

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ECONOMIA E FINANÇAS

NAYARA LUIZA SILVA FREIRE DA COSTA

DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FISCAIS:
UMA ANÁLISE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Rio de Janeiro

2020

NAYARA LUIZA SILVA FREIRE DA COSTA

**DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FISCAIS:
UMA ANÁLISE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**

Dissertação para obtenção do grau de mestre apresentada
à Escola Brasileira de Economia e Finanças.

Área de concentração: Economia Empresarial e Finanças

Orientador: Fernando Augusto Adeodato Veloso

Rio de Janeiro

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Costa, Nayara Luiza Silva Freire da

Distribuição dos recursos fiscais: uma análise do fundo de participação dos municípios / Nayara Luiza Silva Freire da Costa. – 2020.

80 f.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Economia e Finanças.

Orientador: Fernando Augusto Adeodato Veloso

Inclui bibliografia.

1. Finanças municipais - Brasil, 2. Impostos municipais - Brasil.
3.. Reforma tributária - Brasil. 4. Política tributária. I. Veloso, Fernando A.
(Fernando Augusto). II.Fundação Getulio Vargas Escola Brasileira de Economia e Finanças. III.Título.

CDD – 336.2

Elaborada por Maria do Socorro Almeida – CRB-7/4254



NAYARA LUIZA SILVA FREIRE DA COSTA

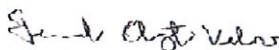
"DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FISCAIS: UMA ANÁLISE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS".

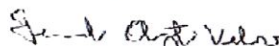
Tese apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Economia Empresarial e Finanças do(a) EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças - FGV EPGE para obtenção do grau de Mestre(a) em Economia Empresarial e Finanças.


Data da defesa: 15/12/2020

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Presidente da Comissão Examinadora: Prof^a Fernando Augusto Adeodato Veloso


Fernando Augusto Adeodato Veloso
Orientador

P/ 
Silvia Maria Matos
Membro

P/ 
Josué Pellegrini
Membro

Nos termos da Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20 e Portaria MEC nº 544 de 16/06/20 - DOU nº 114 de 17/06/20 que dispõem sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.



Ricardo de Oliveira Cavalcanti
Coordenador



Antonio de Araujo Freitas Junior
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV

Antonio Freitas, PhD
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo incentivo e apoio, que foram essenciais antes, durante e na finalização deste mestrado.

À minha grande equipe de trabalho e amigos, pela compreensão e flexibilidade.

Ao meu orientador, Fernando Veloso, pela paciência e dedicação intensa neste processo.

Ao professor Fernando Rezende e ao meu grande incentivador, Guilherme Mercês, que foram peças cruciais para amadurecimento do tema, mesmo antes deste ser definido como objetivo da dissertação.

RESUMO

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência fiscal, do tipo redistributiva, e representa a principal fonte de receita da maioria dos municípios brasileiros. O FPM foi criado em 1965 e representou um marco na relação entre o governo federal e os entes subnacionais. Pretendia-se garantir o desenvolvimento econômico em todas as regiões do país, transferindo mais recursos para aqueles municípios com menor capacidade de geração de receita. Desde então, as regras de distribuição do fundo são pautadas principalmente no porte populacional. No entanto, este critério não tem sido eficiente para atender aos objetivos de existência do fundo. Para tal conclusão, esta dissertação estima a capacidade de geração de receita dos municípios brasileiros e avalia as ineficiências nas regras de rateio do FPM para atenuar as desigualdades regionais. Os resultados mostram que a região Sul do país, com alta capacidade de geração de receita e melhores indicadores socioeconômicos, é a mais beneficiada pelo FPM, enquanto os municípios da região Norte se destacam pelo menor FPM per capita e menores indicadores de desenvolvimento. Ademais, com base na experiência internacional na formulação de sistemas de transferências fiscais, são propostas alternativas para aumentar a eficiência do FPM.

Palavras-chave: Fundo de Participação dos Municípios; Equalização Fiscal; Receita Municipal;

ABSTRACT

The Municipal Participation Fund (FPM) is a redistributive transfer and represents the main revenue for most Brazilian municipalities. The FPM was established in 1965 and represented a milestone in the relationship between the federal government and subnational entities. The fund was created to guarantee inter-regional economic development transferring more resources to those municipalities with less capacity to generate revenues. The fund's distribution rules have been based mainly on population size. However, this criterion has not been efficient to achieve the fund's objectives. To achieve this conclusion, this dissertation estimates the revenue generation capacity of Brazilian municipalities and assesses the inefficiencies in the FPM apportionment rules to mitigate regional inequalities. The results show that the South region of the country, with high revenue generation capacity and better socioeconomic indicators, is the most benefited by FPM, while the municipalities in the North region stand out for the lowest FPM per capita and the lowest development indicators. In addition, based on international experience in the design of intergovernmental transfer systems, alternatives are proposed to achieve a greater efficiency of FPM.

Keywords: The Municipal Participation Fund; Fiscal Equalization Transfer; Municipal Revenue;

SUMÁRIO

1	Introdução.....	7
2	Institucionalização das transferências.....	8
2.1	Constituição de 1891 e a lenta descentralização	8
2.2	Constituição de 1937 e a centralização	10
2.3	A Carta Magna de 1946 e a descentralização vigiada.....	10
2.4	Centralização da ditadura e a Reforma Tributária de 1966	11
2.5	A Constituição de 1988 e a descentralização.....	16
3	Receitas Municipais.....	19
3.1	Definição.....	20
3.1.1	Receita de arrecadação própria	20
3.1.2	Transferências Correntes	21
3.1.2.1	Devolução Tributária.....	22
3.1.2.2	Transferências compensatórias.....	23
3.1.2.3	Transferências redistributivas	24
3.1.2.3.1	Setoriais	25
3.1.2.3.2	Sistema de cota parte	26
3.1.2.3.3	Fundos de Participação.....	27
3.2	Base de dados	39
3.3	Composição da receita dos municípios brasileiros.....	41
3.3.1	Receita de arrecadação própria	42
3.3.2	Transferências Correntes	43
4	Análise do FPM	44
4.1	O objetivo do FPM	45
4.2	Distribuição do FPM.....	49
4.2.1	Municípios do Interior	53
4.2.2	Municípios da Reserva.....	60
4.2.3	Capitais.....	62
4.3	Consequências das distorções na distribuição do fundo	64
5	Alternativas à revisão do FPM.....	67
5.1	Experiência Internacional	68
5.2	Alternativas ao FPM	71
6	Conclusão	74
	APÊNDICE 1 – Receita per capita dos municípios do Interior	76

APÊNDICE 2 – Receita per capita das capitais	77
BIBLIOGRAFIA.....	78

1 Introdução

As transferências de receitas intergovernamentais apresentam um papel fundamental no orçamento dos entes subnacionais. Esta é uma realidade na grande maioria dos países federativos. Entre os países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)¹, as transferências correspondem em média a 44,5% da receita total dos governos locais, que são aqueles de menor nível na estrutura federativa (OCDE, 2016). A descentralização fiscal levou ao aumento das responsabilidades nos governos subnacionais, mas estes se tornaram mais dependentes de transferências de recursos do governo central. Para atender às necessidades dos diferentes níveis de governo, arranjos distintos de transferências se consolidaram pelo mundo.

No Brasil, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que foi criado em 1965 como resultado da arrecadação de dois impostos federais, representou o grande marco da relação entre governo central e municípios. Além da alta concentração da arrecadação na União, um segundo fator motivou a criação de um fundo com caráter redistributivo: a necessidade de financiar a continuidade do processo de crescimento econômico, que esbarrava na expressiva desigualdade socioeconômica das regiões brasileiras. Com isso, o FPM foi formulado a fim de distribuir recursos para todos os municípios do país, privilegiando aqueles com baixa capacidade de arrecadação. Entendia-se que esse era o caminho para garantir o desenvolvimento inter-regional. No entanto, o fundo não conseguiu atender ao que se propôs e o Brasil continua dividido pela desigualdade social entre as regiões brasileiras. Além disso, contribuiu para a ineficiência na gestão dos recursos públicos, ao desincentivar o esforço fiscal para arrecadação tributária local e incentivar o aumento das despesas municipais.

Esta dissertação pretende discutir a distribuição do FPM entre os municípios brasileiros e apontar as ineficiências nas regras de rateio do fundo. Ademais, serão apresentadas alternativas frente ao modelo atual. Para tal, além desta introdução, o trabalho está dividido em cinco seções e a conclusão.

Na seção 2 será apresentada uma breve revisão da evolução histórica do processo de autonomia fiscal dos municípios brasileiros e o contexto em que surgiu o Fundo de Participação dos Municípios. Na seção 3, será feita uma análise da atual estrutura orçamentária municipal. Esta seção apresenta uma visão global das receitas municipais pouco explorada na literatura do tema,

¹ Do total de 35 países que compõem o grupo, foram disponibilizados dados para 27 deles.

onde serão classificadas as receitas orçamentárias e as regras que compõem o Fundo de Participação dos Municípios. Na quarta seção será feita a avaliação da distribuição do FPM frente aos objetivos de criação do fundo. Com isso, serão apontadas as distorções provocadas pelas regras de rateio. Na quinta seção serão discutidas possibilidades de aprimoramento das regras atuais, com base nas experiências internacionais de modelos de transferências intergovernamentais. Na conclusão serão resumidos os principais resultados.

2 Institucionalização das transferências

A avaliação do processo de autonomia dos municípios brasileiros evidencia em que contexto as transferências municipais se consolidaram no Brasil. No processo de configuração do federalismo fiscal brasileiro, o poder político vigente foi determinante para o maior ou menor grau de liberdade administrativa dos municípios. Da mesma forma, a transferência de recursos para os entes subnacionais também seguiu em sintonia com o cenário político. Para ilustrar essas oscilações, Rezende e Afonso (2003) nomeiam os ciclos de centralização e descentralização na federação brasileira como um *movimento pendular*. A formação do federalismo fiscal brasileiro teve como pano de fundo “a associação espúria entre a centralização e autoritarismo e entre liberalismo e descentralização” (REZENDE e AFONSO, 2003, p.8). O movimento pendular evidencia como esse processo, que segue desde a Proclamação da República, não encontrou ainda seu equilíbrio.

Seguindo esta lógica, é possível definir quatro marcos do Federalismo Fiscal brasileiro que serão discutidos adiante: i) a Constituição de 1891 e a lenta descentralização; ii) a Constituição de 1937 e a forte centralização da ditadura; iii) a Carta Magna de 1946 e a descentralização vigiada; iv) Centralização da ditadura e a Reforma Tributária de 1966; e v) a Constituição de 1988, que garantiu o papel de ente federativo aos municípios.

2.1 Constituição de 1891 e a lenta descentralização

O surgimento dos municípios brasileiros ocorreu no período imperial, quando estes substituíram as províncias. Neste período, surgiram as câmaras municipais, que até então não possuíam influência política ou autonomia na gestão de seus interesses e assumiam o papel de

corporações administrativas. Este quadro apenas sofreu mudanças com a Proclamação da República em 1889 e o texto Constitucional de 1891, que assegurou a autonomia dos municípios. No entanto, a Constituição previa áreas de tributação exclusiva apenas para a União e para os estados. O texto constitucional de 1891 dedica apenas um artigo aos municípios (Art. 68º), onde afirma-se que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.” (ARRETCHE, 2005; SILVA; LIMA, 2011).

Em outras palavras, se existia alguma autonomia esta era tutelada pelos estados, e os recursos financeiros também eram assegurados por esses. A primeira Constituição da República foi marcada por um governo federal fraco e estados independentes fortes, com poder para regular e tributar o comércio interno e externo, e para prover a maioria dos bens públicos. Os municípios não foram contemplados com a mesma liberdade, e sequer recebiam alguma transferência de recursos. A autonomia municipal estava apenas limitada ao papel (ARRAES; LOPES, 1999; REZENDE; AFONSO, 2003). Este quadro permaneceu por mais de quarenta anos.

Apenas em 1934, com uma nova Carta Magna, houve mudanças práticas no sentido de maior autonomia. Na órbita da política, determinou-se como competência municipal a eleição do prefeito e dos vereadores, e a organização de seus serviços. Além disso, a nova Constituição definiu tributos exclusivos para os municípios: imposto predial e territorial urbano (IPTU), imposto sobre diversões públicas, imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais, imposto de licença e as taxas sobre serviços municipais. Cabe acrescentar a inovação trazida pelo Art. 10 da Constituição, onde determinava-se que nos casos de criação de novos impostos, haveria a transferência de 20% da receita estadual aos municípios de origem da arrecadação. Ademais, instituiu-se que do total de imposto de indústrias e profissões, de competência dos estados, metade seria transferido aos municípios.

Apesar dos avanços, os municípios ainda permaneciam sob a tutela dos estados. A nova Constituição permitia que estados criassem órgão de assistência técnica à administração municipal. Além disso, lhes era permitido intervir nos municípios a fim de regularizar suas finanças, quando houvesse não cumprimento dos pagamentos de dívidas e empréstimos garantidos pelos estados. A partir da Assembleia Nacional Constituinte de 1934, os grandes embates foram em torno do sistema de transferências fiscais. Junto à nova Constituição, diversas leis desta época promoveram importantes alterações na estrutura tributária do país,

sobretudo para estados e municípios. (ARRETCHE, 2010; SILVA; LIMA, 2011; VARSANO, 1996).

2.2 Constituição de 1937 e a centralização

Três anos depois, a Constituição de 1937 trouxe mudanças no sentido contrário ao da autonomia, houve redução das fontes de receita municipal em relação ao que estava previsto na Constituição de 1934. Na nova Constituição não constava, entre os impostos municipais, a competência para tributar a renda das propriedades rurais.

O momento político do período era marcado pela ditadura de Vargas e representou uma crescente concentração de poder no governo federal. Com a nova Constituição, criaram-se tributos nacionais e a influência das oligarquias estaduais foi reduzida, embora os governos estaduais mantivessem autonomia para aplicar seus próprios tributos ou criar outros.

Ainda segundo Rezende e Afonso (2003), esse movimento foi interrompido pela democratização após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, que moveu o pêndulo no sentido da descentralização. De fato, em 1946 uma nova Carta Magna representou forte tendência política liberalizante.

2.3 A Carta Magna de 1946 e a descentralização vigiada

O papel da Constituição Federal de 1946 foi tão importante para o processo de autonomia municipal que marcou o período de maior crescimento percentual do número de municípios, ao consolidar a abertura política naquele período² (BRANDT, 2010; SILVA; LIMA, 2011). A partir de então, ficou instituído que tanto o governo federal deveria transferir parte de sua receita tributária para estados e municípios quanto os governos estaduais deveriam fazê-lo para seus respectivos municípios.

Embora não tenha promovido uma reforma da estrutura tributária, a Constituição de 1946 modificou profundamente a distribuição de recursos públicos entre as esferas do governo, institucionalizando um sistema de transferências de impostos. Deve ser destacada a

² Na história do federalismo brasileiro existe uma relação forte entre descentralização e aumento do número de municípios. Os casos de emancipação voltaram a se intensificar com a Constituição de 1988, fato que será abordado adiante.

transferência para os municípios de 10% do Imposto sobre a Renda (IR) que era de competência da União (VARSANO, 1996). Este foi um período de suma importância para a consolidação das transferências intergovernamentais. No entanto, todo esse movimento, que resultou em maior distribuição de recursos entre os entes, foi acompanhado de regras constitucionais que vinculavam as receitas dos governos subnacionais, reforçando o papel regulador da União. Pelo menos metade dos recursos do IR recebidos pelos municípios deveria ser aplicada em benefícios de natureza rural, como obras ou serviços cujo objetivo fosse melhorar as condições econômicas e sociais das populações das zonas rurais (VARSANO, 1996).

A vinculação das transferências tinha como propósito atender a um objetivo maior: a industrialização e desenvolvimento regional no país³. Desta forma, o período foi marcado por grandes esforços para atender a este projeto que era direcionado pela União. As transferências intergovernamentais também atuavam em prol do desenvolvimento regional. Por outro lado, o apoio à industrialização e ao desenvolvimento também gerou um crescimento acelerado das despesas e sucessivos acúmulos de déficits orçamentários. Consolidou-se um cenário de grande insustentabilidade fiscal que impulsionou no início da década de 1960 o debate em torno de uma reforma tributária, como ilustra Varsano (1996):

“[...] Como as despesas continuaram a crescer aceleradamente, o déficit do Tesouro ultrapassou, em 1962 e 1963, a marca dos 4% do PIB. Não existindo uma estrutura institucional que possibilitasse o seu financiamento por meio de endividamento público, o déficit foi coberto quase que totalmente através de emissões. [...]”

“[...] Neste contexto, a reforma tributária era vista como prioritária não só para resolver o problema orçamentário como para prover os recursos necessários às demais reformas.” (VARSANO, 1996, p. 07)

2.4 Centralização da ditadura e a Reforma Tributária de 1966

O regime militar, que se instaurou em 1964, levou o pêndulo de volta para a centralização. Com o poder concentrado novamente nas mãos da União foi possível conter os obstáculos políticos e institucionais para a reforma tributária. O novo sistema tributário foi paulatinamente implantado entre 1964 e 1967. Importantes inovações foram trazidas pela Emenda Constitucional nº 18 de 1965 que, com algumas alterações, incorporou-se ao texto da

³Varsano (1996) cita a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952 e a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959, que marcaram os esforços em prol da industrialização e o desenvolvimento da região Nordeste.

Constituição de 1967 e o Código Tributário (Lei Complementar nº 5.172 de 1966). Esses são os documentos legais que marcam o fim dos trabalhos desta reforma. O novo sistema tributário visava, além do equilíbrio orçamentário, impulsionar o processo de crescimento econômico (VARSANO, 1996).

Giambiagi e Além (2011) destacam o aspecto modernizador da reforma da década de 1960, sobretudo devido à nova sistemática de arrecadação, com a priorização da tributação sobre o valor agregado em substituição aos impostos cumulativos⁴. Foram criados dois impostos sobre o valor agregado: o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Além dessas inovações, houve reformulação do número de tributos e da partilha federativa. No âmbito municipal, os impostos sobre indústrias e profissões e sobre diversões públicas se fundiram e com isso surgiu o Imposto sobre Serviços (ISS).

Do ponto de vista da distribuição federativa dos recursos fiscais, houve forte centralização da arrecadação no Governo Federal, o que reforçou a necessidade de criação de um sistema de transferências. O objetivo estava em suprir estados e municípios de recursos para que o processo de crescimento econômico não fosse interrompido. Para isso, as transferências deveriam atender principalmente aos governos com menor capacidade de geração de receita, pois acreditava-se que dessa forma, seria possível garantir o desenvolvimento de todas as regiões do país. Os bastidores da Reforma Tributária da década de 1960 estão registrados em publicações da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda. Na 17ª publicação de 1966, estão explicitadas as motivações que conduziram à criação de um novo sistema de transferências naquele período (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; PRADO, 2006; SALTO, 2013):

"Se a renda nacional tivesse formação mais uniforme em nosso País, a participação da receita segundo a arrecadação local seria suficiente. Mas, ao contrário, a formação do produto nacional é fortemente concentrada na região Centro-Sul. As grandes empresas e fábricas estão sediadas nos Estados de São Paulo e Guanabara. As maiores fábricas estão, igualmente, localizadas nesses dois Estados. Caso prevalecesse exclusivamente o critério da distribuição da receita tributária segundo a arrecadação local, os Estados de São Paulo e seus Municípios e o Estado da Guanabara ficariam excessivamente aquinhoados e muito mal assistidos grande número de Estados e Municípios. Ainda mais. Daqui por diante, haveria enorme rivalidade para a localização de fábricas ou matrizes de grandes empresas para efeito da participação do imposto de

⁴ O IPI substituiu o imposto de consumo, enquanto o ICM substituiu o imposto estadual sobre vendas, que era incidente sobre o faturamento das empresas. Com isso, houve a substituição do sistema de cobrança em "cascatas" por um que considerava o valor adicionado a cada etapa de comercialização do produto. Os principais elementos de inovação da reforma são também enumerados por Varsano (1996), que acrescenta o caráter precursor da reforma brasileira ao instituir um sistema de imposto focado no valor adicionado.

consumo e do imposto de renda. Esses dois fatos preocuparam consideravelmente a Comissão, motivo porque propôs, com sabedoria, que se constituísse um fundo a ser distribuído aos Estados e Municípios, segundo as determinações de uma lei complementar." (COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1966, pg. 136-137).

A criação de um sistema de transferências que minimizasse os efeitos da concentração da atividade econômica e tributária era um caminho necessário para a continuidade do processo de desenvolvimento inter-regional. Desta forma, as novas transferências atuariam em prol da equalização de receitas fiscais. Este movimento se consolidou com a Emenda Constitucional nº 18 de 1965, que criou um sistema de partilha apoiado essencialmente no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O FPE e o FPM são produtos da arrecadação de dois impostos federais, o Imposto sobre a Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Cada fundo recebeu 10% do total da arrecadação desses tributos. O Código Tributário Nacional de 1966 regulamentou a criação dos fundos e a distribuição teve início em 1967.

A criação dos fundos institucionalizou um sistema de partilha com sentido estritamente redistributivo⁵. Entende-se por redistributivo o conceito definido por Prado (2006), no qual a transferência destina-se a entregar para os governos subnacionais receitas que eles não teriam como arrecadar dado o sistema tributário vigente. É, portanto, aquela transferência que distribui aos governos subnacionais recursos que não guardam relação com as bases tributárias de sua jurisdição⁶. Além disso, representava uma quebra de padrão frente ao modelo de transferências anterior, que era formado por um imposto único direcionado para um programa ou função específica (FAGUNDES; PEREIRA; SILVA, 2007).

Os fundos representaram um grande marco no federalismo fiscal brasileiro e criaram naquele momento uma nova estrutura de relação intergovernamental que permanece até os dias de hoje. Dada sua baixa autonomia administrativa e tributária, a construção dessa nova estrutura foi ainda mais significativa para os municípios. Quando criado, o critério de distribuição do FPM

⁵ "Até então, praticamente não existia o conceito de transferências redistributivas: apenas ensaios muito incipientes haviam sido feitos com a redistribuição de percentuais do Imposto de Renda e do Imposto de Consumo da União para os municípios" (PRADO, 2006, p.12)

⁶ Adiante esses conceitos serão discutidos em detalhe.

era baseado unicamente na população dos municípios⁷. Entendia-se que municípios pequenos apresentam baixa capacidade de geração de receita e por isso deveriam ser compensados⁸. Em outras palavras, o fundo deveria compensar os municípios com receita fiscal per capita menor do que a média do país. Neste sentido, foi instituído um sistema de redistribuição de renda, como reitera Prado (2006):

É muito importante ressaltar o pressuposto básico que orientou o FPM desde sua origem: municípios pequenos teriam, por princípio, menor capacidade de arrecadação. Quanto maior o município, maior a densidade econômica e, portanto, a base tributária para os dois impostos que a reforma tributária de 1967 reservou aos governos locais, o IPTU e o ISS. Assim, o Fundo teve sempre o caráter de um certo tipo de “renda mínima” fiscal para compensar a limitação das bases próprias das pequenas localidades. (PRADO, 2006, p. 21)

Apesar dos avanços da nova estrutura de transferências intergovernamentais, o sistema tributário foi progressivamente alterado de modo a concentrar a receita e a alocação do gasto no âmbito federal. Este é o segundo ponto de destaque em relação à reforma aprovada. A forte centralização da arrecadação no Governo Federal seguia em linha com o regime político vigente, a ditadura militar. Em 1968, o percentual da arrecadação dos impostos federais que eram destinados aos fundos foi reduzido de 10% para 5%. No mesmo ano, o artigo 26 do Ato Complementar nº 40 determinou a aplicação dos recursos do FPE e FPM pelos estados e municípios:

§ 1º - A aplicação dos Fundos previstos nos incisos I e II deste artigo será regulada por lei federal, que cometerá ao Tribunal de Contas da União o cálculo das cotas estaduais e municipais, condicionando-se a entrega das cotas:

- a) à aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas, pelo Poder Executivo federal;
- b) à vinculação de recursos próprios, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para execução dos programas referidos na alínea *a*;
- c) à transferência efetiva para os Estados, Distrito Federal e Municípios, de encargos executivos da União;

⁷ Após a criação do Fundo, os municípios foram categorizados, em Interior, Capitais e grupo da Reserva. Para os dois últimos além da população, a renda per capita também é considerada para distribuição do Fundo. Contudo, como será mostrado na seção 3, para mais de 80% dos municípios brasileiros a população continua sendo o único critério de distribuição.

⁸ Adiante será mostrado que a hipótese de que município pequeno necessariamente é pobre está equivocada, o que provocou sérias distorções na distribuição do fundo, que serão tratadas na seção 4.

d) ao recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e à liquidação das dívidas dessas entidades, ou de seus órgãos da Administração Indireta, para com a União, inclusiva em decorrência de prestação de garantia.

Em suma, os municípios estariam limitados à aprovação prévia dos programas de gastos e deveriam cumprir com a liquidação de dívidas com a União para o recebimento do fundo. Esta decisão não se limitava apenas aos fundos de participação, mas neste período praticamente todos os recursos transferidos aos governos subnacionais estavam submetidos a alguma forma de vinculação (PRADO, 2006). Somavam-se a estas limitações a baixa capacidade de gerar ganhos de eficiência na arrecadação de tributos próprios e a baixa flexibilidade na formulação das despesas, o que trouxe grande dependência em relação às transferências federais.

A partir da década de 1970, estados e municípios começaram a esboçar reações ao baixo grau de autonomia, o que freou o processo de centralização e gerou a Emenda Constitucional nº 5 de 1975 (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). A Emenda elevou o percentual de impostos federais destinado ao FPE e FPM, que aumentou gradativamente entre 1976 e 1979, quando cada um dos fundos passou a representar 9% do IR e IPI. No entanto, foram mantidas as restrições de aplicação dos recursos.

Com os movimentos em prol da abertura democrática, houve intensificação do processo de descentralização dos recursos. Em 1984, a Emenda Constitucional nº 23 elevou o percentual de impostos destinado ao FPE e FPM para 12,5% e 13,5%, respectivamente, e para 14% e 16% de 1985 em diante. Em relação à descentralização dos recursos, Giambiagi e Além (2011) destacam a clara preferência dos entes subnacionais por recursos transferidos frente a sua obtenção através de esforço tributário próprio. Os autores ilustram a queda da participação da União no total de receita tributária disponível, que reduziu 10 pontos percentuais entre 1983 e 1988. A concretização deste processo ocorreu com as mudanças propostas na Constituição de 1988, que tiveram um impacto expressivo no espaço reservado, sobretudo, aos municípios no federalismo brasileiro.

2.5 A Constituição de 1988 e a descentralização

Com a Constituição de 1988 foi instaurado um novo modelo de estrutura federativa, proporcionando aos entes subnacionais um grau de emancipação raramente encontrado em outros países (TOMIO, 2002). Nas Constituições anteriores os municípios eram considerados parte dos estados. A partir de 1988, pela primeira vez os municípios foram nomeados entes federativos. Com isso, passaram a ocupar um status consideravelmente superior ao conferido pelas outras constituições brasileiras. São exemplos disso:

- A possibilidade de reger-se através de sua própria lei orgânica, elaborada e promulgada por Câmara de Vereadores, sem interferência dos demais níveis de governo. Com isso, o município passaria a ter uma posição privilegiada, e não estaria mais subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições;
- Todos os municípios teriam a competência de realizar eleições de prefeito e vereadores pelo voto direto. Antes esta competência não incluía os municípios das Capitais ou aqueles de estâncias hidrominerais. Nestes, a nomeação de prefeitos era de responsabilidade do governador do estado ao qual pertencia ao município. Antes da Constituição de 1988, os prefeitos dos municípios considerados de segurança nacional também faziam parte da exceção, cuja nomeação cabia ao Presidente da República⁹.
- Aumento das obrigações para prestação de serviços locais. As Constituições anteriores conferiam ao município apenas a atribuição de administrar cemitérios e outras competências concorrentes com os demais entes. A Constituição de 1988 estabeleceu competências específicas para os municípios, sobretudo em relação às áreas da saúde e educação. Foram especificadas como obrigações municipais a manutenção de programas de educação infantil e de ensino fundamental, o atendimento à saúde da população e outros temas de interesse local, como a criação, organização e supressão de distritos¹⁰.

Em suma, a Constituição de 1988 conferiu maior autoridade aos municípios, especialmente no que tange à capacidade de administração local, que antes era tutelada pelos estados. No campo das receitas, pouco se alterou em relação à capacidade de arrecadação própria. A base tributária permaneceu concentrada nos entes superiores, reafirmando a importância das transferências

⁹ Artigo 16 da Constituição de 1967.

¹⁰ Artigo 30 da Constituição de 1988.

intergovernamentais no orçamento. De acordo com o Tesouro Nacional (2020), do total de impostos e contribuições sociais arrecadados em 2019, 67% estão concentrados no Governo Central¹¹, enquanto 26% são de competência estadual e apenas 7% de competência municipal.

O aumento dos recursos destinados aos municípios através do FPM também reforçou a estrutura orçamentária baseada nas transferências intergovernamentais. Como mostra a Tabela 1, o percentual de IR e IPI destinado ao FPM cresceu progressivamente a partir da Emenda Constitucional nº 5 de 1975, até alcançar 22,5% na Constituição de 1988 - a maior alíquota até então¹². Com isso, as perdas causadas pelo Ato Complementar de 1968 foram recuperadas. Ademais, vedou-se qualquer vinculação dos recursos do FPM, salvo para o pagamento de dívidas com a União.

Tabela 1: Variação temporal do percentual da arrecadação
do IR e IPI destinado ao FPM

Dispositivo Legal	FPM (%)	Vigência
Código Tributário Nacional (1966)	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5,0	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979/80
Emenda Constitucional 17/1980	10,0	1981
	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/1983	13,5	1984
	16,0	1985
Emenda Constitucional 27/1985	17,0	1985/88
Constituição Federal de 1988	20,0	1988 ^(a)
	20,5	1989
	21,0	1990
	21,5	1991
	22,0	1992
	22,5	a partir de 1993

(a) A partir da promulgação da Constituição

Fonte: Tesouro Nacional (2018)

¹¹ Termo que se refere ao conjunto do Governo Federal e Previdência Social.

¹² A Constituição de 1988 manteve os critérios de distribuição do fundo, que serão apresentados em detalhes na próxima seção.

Este forte crescimento do percentual de recursos destinados ao FPM, a partir da década de 1970, tornou o fundo um dos componentes centrais do sistema de partilha brasileiro¹³ (PRADO, 2006). No que tange às regras para transferência do fundo, a Constituição determinou que novos critérios de distribuição deveriam ser estabelecidos por Lei Complementar, visando promover o equilíbrio socioeconômico entre os municípios. No entanto, a Lei Complementar com a revisão dos critérios nunca foi editada. Desde então, foram feitas apenas pequenas alterações da regra vigente, a fim de evitar a redução da parcela do fundo recebida por cada município. Entretanto, foram mantidos os parâmetros e pressupostos, que assumem o porte populacional como principal critério de distribuição do fundo.

Em 1989, a Lei Complementar nº 62 adicionou mais uma etapa às regras de rateio do fundo, mas sem grandes alterações no sentido de garantir maior equilíbrio socioeconômico, como foi determinado pela Constituição. A mudança visava mitigar um dos efeitos diretos do aumento de transferências aos municípios e da maior autonomia: o crescimento do número de emancipações¹⁴. Quanto maior o número de municípios, menor era a parcela do fundo a ser recebida por cada ente. Para mitigar este efeito, a Lei nº 62 estabeleceu um percentual fixo do fundo a ser recebido por cada estado. Este percentual seria dividido pelos municípios da mesma UF, ainda considerando os mesmos parâmetros de distribuição. Desta forma, o critério base de distribuição foi mantido: os recursos continuavam a ser distribuídos por porte populacional, no entanto os municípios de um mesmo estado teriam que dividir uma parcela fixa do fundo. Como cada UF receberia um montante fixo, o aumento no número de municípios resultaria em menos recursos disponíveis para as demais prefeituras do mesmo estado, sem impactar nos recursos disponíveis para o restante do país. Em suma, a partir da LC de 1989, a principal regra de distribuição do fundo passou a ocorrer em duas etapas que serão abordadas em detalhes na próxima seção.

Após 1989, outras Leis foram editadas no sentido de minimizar os impactos de criação de municípios que, mesmo com as alterações da LC nº 62, ainda resultavam em muitos embates políticos. No entanto, não houve nenhuma alteração da distribuição do fundo no sentido de

¹³ Também se encaixa nesta conclusão o Fundo de Participação dos Estados (FPE).

¹⁴ A análise do avanço das emancipações dos municípios será feita na seção 4.

cumprir as determinações da Constituição, que buscavam a revisão das regras de distribuição para garantir maior equilíbrio socioeconômico ¹⁵.

A partir do ano 2000, Emendas Constitucionais foram responsáveis pelo aumento do percentual destinado ao fundo. Com a Emenda Constitucional nº 55 de 2007, houve aumento de 1 ponto percentual (p.p.) do valor destinado ao FPM, que assim passou a representar 23,5% da arrecadação dos dois impostos federais. Este percentual adicional é acumulado na Conta Única do Tesouro Nacional ao longo de 12 meses e é distribuído aos Municípios em dezembro de cada ano. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 84 de 2014 também aumentou a transferência de recursos ao FPM, e a partir de 2016 houve um acréscimo de 1 p.p. na parcela dos impostos destinados ao fundo. Esta segunda parcela adicional é paga em julho de cada ano. Desde então, o FPM responde por 24,5% da arrecadação de IR e IPI¹⁶.

Em resumo, desde a Constituição houve maior distribuição de recursos para o FPM, e os pressupostos básicos considerados no Código Tributário Nacional de 1966 permanecem os mesmos: o porte populacional é o principal parâmetro para distribuição dos recursos. Na próxima seção, serão apresentados em detalhes as regras de distribuição do FPM e como esta transferência se encaixa na atual estrutura das receitas municipais.

3 Receitas Municipais

Após análise do processo de construção da estrutura federativa brasileira, esta seção apresentará os principais componentes da receita orçamentária das prefeituras brasileiras. A visão global do orçamento municipal permite entender a importância do FPM e qual sua relação com as demais receitas.

¹⁵ Todas as Leis editadas resultaram em pequenas alterações no critério de rateio, como o congelamento dos parâmetros de distribuição do fundo. Com o congelamento, mesmo com a redução populacional de um município, devido à emancipação de outro, não haveria redução da parcela do FPM a ser recebida. Para maiores detalhes, consultar Lei complementar nº 62 de 1992; LC nº 72 de 1993; LC nº 74 de 1993; LC nº 91 de 1997; LC nº 106 de 2001;

¹⁶ Até a finalização deste trabalho seguia em discussão para aprovação no congresso a Proposta de Emenda Constitucional nº 391 de 2017, que prevê acréscimo de 1p.p. no total de recursos destinados ao FPM.

3.1 Definição

O Tesouro Nacional (STN, 2018) define como receita orçamentária os recursos financeiros que ingressam durante o exercício orçamentário e constituem elemento novo para o patrimônio público. Os recursos financeiros podem ser classificados como receita corrente ou de capital. Este trabalho abrange a análise da receita corrente, que na média representa 95% da receita total dos municípios¹⁷ e agrega o FPM entre suas principais fontes de recursos. A receita corrente está dividida em dois grandes grupos: as receitas de arrecadação própria e as transferências correntes.

3.1.1 Receita de arrecadação própria

A receita própria agrega todos os recursos financeiros cuja arrecadação é de competência municipal. Para efeito de exemplificação, a equação abaixo destaca os principais componentes da receita própria:

$$\text{Receita Própria} = T + C + RP + R$$

T: este termo refere-se aos tributos municipais. São classificados como tributos os Impostos, as Taxas e as Contribuições de Melhoria¹⁸. São de competência municipal os Impostos sobre: i) propriedade predial e territorial urbana (IPTU); ii) transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI); e iii) serviços de qualquer natureza (ISS). Por outro lado, as Taxas são os tributos em razão do exercício do poder de polícia e outros de serviços públicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. E por fim, as Contribuições de Melhoria são os tributos cobrados em decorrência de obra pública;

C: refere-se às receitas de Contribuições cobradas para o custeio do regime previdenciário e a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública municipal¹⁹;

RP: corresponde às Receitas Patrimoniais, que são o resultado financeiro do uso do patrimônio público decorrente de bens imobiliários ou mobiliários;

¹⁷ As receitas de capital em suma agregam os recursos provenientes de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital, outras receitas de capital.

¹⁸ Receitas determinadas no artigo 145 da Constituição Federal de 1988.

¹⁹ Receitas determinadas no Artigo 149 da Constituição Federal de 1988.

R: agrega as receitas incidentes sobre atividades prestadas pelo ente público, são elas as receitas de Serviços, Industrial e Agropecuária. A receita de Serviços é o recurso arrecadado com a prestação de serviços por parte do ente público, tais como os comerciais, as atividades financeiras e de transporte. A receita Industrial inclui a arrecadação pelas atividades industriais exercidas pelo ente público, o que inclui a indústria de extração mineral, de transformação e de construção. A receita Agropecuária registra o valor da arrecadação sobre a produção vegetal ou animal.

3.1.2 Transferências Correntes

A alta concentração de arrecadação no nível superior de governo²⁰ é uma realidade na maioria das federações (PRADO, 2006). Por outro lado, há alta necessidade de gastos para provisão de serviços públicos nos entes subnacionais. A combinação desses fatores resulta em grande disparidade entre a capacidade de arrecadação e a necessidade de gastos entre os níveis de governo, o que é definido na literatura como brecha vertical. Em outras palavras, pela definição de Prado (2007), este conceito refere-se à diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos governos subnacionais, medido pelo total de gastos finais, e o volume de recursos oriundos das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem considerar as transferências federais, ou seja, os recursos próprios dos entes. Enquanto os governos superiores arrecadam mais recursos do que gastam diretamente, os governos subnacionais arrecadam menos recursos do que gastam. Desta forma, no Brasil, as transferências surgem com o objetivo de distribuir recursos do governo de nível superior para um de nível inferior e por isso são chamadas de transferências verticais²¹ (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017; FMI, 2018; PRADO, 2007).

Para o detalhamento das transferências correntes, será usado como base a classificação definida por Prado (2006), que agrupa as transferências em três frentes de atuação: Devolução Tributária, Transferências Compensatórias e Transferências Redistributivas. Diante do avanço em termos de transparência nas declarações das receitas públicas desde o trabalho realizado pelo autor, foi possível aprimorar a classificação definida por Prado em 2006. Neste sentido, foram acrescentados componentes da receita municipal antes não observados pelo autor em seu

²⁰ Como já destacado, no Brasil 67% da arrecadação de impostos e contribuições sociais está concentrada no Governo Central, ou seja, Governo Federal e Previdência Social.

²¹ A experiência internacional revela a existência de transferências horizontais, que ocorrem entre os entes de mesmo nível de governo, fato que será apresentado na seção 5.

artigo, que serão destacados adiante. Abaixo será apresentado cada grupo de Transferência Corrente e seus componentes.

3.1.2.1 Devolução Tributária

No Brasil, grande parte das transferências verticais estão relacionadas à capacidade fiscal local, ou seja, o ente receberá o montante de recurso proporcional à capacidade de geração de receita em seu território. As transferências municipais que atendem ao objetivo de devolução tributária estão agrupadas na seguinte equação²²:

$$\textit{Devolução Tributária: ITR + IOF + ICMS + IPVA}$$

ITR: corresponde à cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). A União deve transferir 50% do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural situada no município;

IOF: corresponde à cota-parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários da Comercialização do Ouro (IOF- ouro). A União deve transferir 70% do montante de arrecadação para o município de origem das operações²³;

ICMS: corresponde à cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços. Os estados devem transferir 25% do produto da arrecadação do ICMS para seus municípios. Do total a ser distribuído, 65% deverá assumir como regra de rateio o valor adicionado por cada município nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços. Para 35% do montante a ser distribuído, as regras serão definidas por legislação estadual. Neste caso, cada estado adota um critério de distribuição²⁴;

²² As transferências recebidas pelos municípios estão definidas no Artigo 153 da Constituição Federal de 1988;

²³ Distribuição determinada pelo Artigo 153 da Constituição Federal de 1988;

²⁴ Para simplificação, entenderemos que a totalidade de ICMS recebido por cada município resulta da sua capacidade de gerar valor adicionado. Prado (2006) optou por classificar de forma separada o percentual relacionado ao VAB e a parcela que varia de acordo com o estado.

IPVA: corresponde à cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Os estados devem transferir 50% do produto da arrecadação do IPVA correspondente aos veículos licenciados no município.

3.1.2.2 Transferências compensatórias

Neste grupo se encaixam as transferências que se destinam às compensações financeiras. Quando se trata de municípios, este grupo de receitas abrange os recursos para assegurar aos entes federativos a participação no resultado da exploração de petróleo, gás natural, recursos minerais e de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica. No trabalho desenvolvido por Prado em 2006, não foram considerados os itens que aqui serão abordados²⁵. O autor tratou apenas das compensações financeiras recebidas pelos estados. Como o objeto de análise deste trabalho limita-se aos municípios, considerou-se oportuno acrescentar as compensações recebidas por esses²⁶. As transferências compensatórias municipais estão resumidas na equação abaixo:

$$\text{Transferências Compensatórias: RPE} + \text{RM} + \text{RH}$$

RPE: este item corresponde às transferências de Royalties sobre a produção de petróleo e gás natural, que são a compensação financeira devida pelas empresas produtoras à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O total de royalties a ser pago dependerá de quatro fatores: (i) alíquota dos royalties do campo produtor, que tem valor mínimo de 5%; (ii) a produção de petróleo e gás natural; (iii) o preço do petróleo e do gás natural; e iv) a localização da extração, terra ou plataforma continental e suas instalações²⁷. Nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, ainda há o pagamento de uma compensação financeira extraordinária, que são as Participações Especiais²⁸.

²⁵ Prado (2006) incluiu entre as transferências compensatórias os recursos decorrentes de mecanismos destinados a evitar o impacto negativo de mudanças operadas no sistema tributário. Esta classificação se enquadra para o orçamento dos estados, mas não para os municípios, que são o objeto de análise desta dissertação.

²⁶ Em resumo são duas as leis principais que definem qual fatia das compensações financeiras que cabe a cada ente da federação e sua distribuição: a Lei 7.990/1989 e a Lei 9.478/1997.

²⁷ Não serão tratados aqui em detalhes as regras de distribuição para cada caso. A legislação garante a distribuição desses recursos para municípios produtores e municípios afetados por instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

²⁸ Conforme determinado pelo artigo 50 da Lei 9.478 de 1997.

RM: corresponde à transferência para Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFEM), que deve ser paga por titular da exploração de recursos minerais. As alíquotas do CFEM estão limitadas ao valor máximo de 4%, dependendo da característica do mineral, e podem incidir na venda, no consumo, na exportação, no valor da arrematação em caso de leilões ou ainda no valor da primeira aquisição do bem material. Do total arrecadado, 60% é distribuído ao Distrito Federal e aos Municípios onde ocorrer a produção e 15% para aqueles afetados indiretamente, como os que são cortados por infraestrutura de transporte voltadas para a exploração de recursos minerais²⁹.

RH: corresponde à transferência para Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos (CFURH) que deve ser paga por titular de concessão de exploração de potencial hidráulico para fins de geração de energia elétrica. Do valor da energia produzida, 6,5% são destinados aos entes subnacionais em cujos territórios se localizarem as instalações da produção de energia, e órgãos da administração direta da União. Deste total, a parcela dos municípios corresponde a 65%³⁰.

3.1.2.3 Transferências redistributivas

São classificados como redistributivos os fluxos financeiros que visam reduzir as desigualdades entre os entes federativos. Os governos subnacionais apresentam características diferentes não só na capacidade de arrecadação, devido às particularidades da base tributária, como também nas necessidades fiscais, devido às diferentes demandas da população e custos de provisão de serviços públicos³¹. Essas disparidades são definidas como brechas horizontais (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017; FAGUNDES; PEREIRA; SILVA, 2007; FMI, 2018; ORAIR, 2010).

As transferências redistributivas brasileiras estão distribuídas em três subgrupos: Setoriais, Sistema de Cota Parte e Fundos de Participação.

²⁹ Conforme determinado pela Lei 13.540 de 2017.

³⁰ Conforme determinado pela Lei 13.360 de 2016 e Lei 13.661 de 2018.

³¹ Entre os países que adotam sistemas de equalização, cada um aplica metodologia distinta para mensurar estas disparidades. Este tema será explorado em detalhes na seção 5.

3.1.2.3.1 Setoriais

As transferências redistributivas setoriais surgem da necessidade de garantir a execução de serviços públicos com maior eficiência e de maneira uniforme entre os entes federativos. Para isso, ocorre a descentralização da execução de políticas ou programas de gastos, enquanto a gestão se mantém sob controle central. Programas nacionais como os voltados para a área da saúde e educação se encaixam nesse grupo (PRADO, 2006, 2007). A seguinte equação destaca as principais receitas setoriais municipais:

$$\textit{Setoriais: Sduc} + \textit{Cd}$$

Sduc: refere-se à transferência de recursos vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS)³² e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)³³, que são transferências destinadas ao financiamento das despesas da área da saúde e educação. No Brasil, essas duas transferências se destacam como os principais programas setoriais nacionais e entre os critérios de distribuição são considerados os custos para provisão dos serviços e as necessidades dos entes em cada uma das áreas. Para financiamento do SUS, as transferências são divididas em duas modalidades: os convênios e as transferências fundo a fundo. No primeiro caso, os recursos são oriundos de acordos entre os municípios e governo federal, com o objetivo de financiar uma ação específica na área da saúde. No segundo caso, as transferências são feitas considerando a partilha dos recursos em termos per capita ou por alguma medida de cobertura que considera as necessidades e custos para atendimento básico da saúde - são exemplos: a provisão de medicamentos e a demanda por procedimentos médicos de alta complexidade. No que tange ao Fundeb, os recursos são distribuídos a partir de uma base per capita-aluno ponderada por parâmetros que buscam refletir os custos diferenciados dos serviços (COISO; MENDES; MIRANDA, 2008; PRADO, 2007).

Cd: corresponde à cota parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, conhecida por Cide Combustíveis, que incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível. A arrecadação da Cide é de competência da União, que deve transferir 29% da arrecadação do

³² As leis Orgânicas 8.080 e 8.142 de 1990 determinam critérios organizativos do SUS.

³³ Conforme Lei nº 11.494 de 2007.

tributo. Deste montante, 75% são destinados aos Estados e Distrito Federal e 25% a seus Municípios. A existência da Cide tem por finalidade assegurar um montante mínimo de recursos para investimento em infraestrutura de transporte, em projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e gás, e em subsídios ao transporte de álcool combustível, de gás natural e derivados, e de petróleo e derivados.³⁴ Do montante transferido para os municípios, 50% segue o rateio do FPM e os demais 50% são proporcionais à população.

3.1.2.3.2 Sistema de cota parte

Este conjunto de recursos recebidos por municípios é distribuído segundo critérios que não guardam relação com seu fato gerador. Por isso, não se caracterizam como transferências devolutivas e assumem como único propósito a redistribuição de recursos e o aumento da capacidade de gastos dos entes. Três exemplos são a cota-parte do Imposto de Produtos Industrializados; a compensação financeira decorrente da desoneração aplicada sobre o ICMS incidente nas exportações; e os Royalties recebidos dos estados. As transferências do sistema de cota – parte são definidas pela equação abaixo:

$$\text{Sistema de Cota Parte: IPI} + \text{LK} + \text{Ry}$$

IPI: corresponde à cota-parte do imposto sobre exportação de produtos industrializados (IPI - exportação). A União deve transferir 10% do IPI aos estados proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Cada estado distribui 25% do montante recebido aos seus respectivos municípios seguindo os mesmos critérios, forma e prazos estabelecidos para o repasse da parcela do ICMS³⁵. Em outras palavras, o valor recebido de IPI exportação pelos municípios segue as regras de distribuição de outro imposto (o ICMS) e não tem relação com a atividade econômica que origina a arrecadação - a exportação de produtos industrializados. Por isso, o resultado da transferência desses recursos está na redistribuição de receitas entre os municípios e aumento da capacidade de gasto.

LK: corresponde à compensação financeira decorrente da desoneração aplicada sobre o ICMS incidente nas exportações. A Lei Complementar nº 87 de 1996, mais conhecida como Lei Kandir, determinou, junto com a desoneração do ICMS, a instituição do “Seguro-Receita”. Este

³⁴ Conforme Lei nº 10.336 de 2001.

³⁵ Determinação de distribuição dada pela Lei complementar nº61 de 1989.

seguro tem por objetivo cobrir os riscos de eventual redução temporária das receitas estaduais em decorrência das desonerações. Como os municípios têm direito a 25% do ICMS arrecadado pelos estados, também são compensados com o Seguro Receita. De acordo com a Lei, 75% do seguro será destinado aos estados e 25% aos municípios, que recebem suas cotas segundo os critérios de partilha do ICMS³⁶. Importante notar que apesar do fato gerador da desoneração ser as exportações, a regra de compensação dos municípios tem como base a atividade econômica local, como no ICMS, e não o produto exportado. Por isso, o resultado da transferência desses recursos está na redistribuição de receitas entre os municípios e aumento da capacidade de gasto.

Ry: corresponde à Cota-parte dos Royalties, que são a Compensação Financeira pela Produção do Petróleo, transferida pelos estados aos municípios. Os estados devem transferir 25% da sua arrecadação de royalties para todos os municípios localizados em seu território. Para tal, os municípios receberão os recursos seguindo os mesmos critérios do ICMS³⁷. Apesar do fato gerador do royalty ser a produção de petróleo, a regra de distribuição dos recursos aos municípios tem como base a atividade econômica local e não o petróleo produzido. Desta forma, esta transferência tem por resultado o aumento da capacidade de gastos nos municípios.

3.1.2.3.3 Fundos de Participação

Um sistema de partilha com sentido estritamente redistributivo é representado pelos Fundos de Participação³⁸. Os fundos representaram o grande marco na consolidação das transferências redistributivas no Brasil e interromperam o padrão de modelo de transferências anterior, que era formado por um imposto único direcionado para um programa ou função específica. Como

³⁶ De acordo com a Lei nº 87 de 1996, a cada ano a Lei Orçamentária Anual (LOA) da União deveria determinar o montante do “Seguro Receita” a ser distribuído. No entanto, em 2002, a Lei complementar nº 115 alterou essa determinação e a partir de 2004, a cada ano, os governadores devem acordar com o Executivo o montante a ser repassado. Desde 2013, os critérios para pagamento da compensação são objeto de batalha entre os entes no Supremo Tribunal Federal. Atualmente segue para votação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 133 de 2020, que regulamento o pagamento das compensações devidas.

³⁷ Determinação de distribuição dada pelo artigo 9º da Lei 7.990 de 1989.

³⁸ Neste grupo de transferências, além do FPM e do FPE está inserido o Fundo Especial do Petróleo (FEP). Contudo, devido à sua baixa relevância no orçamento municipal, optou-se por não destacá-lo nesta seção. Do total dos royalties, 25% são destinados ao FEP, de onde são repartidos entre todos os estados e municípios não produtores e não afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural, conforme determinação da Lei 12.734 de 2012. O percentual do fundo destinado aos municípios depende da localização da produção (terra ou mar) e o rateio obedece às mesmas regras do rateio do FPM. Com a existência do fundo, os royalties oriundos da produção de petróleo e gás atendem a todos os municípios do país, visando maior distribuição de renda e investimentos nas áreas de atendimento básico à população.

já discutido, o FPM e o FPE surgiram como instrumentos de distribuição de recursos a fim de garantir a continuidade do processo de crescimento econômico, frente ao cenário de alta concentração da atividade econômica e da capacidade tributária. Para garantir o desenvolvimento inter-regional, era preciso transferir recursos para os entes, em especial, aqueles com baixa capacidade de geração de receita. Todas as Federações do mundo contam em seus sistemas fiscais com transferências que têm finalidade distributiva de conceder maior capacidade de gasto para os governos subnacionais que, por terem menor capacidade econômica, contam com receita fiscal per capita menor do que a média do país. (FAGUNDES; PEREIRA; SILVA, 2007). Adiante serão apresentadas as regras definidas para distribuição dos recursos do FPM entre os municípios.

O Fundo de Participação de Municípios é composto por 24,5% da arrecadação de dois impostos federais, o IR e o IPI. Esse montante de recursos é distribuído entre todos os municípios brasileiros. Para tal, os municípios são classificados em três categorias³⁹: municípios do Interior, Capitais e municípios da Reserva. Esta divisão pretende otimizar a distribuição do fundo e atender de forma mais eficiente as demandas de cidades de porte populacional e renda distintos. Em outras palavras, o percentual do fundo a ser recebido por cada município segue uma regra específica a depender do grupo ao qual ele pertence.

Municípios do Interior

Este grupo engloba todos os municípios, exceto as capitais, o que representa 96,4% dos municípios brasileiros. Desta forma, é a principal regra de distribuição, por definir o rateio do fundo para a quase totalidade dos municípios brasileiros.

Do total do FPM, 86,4% destina-se aos municípios do Interior. Na concepção do fundo, no ano de 1965, o porte populacional foi determinado como parâmetro base para distribuição dos recursos. É importante reforçar que o pressuposto básico que pautou a origem do fundo estava na ideia de que municípios pequenos teriam, em princípio, menor capacidade de arrecadação do que os demais. No mesmo sentido, considerou-se que quanto maior o município, maior a densidade econômica e, portanto, a base tributária.

³⁹ As categorias municipais atuais foram estabelecidas pelo decreto lei nº 1.881 de 1981.

Cabe acrescentar que o FPM tem um sistema de financiamento fechado, o que na prática significa que há uma limitação do total de recursos a ser transferido entre os municípios, equivalente a 24,5% do IR e do IPI. Nesse modelo de financiamento, as transferências visam distribuir recursos para todos os municípios de forma inversamente proporcional à variável tomada como base de distribuição. No caso do FPM, o fundo foi criado visando distribuir recursos de forma inversamente proporcional à capacidade de geração de receita dos municípios⁴⁰. Os entes com menor capacidade de arrecadação receberiam mais recursos do fundo do que aqueles com maior capacidade de arrecadação. Para isso, assumiu-se que existe alta correlação entre capacidade de geração de receita e porte populacional. Desta forma, a distribuição dos recursos foi pautada exclusivamente pela população: quanto menor o porte, mais FPM per capita o município recebe. Esta é a equalização proposta pelo fundo. Em suma, o mesmo parâmetro de distribuição foi atribuído aos municípios que tivessem a mesma população, independente do seu nível de renda, necessidades ou custos de provisão de serviços públicos.

A distribuição do FPM entre os municípios do Interior está dividida em duas etapas. Na primeira etapa, o fundo é distribuído inicialmente entre todos os estados, assim como definido na LC nº 62 de 1989. Os estados que apresentavam maior número de municípios em 1989 concentraram a maior parte do fundo: São Paulo (SP), Minas Gerais (MG), Bahia (BA), Rio Grande do Sul (RS) e Paraná (PR) representavam juntos, no início da década de 1990, 53% do total de municípios do país⁴¹. Juntos, esses cinco estados recebem 52% de todo o FPM: SP e MG, cada um com pouco mais de 14% do total do fundo, seguidos por BA com 9,3%, e RS e PR com 7,3% cada. O percentual do Fundo partilhado por UF e Distrito Federal está discriminado na Tabela 2.

⁴⁰ Na seção 5 serão apresentados os sistemas de financiamento de transferências redistributivas aplicados entre os diversos países. Cabe reforçar que no modelo brasileiro não há um nível ótimo de capacidade de geração de receita a ser atingido por cada prefeitura. No sistema de financiamento fechado, há uma limitação no montante a ser distribuído pelos entes e a equalização será feita de forma inversamente proporcional às necessidades de cada um. No caso do FPM, aqueles com menor receita per capita receberão mais recursos, frente aqueles com maior capacidade de geração de receita.

⁴¹ Além do número de municípios, mesmo que em menor grau, o porte populacional destes também influenciou no percentual do fundo definido para cada estado.

Tabela 2: FPM Interior – Participação dos Estados/DF no total a distribuir (%)

Estado	Participação %	Estado	Participação %
Acre	0,2630	Paraíba	3,1942
Alagoas	2,0883	Paraná	7,2857
Amapá	0,1392	Pernambuco	4,7952
Amazonas	1,2452	Piauí	2,4015
Bahia	9,2695	Rio de Janeiro	2,7379
Distrito Federal	0,0000	Rio Grande do Norte	2,4324
Ceará	4,5864	Rio Grande do Sul	7,3011
Espírito Santo	1,7595	Rondônia	0,7464
Goiás	3,7318	Roraima	0,0851
Maranhão	3,9715	Santa Catarina	4,1997
Mato Grosso	1,8949	São Paulo	14,2620
Mato Grosso do Sul	1,5004	Sergipe	1,3342
Minas Gerais	14,1846	Tocantins	1,2955
Pará	3,2948	TOTAL	100,0000

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018) com base em Resolução TCU nº 242/90 de 1990.

Na segunda etapa do processo de distribuição do fundo, ocorre a divisão dos recursos entre os municípios de um mesmo estado. Para rateio do fundo, os municípios são organizados em faixas populacionais, sendo atribuído um coeficiente⁴² a cada uma, como demonstrado na Tabela 3. A base de distribuição do FPM entre os municípios do Interior segue com o mesmo parâmetro desde a sua concepção, a população. Como o porte populacional é crucial para definição da parcela a ser recebida do fundo, as estimativas de população municipais realizadas anualmente pelo IBGE são insumos de extrema importância para a distribuição dos recursos.

Tabela 3: FPM Interior – coeficientes por faixa de habitantes

Faixa de habitantes	Coeficiente	Faixa de habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1,0	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3,0
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2,0	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018) com base no Decreto Lei nº 1.881/1981.

Como entendia-se que municípios pequenos apresentam baixa capacidade de geração de receita, a regra de distribuição do FPM foi desenhada a fim de transferir mais recursos para municípios

⁴²Cabe acrescentar, que os coeficientes dos municípios foram determinantes para definição dos percentuais de pré-rateio entre os estados. A Lei nº 62 de 1989 determinou a divisão do fundo entre as UF's, e para sua implementação o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável pelo cálculo das quotas referentes ao Fundo, levou em consideração a soma dos coeficientes dos municípios de cada Estado no período.

menores. Por isso, os coeficientes populacionais - definidos na Tabela 3 - não aumentam na mesma proporção que o aumento da população. A primeira faixa populacional abrange os municípios de até 10.188 habitantes, o que já engloba 44,7% dos municípios brasileiros. Em outras palavras, quase metade dos municípios são tratados segundo as mesmas regras de distribuição e possuem o mesmo coeficiente do fundo. Entre a população do menor município brasileiro, Serra da Saudade (MG) de 786 habitantes, e o limite superior da faixa (10.188 habitantes), há uma diferença de 1.196%. Em suma, estão enquadrados no mesmo coeficiente municípios com grande disparidade populacional, o que contribui para que municípios muito pequenos recebam valores altíssimos do fundo⁴³.

No extremo oposto, a última faixa populacional agrega desde os municípios com população superior ou igual a 156.217 habitantes até o maior município classificado como interior - Guarulhos (SP) com 1,4 milhão de habitantes. Entre o menor e o maior município da faixa, há uma diferença de população de 774%. No entanto, os municípios estão vinculados a um mesmo coeficiente de distribuição⁴⁴. Estas disparidades ocorrem em menor proporção dentro das demais faixas populacionais, onde a diferença entre o limite superior e inferior na média se aproxima de 20%. No entanto, na comparação entre diferentes faixas populacionais também há falta de proporcionalidade entre variação de população e variação de coeficiente. Dois movimentos precisam ser destacados:

- i) Os coeficientes são sensíveis a pequenas variações na população: Com o aumento de apenas 1 habitante, um dado município pode mudar de faixa populacional, com isso, a ele será vinculado um coeficiente consideravelmente superior. Para exemplificar, considerando um município de 10.188 habitantes, que no ano seguinte apresentou população de 10.189 habitantes, o coeficiente populacional aumentará de 0,6 para 0,8 – um aumento de 33%. A situação inversa, com redução de 1 habitante, também é verdadeira. Devido a isso, o cálculo populacional realizado anualmente pelo IBGE para distribuição do fundo é sempre tema de grande embate entre o Instituto e as prefeituras, pois, pequenas variações na população podem significar em grande aumento ou redução do coeficiente de partilha.

⁴³ Fato que será demonstrado na seção 4.

⁴⁴ Para atenuar esse efeito, os municípios maiores foram enquadrados no grupo da Reserva, como será definido adiante, os municípios que dele fazem parte recebem uma parcela adicional do FPM.

- ii) A comparação entre os limites superiores de faixas diferentes permite concluir que os municípios maiores não são compensados por um aumento proporcional do coeficiente. Para exemplificar, um município de 156.216 habitantes, com população 15 vezes maior que um município de 10.188 habitantes, tem um coeficiente de participação apenas 6 vezes superior ao do segundo caso (3,8 frente a 0,6). O resultado direto deste descasamento, é a redução do FPM per capita conforme o aumento da população do município, de forma a penalizar municípios maiores, seguindo a lógica de equalização do fundo. Com isso, mais recursos do fundo são direcionados para a população que vive em municípios menores.

Esses fatores são fundamentais visto que o percentual do fundo recebido por cada município equivale à divisão entre seu coeficiente e o somatório dos coeficientes de todos os municípios de seu estado, ou seja, a participação do coeficiente individual em relação ao total do estado. A regra de distribuição do FPM entre os municípios do interior está definida a partir da seguinte fórmula⁴⁵:

$$FPM_{ie} = (0,864 * FPM * \theta_e * CP_{ie}) / \sum_e CP_{ie}$$

Onde:

i = identificação do município do interior;

e = identificação do estado ao qual o município do interior faz parte;

FPM_{ie} = valor do fundo a ser recebido pelo município do interior i situado no estado e ;

FPM = valor total a ser distribuído pelo FPM;

θ_e = participação do estado e no FPM (tabela 2);

CP_{ie} = coeficiente relativo à população do município i situado no estado e (tabela 3)

$\sum_e CP_{ie}$ = somatório de todos os coeficientes dos municípios do estado e .

$(0,864 * FPM * \theta_e)$ = valor do FPM destinado ao estado e .

$CP_{ie} / \sum_e CP_{ie}$ = percentual do fundo a ser recebido pelo município i localizado no estado e .

Em suma, dado o município i localizado no estado e , três fatores combinados influenciarão o valor recebido de FPM por um município do Interior:

⁴⁵ Fórmula adaptada a partir de trabalho realizado por Coiso, Miranda e Mendes (2008).

- i) participação do estado e no FPM – quanto maior a participação do estado no total a ser distribuído, maior o montante do fundo disponível para seus municípios. Da mesma forma, quanto menor a participação, menos recursos disponíveis para os municípios do estado;
- ii) somatório de todos os coeficientes dos municípios do estado e : quanto menor o somatório dos coeficientes dos municípios do mesmo estado, maior será o valor de FPM recebido pelo município i . Assim como, quanto maior o somatório, menor o valor a ser recebido. Cabe acrescentar que o somatório de coeficientes de um estado é resultado de dois fatores, a quantidade de municípios do estado e o porte populacional desses municípios.
- iii) o coeficiente relativo à população do município i : quanto maior o coeficiente relativo, mais recursos do fundo o município recebe. Em outro sentido, quanto menor o coeficiente relativo, menos recursos do fundo o município recebe⁴⁶.

Os dois primeiros fatores resultam da inclusão do pré-rateio entre os estados na regra de distribuição. A combinação deles implica no fato de que cada município receberá um valor diferente do fundo, mesmo que tenham a mesma população.

Capitais

As 26 capitais brasileiras recebem 10,0% do total de recursos destinados ao FPM⁴⁷. Para a distribuição deste montante são considerados dois fatores: fator população e fator renda per capita.

⁴⁶ Cabe reiterar que em termos per capita esse resultado pode ser diferente. Por mais que um município grande receba um valor maior do fundo, em termos per capita, não necessariamente essa afirmação é verdadeira. Como demonstrado, os coeficientes não aumentam na mesma proporção que o aumento populacional. Desta forma, em termos per capita, o FPM recebido é menor nos municípios maiores.

⁴⁷ O Ato Complementar da Presidência da República nº 35 de 1967 mudou a redação do artigo 91 da Lei 5.172 de 1966, criando a categoria de capitais no critério de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios.

O fator população é obtido calculando-se a relação entre a população da capital e a soma dos habitantes de todas as capitais do país⁴⁸. De forma que, quanto maior esta relação, maior será o fator correspondente, como mostra a Tabela 4.

Tabela 4: FPM Capital – Fator população

Pop. do Município/pop. de referência	Fator
Até 2%	2,0
Acima de 2% até 2,5%	2,5
Acima de 2,5% até 3,0%	3,0
Acima de 3,0% até 3,5%	3,5
Acima de 3,5% até 4,0%	4,0
Acima de 4,0% até 4,5%	4,5
Acima de 4,5%	5,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018) com base na Lei 5.172/1966

Já o fator renda per capita é calculado tendo por base a renda do estado no qual a capital está localizada. Para tal, quanto menor for a renda do estado em relação à renda nacional, maior será o fator renda, de modo a compensar as capitais localizadas em estados mais pobres. A Tabela 5 define o fator correspondente a cada faixa de renda.

Tabela 5: FPM Capital – Fator renda per capita

Inverso do índice de renda per capita do Estado (%)	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,0220	2,5

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2018) com base na Lei 5.172/1966

O coeficiente apurado para cada capital resulta do produto dos dois fatores, população e renda. A participação do coeficiente individual no somatório dos coeficientes das capitais representa o percentual do fundo a receber. A regra de distribuição do FPM entre as capitais está definida a partir da seguinte fórmula⁴⁹:

⁴⁸ Importante destacar que as grandes disparidades entre população e coeficiente encontradas no fator populacional da regra de distribuição entre os municípios do interior, não são evidenciadas no fator populacional das capitais.

⁴⁹ Fórmula adaptada a partir de trabalho realizado por Coiso, Miranda e Mendes (2008).

$$FPM_c = (0,1 * FPM * CPop_c * CR_c) / [\sum_{c=1}^{26} (CPop_c * CR_c)]$$

Onde:

c = identificação da capital;

FPM_c = valor a ser recebido pela capital do estado e ;

FPM = valor total a ser distribuído pelo FPM;

$CPop_c$ = coeficiente relativo da população da capital em relação ao total da população de todas as capitais (tabela 4);

CR_c = coeficiente relativo ao inverso da renda per capita do estado e onde está localizada a capital c (tabela 5)

$\sum_{c=1}^{26} (CPop_c * CR_c)$ = somatório do produto dos coeficientes de todas as capitais.

$(CPop_c * CR_c) / \sum_c (CPop_c * CR_c)$ = percentual do fundo a ser recebido pela capital c localizada no estado e .

Em suma, considerando a capital c localizada no estado e , a combinação de três fatores influenciará o valor recebido de FPM:

- i) população da capital em relação ao total da população de todas as capitais - quanto maior a população de c em relação as demais, maior o total do fundo a ser recebido. Em outro sentido, quanto menor a população, menor o total do fundo a ser recebido.
- ii) coeficiente relativo ao inverso da renda per capita do estado e : quanto menor a renda per capita do estado e , onde está localizada a capital, maior será o valor de FPM recebido. Assim como, quanto maior for a renda per capita, menor o valor a ser recebido;
- iii) Fator renda e fator populacional das demais capitais: quanto menor o somatório do produto dos dois fatores, maior a participação da capital c no total do FPM. A situação inversa também é verdadeira.

Diferente do que ocorre entre os municípios do Interior, que tem por base de distribuição apenas a população, o rateio do fundo entre as capitais, ao considerar a renda do estado, pretende identificar os municípios com menor desenvolvimento.

Municípios da Reserva

As regras de distribuição do FPM foram criadas com um viés que beneficia os municípios de menor população e penaliza aqueles de maior porte. Com o passar dos anos observou-se a necessidade de compensar os municípios de maior porte populacional e atividade econômica pouco desenvolvida, que não eram atendidos pelo fundo. Para isso, foi criada uma Reserva do Fundo de Participação dos Municípios, que corresponde a 3,6% do total de recursos do fundo⁵⁰. Esta Reserva é distribuída entre os municípios já classificados como “Interior” e que apresentam população igual ou superior a 142.633 habitantes e coeficiente de participação superior a 3,8. Ou seja, aqueles localizados nas duas últimas faixas populacionais maiores - como demonstrado na Tabela 3. Atualmente 175 municípios se enquadram nesta classificação e recebem o adicional do FPM.

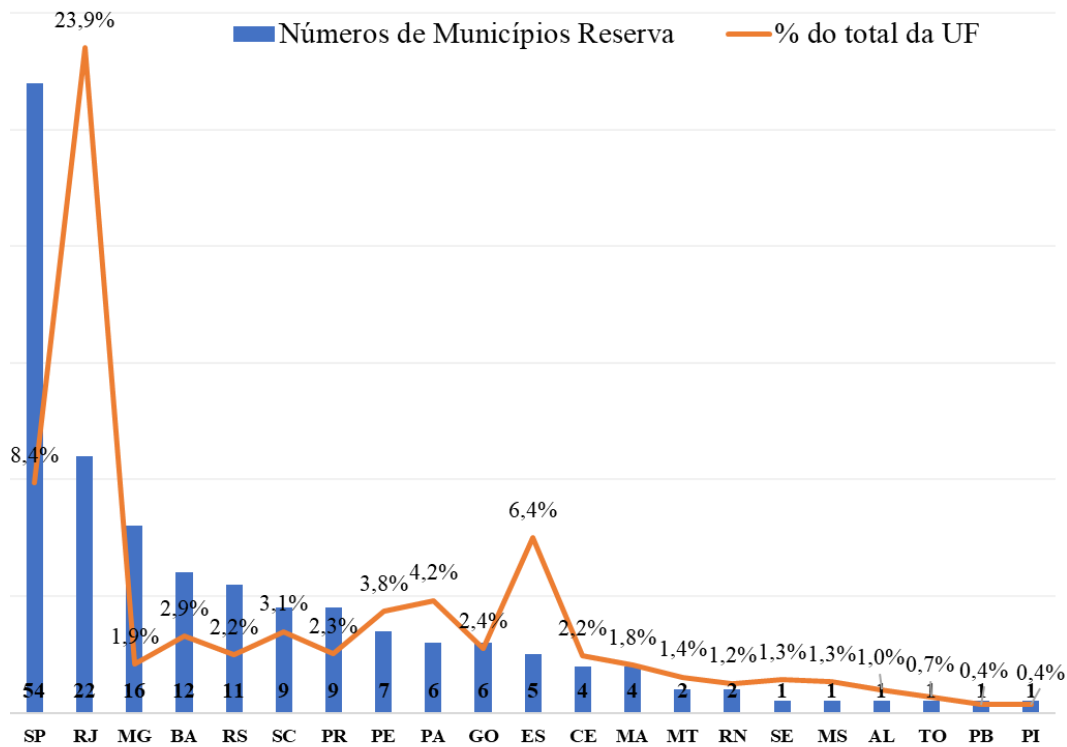
Os recursos da Reserva são distribuídos aos municípios a partir de dois fatores: população e renda, assim como ocorre com as capitais. Desta forma, quanto maior o número de habitantes do município em relação ao grupo de municípios da Reserva, maior o fator população. No fator renda, também será considerada a renda do estado no qual o município está localizado. Para tal, quanto menor for a renda do estado em relação à renda nacional, maior será o fator renda, de modo a compensar os municípios localizados em estados mais pobres.

O coeficiente apurado para cada município da Reserva resulta do produto dos dois fatores, população e renda. A participação do coeficiente individual no somatório dos coeficientes dos municípios da Reserva de todo o Brasil representa o percentual do fundo a receber. Importa destacar que, além desse percentual, os municípios que pertencem ao grupo da Reserva também recebem parte do recurso destinado aos municípios do interior, ou seja, recebem o FPM de forma cumulativa pelos dois critérios.

⁵⁰ O Decreto-Lei nº 1.881 de 1981 criou a categoria de Municípios denominada Reserva e a Lei Complementar nº 91 de 1997 definiu as faixas populacionais que pertencem a este grupo atualmente.

O Gráfico 1 apresenta a distribuição dos municípios da Reserva entre os estados brasileiros. Boa parte desse grupo de municípios está concentrada na região Sudeste. O RJ é o estado com maior percentual de municípios no grupo Reserva (24% do total do estado), seguido por São Paulo (8%) e Espírito Santo (6%). Apesar de ser um dos estados com grande número de municípios com população superior a 142.633 habitantes, em Minas Gerais os 16 municípios que compõem este grupo representam apenas 2,0% do total de municípios do estado. No Amazonas, Rondônia, Acre, Amapá e Roraima, não há nenhum município cuja população se iguale ou supere a marca de 142.633 habitantes, exceto as capitais.

Gráfico 1: Distribuição municípios da Reserva



Elaboração do autor com dados do IBGE (2018)

O total de FPM recebido pelos municípios que fazem parte do grupo Reserva está definido pela seguinte fórmula⁵¹:

$$FPM_{ier} = FPM_{ie} + \frac{0,036 * FPM * CPop_{ir} * CR_{ir}}{\sum_{r=1}^{175} (CPop_{ir} * CR_{ir})}$$

⁵¹ Fórmula adaptada a partir de trabalho realizado por Coiso, Miranda e Mendes (2008).

Onde:

i = identificação do município do interior

r = identificação do município participante do grupo Reserva;

FPM_{ir} = valor total a ser recebido pelo município do interior participante do grupo Reserva;

FPM_{ie} = valor a ser recebido pelo município por ser parte do grupo interior;

FPM = valor total a ser distribuído pelo FPM;

$CPop_{ir}$ = coeficiente relativo à população do município do grupo Reserva em relação ao total da população dos municípios participantes da Reserva (Tabela 4);

CR_{ir} = coeficiente relativo ao inverso da renda per capita do estado onde se situa o município do grupo Reserva (tabela 5);

$\sum_{r=1}^{175}(CPop_{ir} * CR_{ir})$ = somatório do produto dos coeficientes dos municípios participantes do grupo Reserva;

$\frac{0,036 * FPM * CPop_{ir} * CR_{ir}}{\sum_{r=1}^{175}(CPop_{ir} * CR_{ir})}$ = valor adicional recebido pelo município por fazer parte do grupo

Reserva;

Por fim, a Tabela 6 traz um resumo de todos os componentes da receita corrente aqui listados. Adiante será analisada a contribuição de cada um dos componentes para a formação da receita municipal. Para isso, será considerada a receita bruta arrecadada pelos municípios no ano de 2018.

Tabela 6: Componentes da Receita Corrente Municipal

Receita Própria	
Impostos, Taxas, Contribuição de Melhoria, Contribuições, Receita Patrimonial, Receita de Serviços, Receita Industrial e Receita Agropecuária	
Transferências Correntes	
Devolução Tributária	ITR, IOF, ICMS, IPVA
Transferências Compensatórias	Royalties, Participações Especiais, Compensação Financeira de Recursos Minerais, Compensação Financeira de Recursos Hídricos
Transferências Redistributivas	
<i>Setoriais</i>	Transferências vinculadas à área da Saúde, Educação, Assistência Social e Cide Combustíveis
<i>Sistema de cota parte</i>	IPI, recursos da Lei Kandir, Royalties transferidos pelos estados a todos os municípios.
<i>Fundo de Participação</i>	FPM

Elaboração própria.

3.2 Base de dados

Para exame da distribuição das receitas municipais foram consideradas as informações declaradas pelas prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Estas informações estão consolidadas no maior banco de dados para análise da administração dos recursos públicos, sobretudo no que tange aos entes subnacionais, o Finbra⁵². Através dele, é possível ter acesso às informações contábeis, financeiras e estatísticas fiscais de um universo que compreende os 5.570 municípios brasileiros, os 26 estados, o Distrito Federal e a União.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que os municípios devem encaminhar suas contas para a STN até o dia 30 de abril do ano seguinte ao exercício de referência. A partir desta data, o órgão dispõe de 60 dias para disponibilizá-las ao público. A declaração das informações fiscais deve seguir os padrões do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público⁵³ – MCASP. Apesar das exigências legais e das diretrizes do MCASP, a falta de transparência e

⁵² Para consulta pública do Finbra, a STN utiliza o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que pode ser acessado através do link: <https://siconfi.tesouro.gov.br/>

⁵³ O Manual determina as diretrizes para declarações contábeis e está alinhado com as normas brasileiras e internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público.

uniformização das declarações dos entes sempre foi um desafio para a análise das contas públicas⁵⁴. Há municípios que não divulgam os dados no prazo legal, ou ainda, há falta de consistência nas informações declaradas entre aqueles que divulgam, com dados fora do padrão determinado pelo manual de contabilidade pública.

Contudo, é importante destacar que houve grande avanço na divulgação e uniformização dos dados, sobretudo, pelo trabalho de sistematização das declarações realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Para o ano de 2018, último ano com dados disponíveis até o fechamento deste trabalho, do total de municípios, 5.451 declararam seus dados no prazo legal⁵⁵. Após o tratamento destas informações, com o objetivo de identificar possíveis inconsistências nos dados declarados, foram retirados da base 100 municípios, cujas declarações não estavam compatíveis com as normas do manual de contabilidade pública⁵⁶. Com isso, será possível analisar o balanço orçamentário de 5.351 cidades, que representam juntas 96,1% dos municípios brasileiros, onde vive 97,0% da população nacional.

O Gráfico 2 apresenta a distribuição dos municípios por porte populacional. Para tal, foi utilizada a classificação definida pelo IBGE, na qual os municípios estão distribuídos em sete classes segundo o número de habitantes⁵⁷.

As três primeiras classes agregam os municípios com até 20 mil habitantes – juntas somam 3.808 municípios, 68,4% do total do país. No entanto, nestes habitam 15,4% do total de brasileiros. As 1.064 cidades com população entre 20 e 50 mil habitantes concentram quase o mesmo percentual de pessoas (16,0%). As três últimas classes correspondem juntas a 666 municípios (18,7% do total), onde vivem 68,8% dos brasileiros. O Brasil é formado principalmente por municípios de pequeno porte, com população de até 20 mil habitantes. No entanto, a maior parcela da população está concentrada nos municípios de médio e grande porte.

⁵⁴ Este é um entrave presente não só na avaliação das contas municipais, como também nas declarações estaduais.

⁵⁵ Brasília e Fernando de Noronha não possuem prefeitura, por isso não fazem parte desta base de dados. Os demais 117 municípios, que completam o universo de 5.570 municípios brasileiros, não declararam seus dados até o dia 10/04/2020, data em que a base de dados deste trabalho foi consolidada.

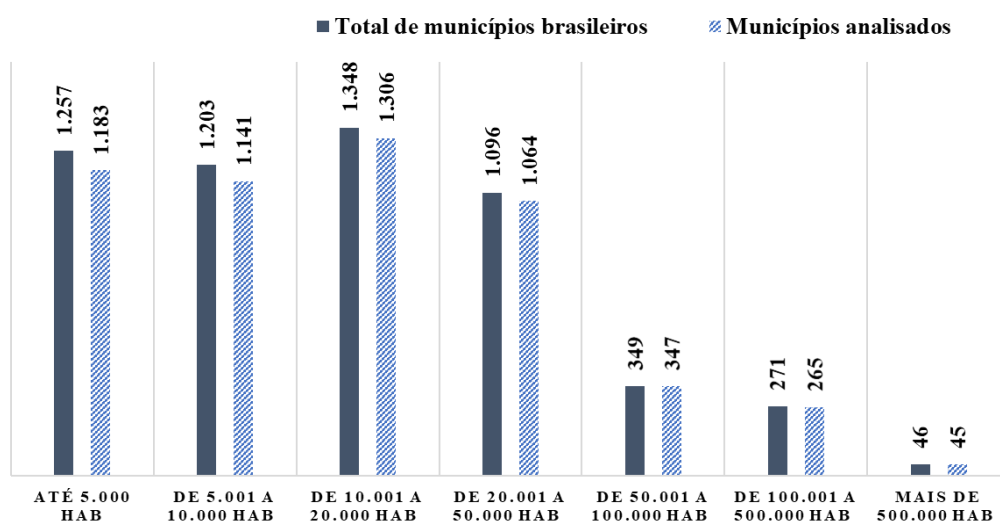
⁵⁶ Além dos dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, foram consultados os portais de transparência das prefeituras para compatibilização das informações divulgadas. Entre os 100 municípios excluídos da base de análise, 96 não declararam informações referentes à arrecadação de FPM. Os demais quatro municípios excluídos da base divulgaram exatamente as mesmas informações sobre arrecadação de receita, o que é improvável ocorrer na prática, e por isso as informações foram consideradas inconsistentes.

⁵⁷ De acordo com o Instituto, esta classificação baseou-se em observação empírica dos resultados quanto ao crescimento relativo dos municípios segundo seus portes no período entre 1991 e 2011.

Esta informação será importante para as principais conclusões sobre os critérios de distribuição de receitas entre os entes.

O Gráfico 2 também compara o número total de municípios brasileiros com a amostra utilizada neste trabalho. Os 5.351 municípios analisados abarcam ao menos 94% do total de municípios de cada faixa. A exclusão de municípios da base não prejudicou a representatividade da realidade brasileira.

Gráfico 2: Distribuição de Municípios por porte populacional



Elaboração própria com dados do IBGE (2018)

3.3 Composição da receita dos municípios brasileiros

Após a definição de cada componente da receita corrente dos municípios, nesta seção, será analisada a contribuição de cada um para formação da receita. Como já destacado, será utilizada a receita bruta⁵⁸ do exercício de 2018 declarada pelos municípios à Secretaria do Tesouro Nacional. A composição do orçamento dos municípios é resultado do processo de formação da atual estrutura federativa brasileira, onde boa parte dos recursos fiscais está concentrada no governo federal, enquanto as transferências assumem o papel de principal fonte de recursos dos entes subnacionais. Nesta subseção, através da análise da composição da receita, essas conclusões serão evidenciadas.

⁵⁸ Como o objetivo está em discutir as regras de distribuição dos recursos, optou-se por utilizar a receita bruta realizada, ou seja, sem reduzir desta os descontos constitucionais, como o Fundeb.

3.3.1 Receita de arrecadação própria

As receitas próprias municipais representam em média 12,2% da receita corrente – como mostra a Tabela 7. Em outras palavras, as receitas cuja arrecadação é de competência da prefeitura representam menos de 1/8 do total da receita municipal. Portanto, em média, grande parte do orçamento é formado por transferências.

No entanto, a análise por porte populacional evidencia o tamanho do desvio padrão dessa amostra. Existe uma relação direta entre participação da receita própria no orçamento e porte populacional. Quanto menor o município, menos a receita própria contribui para formação da receita total⁵⁹. Para os municípios com até 20 mil habitantes, esse percentual se aproxima de 10%. Já nas classes de municípios com população superior a 50 mil habitantes o valor supera 20%, chegando a 40% entre aqueles com mais de 500 mil habitantes. Esta disparidade se repete entre os principais componentes da receita própria.

Tabela 7: Composição da Receita Própria municipal (% receita corrente)

População (Hab)	Receita Própria (A+B+C+D)	Imp., Taxas e Cont de Melhoria (A)	Impostos	ISS	IPTU	Demais Imp.	Taxas e Cont Melhoria	Contribuições (B)	Receita Patrimonial (C)	Receita de Atividades (D)
Até 5.000	7,5%	4,2%	3,8%	1,4%	0,6%	1,8%	0,4%	1,3%	1,5%	0,5%
De 5.001 a 10.000	9,4%	5,9%	5,3%	2,2%	1,0%	2,1%	0,6%	1,6%	1,3%	0,6%
De 10.001 a 20.000	10,5%	6,6%	5,8%	2,5%	1,3%	2,1%	0,8%	1,8%	1,4%	0,7%
De 20.001 a 50.000	14,2%	9,1%	8,0%	3,3%	2,2%	2,5%	1,1%	2,4%	1,6%	1,1%
De 50.001 a 100.000	21,1%	13,9%	12,1%	4,9%	4,0%	3,3%	1,7%	3,3%	1,9%	2,0%
De 100.001 a 500.000	29,9%	20,4%	18,2%	7,5%	6,2%	4,5%	2,2%	4,1%	2,9%	2,4%
Mais de 500.000	40,2%	29,9%	27,4%	12,7%	8,8%	5,9%	2,5%	5,3%	2,7%	2,2%
Média nacional	12,2%	7,8%	6,9%	2,8%	1,7%	2,3%	0,9%	2,0%	1,6%	0,9%

Elaboração própria com dados da STN (2020)

Na média, os Impostos são os principais componentes da receita própria. No que tange a sua participação na receita, há uma grande disparidade entre as diferentes classes populacionais, que varia de 4% na menor classe populacional e 27% na maior. No geral, entre os impostos municipais, o ISS e o IPTU são as principais contribuições e representam em média, 2,8% e 1,7% da receita, respectivamente. Para os municípios de até 5 mil habitantes, esses percentuais não ultrapassam 1,5%. No entanto, para aqueles com população superior a 500 mil habitantes, esses impostos representam em torno de 10% da receita de uma prefeitura. Quanto maior o porte do município, maior a importância dos impostos na receita.

⁵⁹ Menções a receita total se referem à totalidade da receita corrente.

Importante acrescentar que a baixa contribuição destes impostos, sobretudo em municípios de pequeno porte, não se justifica pela falta de estrutura arrecadatória. A Pesquisa dos Municípios Brasileiros (2015) realizada pelo IBGE aponta que, do total de municípios brasileiros, apenas 307 não possuem estrutura para cobrança de ISS. Para o IPTU, são 290 prefeituras sem a cobrança do imposto sobre os imóveis. De fato, esta é uma realidade presente principalmente nos municípios de até 50 mil habitantes. Entretanto, apesar da grande maioria dos municípios apresentarem estrutura para arrecadar recursos públicos, ainda impressionam as centenas de prefeituras que não apresentam o essencial para gestão. Em relação às Taxas e Contribuições de Melhoria, em média representam menos de 1% da receita municipal.

Para as demais receitas, a arrecadação segue o padrão onde quanto maior o porte populacional maior a participação na receita total. Na média, as receitas de Contribuições representam 2% da receita municipal, a receita patrimonial, 1,6%, e a receita de atividades, que agrega as receitas de Serviços, Industrial e Agropecuária, correspondem a 0,9% do total. Em resumo, os impostos são as principais fontes de receita própria do município.

3.3.2 Transferências Correntes

A Tabela 8 corrobora com as principais conclusões já apresentadas pela análise da receita própria municipal. Na média nacional, as transferências representam 86,7% das receitas correntes dos municípios. Como já esperado, a contribuição das transferências para a composição das receitas municipais tem forte relação com o porte dos municípios. Quanto maior o porte populacional, menor a participação das transferências no orçamento. Entre os municípios de até 5 mil habitantes, mais de 90% da receita total tem como origem as transferências, enquanto para os municípios com população superior a 500 mil habitantes, esse percentual é inferior a 60%.

Tabela 8: Composição das Transferências municipais (% receita corrente)

População (Hab)	Transferências correntes (E+F+G+H+I+J)	Devolução Tributária (E)	ITR	IOF	IPVA	ICMS	Compenst. (F)	Setorial (G)	Cota-Parte (H)	FPM (I)	Demais* (J)
Até 5.000	91,8%	20,4%	0,4%	0,0%	1,3%	18,8%	0,6%	20,7%	0,4%	48,6%	1,2%
De 5.001 a 10.000	89,7%	21,1%	0,5%	0,0%	1,7%	18,8%	0,9%	29,3%	0,4%	36,8%	1,1%
De 10.001 a 20.000	88,6%	18,2%	0,4%	0,0%	1,8%	16,1%	1,3%	33,7%	0,4%	33,8%	1,1%
De 20.001 a 50.000	84,6%	18,2%	0,3%	0,0%	2,2%	15,7%	1,5%	36,3%	0,4%	27,4%	0,9%
De 50.001 a 100.000	77,4%	19,0%	0,2%	0,0%	3,0%	15,9%	1,5%	35,8%	0,3%	20,1%	0,7%
De 100.001 a 500.000	67,9%	22,1%	0,1%	0,0%	3,8%	18,2%	1,3%	29,2%	0,5%	14,2%	0,6%
Mais de 500.000	57,3%	22,1%	0,0%	0,0%	4,2%	17,9%	2,1%	24,9%	0,5%	7,3%	0,3%
Média nacional	86,7%	19,6%	0,4%	0,0%	1,9%	17,3%	1,1%	30,2%	0,4%	34,4%	1,0%

Elaboração própria com dados da STN (2020)

*Demais transferências não especificadas na Declaração de Contas Anuais e por isso não foi possível classificá-las.

Entre os grupos, o FPM é o principal componente da receita corrente e em média equivale a 34,4% do total. A distribuição do fundo entre as diferentes classes evidencia a forte dependência dos municípios de até 5 mil habitantes: em média quase metade da receita (48,6%) tem por origem o FPM. De forma geral, para os municípios de até 20 mil habitantes, 3.808 prefeituras, esse percentual supera 30% e o FPM é a principal fonte de recursos públicos. Por outro lado, entre os municípios com população superior a 100 mil habitantes, a participação do fundo na composição da receita não supera 15% e a Receita Própria representa a principal fonte de financiamento.

Como esperado, as transferências setoriais, cujos principais componentes incluem o financiamento dos gastos da área da saúde e educação, também apresentam alta participação no orçamento se comparadas às demais: em média, 30,2% da receita. Já as Devoluções Tributárias são responsáveis em média por 19,6%. Não há grande dispersão em relação a este percentual se compararmos as classes por porte populacional. As Devoluções Tributárias estão relacionadas à capacidade fiscal local, já que o ente receberá o montante de recurso de forma proporcional à capacidade de geração de receita em seu território. Neste grupo, o ICMS se destaca como a principal fonte de receita e corresponde em média a 17,3% da receita corrente. Por fim, as Compensações Financeiras e as transferências oriundas do Sistema de Cota-parte em média apresentam menor participação na composição da receita corrente: 1,1% e 0,4% respectivamente.

A análise sobre a composição da receita corrente mostra a importância do FPM para o orçamento municipal, sobretudo para os municípios de pequeno porte. O fundo é a principal fonte de receita para 68% dos municípios do país. A criação do FPM, em 1965, representou um marco na relação entre o governo federal e os entes subnacionais. Desde então, poucas foram as alterações nas regras de distribuição do fundo e não há qualquer mecanismo de controle por parte do setor público que avalie sua eficiência frente ao objetivo de existência do fundo. Em todo esse período, a estrutura federativa brasileira mudou, assim como a base socioeconômica e a capacidade arrecadatória dos municípios. A próxima seção avalia a distribuição do FPM a fim de apontar possíveis distorções e pontos de melhorias nas regras de rateio.

4 Análise do FPM

O Fundo de Participação dos municípios é uma transferência redistributiva. No mundo, são utilizados diferentes mecanismos de equalização fiscal, que consideram as demandas e

particularidades locais, fato que será discutido na seção 5. A análise da distribuição do FPM deve se ater ao objetivo de existência do fundo, que é resultado do contexto social, político e econômico brasileiro na década de 1960. Os trabalhos realizados por Coiso, Mendes e Miranda (2008) e Prado (2006) seguem essa linha e são as principais referências aqui utilizadas. Nesta seção, após breve revisão do contexto que pautou a criação do FPM, será analisada sua distribuição entre os municípios e apontadas as possíveis distorções frente ao objetivo inicial de criação.

4.1 O objetivo do FPM

O Fundo de Participação dos Municípios foi uma das inovações trazidas pelo contexto da Reforma Tributária da década de 1960. É possível resumir em dois os principais vetores que motivaram a criação do fundo:

- i) a forte concentração da base tributária na União, o que gerou a necessidade de transferências para garantir capacidade de gastos nos entes subnacionais;
- ii) A continuidade do processo de crescimento, que esbarrava na alta concentração da atividade econômica e da capacidade tributária. Era preciso distribuir mais recursos para os municípios pobres, ou seja, aqueles com baixa capacidade de geração de receita. Apenas dessa forma seria possível garantir o desenvolvimento inter-regional.

Considerando esses entraves, o FPM surgiu com o objetivo de garantir o desenvolvimento em todas as regiões do país através da distribuição de recursos públicos. Como já destacado, nas regras de rateio do fundo, não houve qualquer consideração sobre necessidades fiscais ou custos de provisão de serviços públicos dos entes. Apesar desses fatores pautarem a existência de transferências redistributivas em alguns países mais desenvolvidos, no caso brasileiro o objetivo de garantir o desenvolvimento inter-regional se sustentou nas transferências de recursos para suprir a baixa capacidade de geração de receita, que acreditava-se estar correlacionada com o porte populacional.

No entanto, após mais de 50 anos do início da distribuição do fundo, indicadores de desenvolvimento ainda apontam para grandes desigualdades entre as regiões. Para evidenciar este quadro, será utilizado o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)⁶⁰, que mede o desenvolvimento humano, econômico e social pelo prisma dos municípios. O Índice é composto por três vertentes de desenvolvimento: Emprego & Renda, Educação e Saúde, que estão definidas no quadro abaixo:

Quadro 1: Resumo dos Componentes do IFDM – por área de desenvolvimento

IFDM		
Emprego & Renda	Educação	Saúde
<ul style="list-style-type: none"> • Geração de emprego formal • Taxa de formalização do mercado de trabalho • Geração de renda • Massa salarial real no mercado de trabalho formal • Índice de Gini de desigualdade de renda no trabalho formal 	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento à educação infantil • Abandono no ensino fundamental • Distorção idade-série no ensino fundamental • Docentes com ensino superior no ensino fundamental • Média de horas-aula diárias no ensino fundamental • Resultado do IDEB no ensino fundamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporção de atendimento adequado de pré-natal • Óbitos por causas mal definidas • Óbitos infantis por causas evitáveis • Internação sensível à atenção básica (ISAB)
Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego	Fonte: Ministério da Educação	Fonte: Ministério da Saúde

Fonte: Firjan (2018)

Cada uma das vertentes pretende representar a manutenção de um ambiente de negócios propício à geração local de emprego e renda; a garantia da educação infantil e fundamental e a atenção básica em saúde, respectivamente.

O IFDM varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento do município. A depender do resultado, há quatro conceitos que resumem o nível de desenvolvimento:

- Municípios com IFDM entre 0,0 e 0,4: baixo estágio de desenvolvimento;

⁶⁰ Boa parte dos trabalhos acadêmicos que pretendem avaliar o desenvolvimento municipal utilizam o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para tal fim, pois trata-se de um indicador que segue a metodologia global de medição de desenvolvimento. O IFDM, assim como o IDHM, tem por objetivo acompanhar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. No entanto, a estruturação do Índice Firjan permite o acompanhamento dos indicadores socioeconômicos de forma mais frequente, visto que o IDHM utiliza dados do Censo Demográfico, que ocorre a cada dez anos. O último IDHM se refere ao ano de 2010, enquanto a última edição do IFDM traz um panorama do desenvolvimento dos municípios no ano de 2016.

- Municípios com IFDM entre 0,4 e 0,6: desenvolvimento regular;
- Municípios com IFDM entre 0,6 e 0,8: desenvolvimento moderado;
- Municípios com IFDM entre 0,8 e 1,0: alto desenvolvimento.

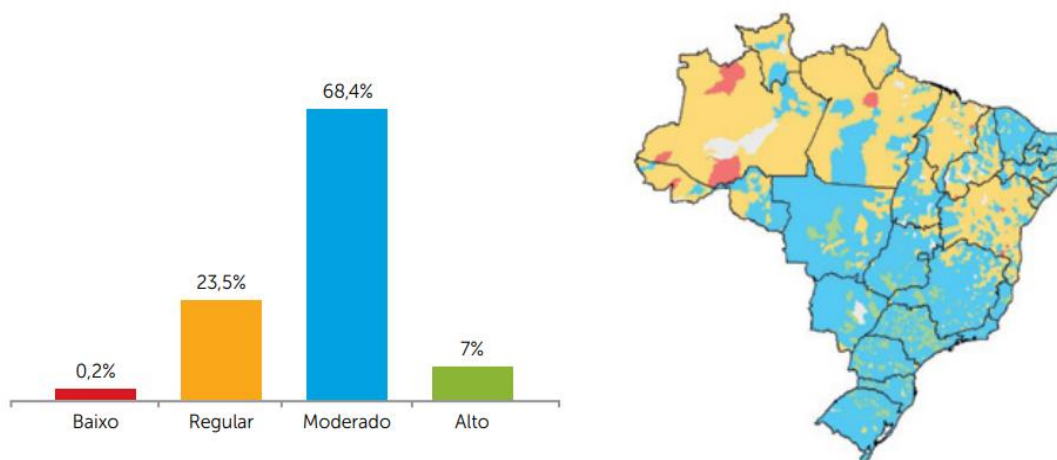
A última edição do IFDM reflete o quadro de desenvolvimento municipal no ano de 2016⁶¹. De acordo com o indicador, a grande maioria dos municípios apresenta desenvolvimento moderado: na média os municípios apresentaram 0,6678 pontos no IFDM.

Ao analisar as três vertentes do índice, o quadro de Emprego e Renda dos municípios brasileiros é o mais crítico. Na média, o IFDM Emprego e Renda foi de 0,4664 ponto, mostrando nível regular do mercado de trabalho formal brasileiro. Soma-se a este fator o quadro educacional do país. Apesar do nível moderado do IFDM Educação (0,7689 ponto na média nacional), a publicação destaca que ainda existe um longo caminho para o desenvolvimento da educação básica no Brasil: em 2016, mais da metade das crianças com até cinco anos de idade estava fora da escola, o que equivale a um déficit de mais de 10 milhões de vagas. No que tange a vertente Saúde, o índice também aponta desenvolvimento moderado (0,7655 ponto na média dos municípios). A Firjan destaca três pontos que impedem um cenário mais desenvolvido na área da saúde municipal: i) o acesso à saúde básica ainda não é realidade para 77 milhões de brasileiros ii) quase um milhão de gestantes não tiveram acesso ao pré-natal adequado; iii) a taxa de óbitos infantis por causas evitáveis segue muito longe de um nível tolerável. Em 2016, o país teve mais de 27 mil óbitos infantis que poderiam ter sido evitados por ações efetivas dos serviços de saúde (FIRJAN, 2018).

Esse cenário não é homogêneo se compararmos as diferentes regiões do país. A análise mais detalhada do IFDM revela as enormes disparidades regionais. Quando se trata de desenvolvimento, o Brasil está dividido em dois. O mapa abaixo deixa evidente como os municípios localizados no Centro-Sul do país apresentam em média nível de desenvolvimento superior ao daqueles localizados no Norte e parte do Nordeste, que na média apresentam as menores notas no índice.

⁶¹ A última edição avaliou o desenvolvimento de 5.471 cidades brasileiras, onde vive 99,5% da população brasileira. Foram excluídos da análise 99 municípios para os quais ainda não existiam dados devido à ausência, insuficiência ou inconsistência (FIRJAN, 2018).

Mapa 1: Distribuição dos municípios brasileiros por grau de desenvolvimento do IFDM



Fonte: Firjan (2018)

O debate em torno do desenvolvimento inter-regional que pautou a criação dos Fundos de Participação já incorporava na década de 1960 um quadro de grandes disparidades socioeconômicas entre as regiões brasileiras. Os dados mais atuais sobre desenvolvimento municipal trazem um cenário ainda preocupante:

O Sul continua apresentando-se como a região mais desenvolvida, tendo em sua composição 98,8% dos municípios classificados com desenvolvimento moderado ou alto, nenhum município classificado em baixo desenvolvimento e apenas 1,2% dos municípios classificados com desenvolvimento regular. A Região Sudeste tem perfil semelhante, com 92,9% dos municípios classificados com desenvolvimento alto ou moderado e, assim como a Região Sul, nenhuma cidade com baixo desenvolvimento. O Centro-Oeste alcançou o padrão Sul-Sudeste, com 92,4% dos municípios com desenvolvimento moderado ou alto e nenhum município com baixo desenvolvimento. Por sua vez, as regiões Norte e Nordeste apresentaram, respectivamente, 60,2% e 50,1% dos seus municípios classificados com desenvolvimento regular ou baixo e, juntas, respondem por 87,2% do total de municípios nessas classificações. (FIRJAN, 2018, p.12)

O Brasil continua sendo um país fortemente dividido, com as regiões Norte e Nordeste marcadas por um nível de desenvolvimento mais baixo frente às demais. Considerando o objetivo do FPM de atenuar essas disparidades, cabe avaliar sua distribuição entre os municípios brasileiros.

4.2 Distribuição do FPM

Para atingir o objetivo de desenvolvimento inter-regional, o FPM foi criado visando distribuir recursos para todos os municípios do país, de forma inversamente proporcional à sua capacidade de geração de receita. Assumiu-se que a capacidade de arrecadação dos municípios estaria correlacionada com o porte populacional. Para que a regra de distribuição do fundo seja eficiente, é necessário que essa hipótese seja ainda verdadeira para a maioria dos municípios brasileiros.

Na Tabela 9 está distribuída entre as classes de municípios a receita correspondente à transferência do FPM e à Capacidade de Geração de Receita. Para avaliação deste último item, foram utilizados como proxy os recursos arrecadados pelos municípios cujo fato gerador esteja vinculado com a estrutura arrecadatória municipal: i) as receitas próprias, que são reflexo da atividade econômica e esforço tributário municipal; ii) as transferências vinculadas à atividade econômica local, que são as devoluções tributárias⁶². Os indicadores estão ponderados pelo número de habitantes, pois com a análise per capita é possível avaliar municípios de diferente porte populacional. A avaliação dos dados da tabela já permite algumas conclusões iniciais sobre a distribuição do fundo:

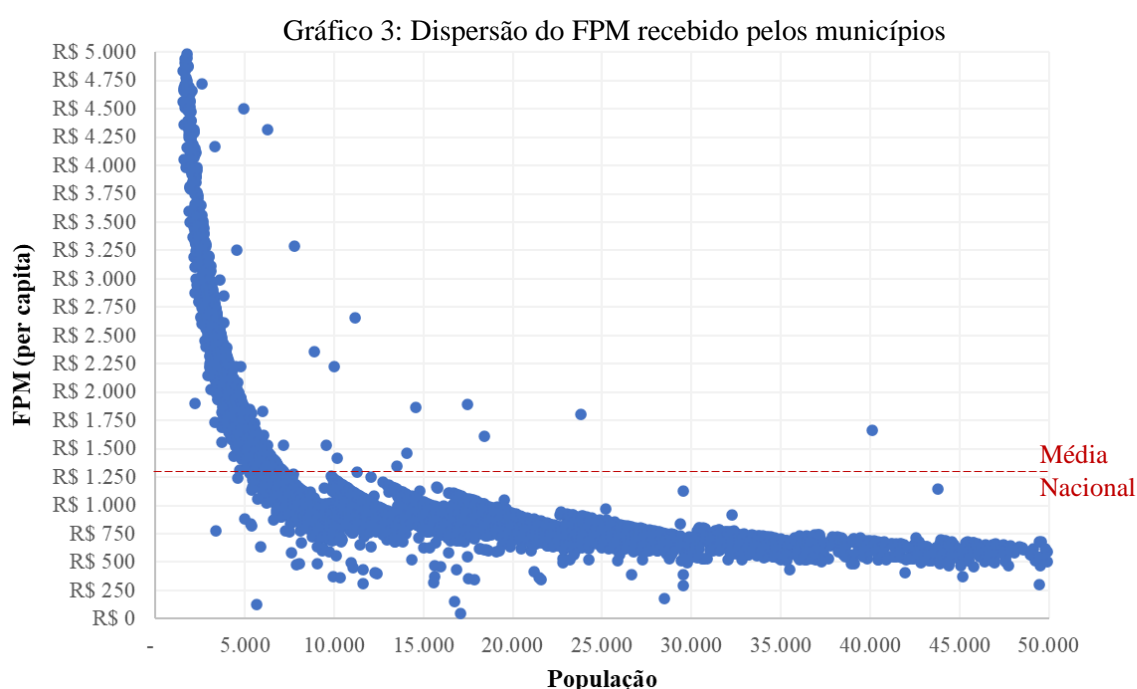
Tabela 9: Receita per capita - por porte populacional

<i>População (Hab)</i>	<i>FPM</i>	<i>Receita Própria</i>	<i>Devolução Tributária</i>	<i>Capacidade Geração receita</i>
<i>Até 5.000</i>	<i>R\$ 2.726,69</i>	<i>R\$ 474,29</i>	<i>R\$ 1.258,23</i>	<i>R\$ 1.732,52</i>
<i>De 5.001 a 10.000</i>	<i>R\$ 1.211,46</i>	<i>R\$ 368,66</i>	<i>R\$ 816,51</i>	<i>R\$ 1.185,17</i>
<i>De 10.001 a 20.000</i>	<i>R\$ 940,08</i>	<i>R\$ 358,34</i>	<i>R\$ 600,35</i>	<i>R\$ 958,69</i>
<i>De 20.001 a 50.000</i>	<i>R\$ 702,30</i>	<i>R\$ 462,27</i>	<i>R\$ 581,80</i>	<i>R\$ 1.044,07</i>
<i>De 50.001 a 100.000</i>	<i>R\$ 500,36</i>	<i>R\$ 662,12</i>	<i>R\$ 582,87</i>	<i>R\$ 1.244,99</i>
<i>De 100.001 a 500.000</i>	<i>R\$ 368,70</i>	<i>R\$ 982,86</i>	<i>R\$ 728,99</i>	<i>R\$ 1.711,86</i>
<i>Mais de 500.000</i>	<i>R\$ 194,94</i>	<i>R\$ 1.283,76</i>	<i>R\$ 672,39</i>	<i>R\$ 1.956,15</i>
<i>Média nacional</i>	<i>R\$ 1.282,57</i>	<i>R\$ 465,25</i>	<i>R\$ 794,04</i>	<i>R\$ 1.259,29</i>

Elaboração própria com dados da STN (2020) e IBGE (2020)

⁶² Como apresentado na seção 3, os demais grupos de receita não apresentam relação direta com a atividade econômica do município ou representam compensações financeiras.

Quanto menor a população, mais recursos do FPM o município recebe por habitante. Para os municípios com até 5 mil habitantes, o FPM per capita supera R\$ 2 mil. Se compararmos com os municípios que apresentam até o dobro de tamanho (5 a 10 mil habitantes), o FPM per capita cai para menos da metade, R\$ 1.211. Para os brasileiros que vivem nos municípios com mais de 50 mil habitantes, que abrangem a maior parte da população, a receita transferida pelo Fundo é no mínimo cinco vezes menor. O Gráfico 3 correlaciona o porte populacional com o FPM per capita⁶³. Como esperado, a dispersão dos valores deixa evidente como o fundo per capita reduz com o aumento da população do município, o que está em linha com o objetivo de equalização do FPM.



A capacidade de geração de receita não é necessariamente inferior em municípios menores. Ao analisarmos a receita própria per capita, de fato, em média, quanto menor o porte populacional, menor a arrecadação⁶⁴. Por outro lado, ao considerarmos as transferências de devoluções tributárias, este padrão não se repete: os municípios de até 5 mil habitantes apresentaram a maior receita per capita entre as classes populacionais (R\$1.258,23). Isso se explica sobretudo pela arrecadação do ICMS. Coiso, Mendes e Miranda (2008) discutem a origem da alta arrecadação do imposto em municípios de menor porte populacional:

⁶³ Para melhor visualização da dispersão dos valores entre os municípios, os eixos foram limitados, a fim de retirar os outliers do gráfico. O grupo de municípios representado no gráfico abrange 87%, dos municípios analisados. Para municípios de população superior a 50 mil habitantes, as conclusões permanecem as mesmas.

⁶⁴ Com o viés do FPM que beneficia municípios de pequeno porte, existe um grande desincentivo para esforço fiscal, fato que será discutido adiante.

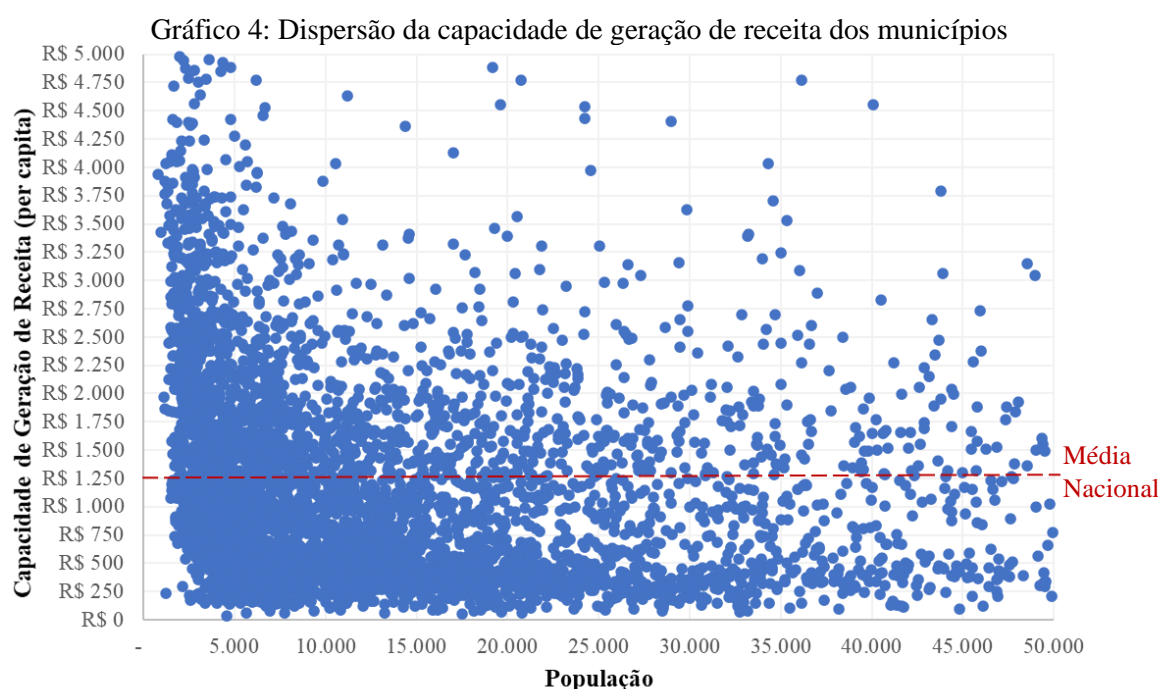
O fato de o ICMS ser cobrado parcialmente na origem (onde o bem foi produzido ou o serviço ofertado) faz com que todo distrito municipal que abriga uma atividade econômica geradora de forte arrecadação de ICMS (uma grande fábrica, um polo de serviços, uma usina hidrelétrica, etc.) tenha incentivo para se transformar em município e, com isso, internalizar as transferências do ICMS. (COISO; MENDES; MIRANDA, 2008, p.50)

A base de arrecadação do ICMS representa um grande incentivo à emancipação, o que explica a concentração da transferência do imposto em municípios pequenos e ricos⁶⁵. Desta forma, a capacidade de geração de receita (representada pela soma da receita própria e transferências devolutivas) não necessariamente é menor em municípios pequenos. Em 2018, os municípios de até 5 mil habitantes tiveram em média a mesma capacidade de arrecadação que os municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, por exemplo (em torno de R\$1.700). Essa primeira conclusão já coloca em xeque o pressuposto de que municípios pequenos são pobres. A correlação entre capacidade de geração de receita e população é significativamente baixa (0,061).

O Gráfico 4 relaciona as duas variáveis ao apresentar a capacidade de geração de receita em função da população⁶⁶ e corrobora com a conclusão de que porte populacional não determina capacidade de geração de receita.

⁶⁵ A multiplicação de municípios pequenos devido à cobrança de ICMS traz consequências que passam pela perda de escala para produzir bens públicos, ineficiência da gestão dos recursos e desestímulo à arrecadação própria. Esses fatores guardam certa similaridade com os resultados gerados pela regra de distribuição do FPM, que serão abordados em detalhes adiante. Se o ICMS fosse cobrado no destino, representaria a renda local, e amenizaria o incentivo à emancipação de municípios que não apresentam estrutura para gestão eficiente.

⁶⁶ Para melhor visualização da dispersão dos valores entre os municípios, os eixos foram limitados, a fim de retirar os outliers do gráfico. O grupo de municípios representado no gráfico abrange 87%, dos municípios analisados. Para municípios de população superior a 50 mil habitantes, as conclusões permanecem as mesmas.



Do total de municípios analisados com população de até 5 mil habitantes (1.182), 58% apresenta capacidade de geração de receita acima da média nacional. O pressuposto básico das regras de distribuição do FPM não expressa a característica tributária dos municípios brasileiros, pois percentual considerável dos municípios pequenos apresenta alta capacidade de geração de receita. A consequência direta deste fato é o descasamento entre o objetivo do fundo, de compensar municípios de baixa capacidade de arrecadação, e suas regras de rateio.

Mesmo que nos municípios de até 5 mil habitantes a capacidade de geração de receita supere a média nacional, esse grupo de municípios tem o maior FPM per capita do país. No sentido contrário, cabe destacar a particularidade dos municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes. Embora esta classe apresente a menor capacidade de geração de receita entre os municípios, o FPM per capita está abaixo da média nacional (R\$970 contra R\$1.282).

Em resumo, a avaliação por porte populacional sinaliza que o pressuposto que sustentou a criação das regras de distribuição do fundo não se concretiza na realidade dos municípios. Desta forma, a estrutura criada para compensar municípios com baixa capacidade de geração de receita não está cumprindo o que pretendia. Grupos de municípios com capacidade de geração de receita acima da média nacional também apresentam alto FPM per capita, enquanto aqueles que teoricamente deveriam ser compensados, por apresentarem capacidade de geração de receita abaixo da média, não são privilegiados pela distribuição do fundo. Não se pretende com esta análise apontar qual seria o valor ideal do fundo a ser recebido por cada município e sim

destacar as aparentes distorções nas regras de distribuição. Adiante será discutida a distribuição do fundo para cada grupo de municípios: Interior, Reserva e Capital.

4.2.1 Municípios do Interior

Em média, os municípios do Interior apresentam FPM per capita maior do que os demais: R\$1.319,68 frente a R\$1.282,57 da média nacional⁶⁷. No entanto, há grande disparidade do valor recebido do fundo quando se observa a média por estado - dados na Tabela 10.

A análise por UF é fundamental, visto que ainda que os municípios tenham o mesmo porte populacional, a fatia do FPM recebida por cada um não necessariamente será a mesma. Cada unidade da federação recebe uma parcela fixa do fundo. Desta forma, a localização geográfica do município é uma variável relevante na determinação do valor a ser recebido.

Tabela 10: FPM por UF – Municípios Interior

UF	FPM (per capita)	% do FPM	Total Munic	% 5 mil hab
RS	R\$ 1.922,98	7,3%	497	46,5%
GO	R\$ 1.658,76	3,7%	246	38,6%
PB	R\$ 1.565,20	3,2%	223	30,5%
SC	R\$ 1.544,79	4,2%	295	35,9%
RN	R\$ 1.518,49	2,4%	167	29,3%
PR	R\$ 1.514,18	7,3%	399	25,3%
MG	R\$ 1.508,39	14,2%	853	27,3%
TO	R\$ 1.483,69	1,3%	139	49,6%
SP	R\$ 1.324,89	14,3%	645	22,2%
PI	R\$ 1.295,29	2,4%	224	34,8%
MT	R\$ 1.165,38	1,9%	141	24,1%
SE	R\$ 1.120,22	1,3%	75	14,7%
MS	R\$ 1.077,43	1,5%	79	6,3%
AL	R\$ 1.058,19	2,1%	102	5,9%
BA	R\$ 974,88	9,3%	417	2,4%
CE	R\$ 865,88	4,6%	184	1,1%
PE	R\$ 862,97	4,8%	185	1,6%
ES	R\$ 829,81	1,8%	78	1,3%
RO	R\$ 825,28	0,7%	52	9,6%
MA	R\$ 782,81	4,0%	217	1,8%
AM	R\$ 673,94	1,2%	62	1,6%
RJ	R\$ 644,78	2,7%	92	0,0%
PA	R\$ 615,37	3,3%	144	0,7%
AC	R\$ 566,07	0,3%	22	0,0%
AP	R\$ 511,65	0,1%	16	6,3%
RR	R\$ 388,02	0,1%	15	0,0%
Média	R\$ 1.319,68	3,8%	214	16,1%

Média

Elaboração própria com dados da STN (2020) e IBGE (2018)

⁶⁷ Foram considerados os municípios classificados como Interior, exceto aqueles que fazem parte do grupo Reserva. Ou seja, estão sendo analisados os municípios do Interior com população até 142.632 habitantes.

Além do fator populacional, três outras variáveis são determinantes para distribuição do FPM: o percentual do fundo destinado ao estado onde o município está localizado, a quantidade de municípios do mesmo estado e o perfil populacional destes⁶⁸. A Tabela 10 apresenta o FPM per capita médio de cada estado, que está correlacionado a essas três variáveis⁶⁹. Os dados foram ordenados de forma decrescente a partir do FPM per capita.

Os municípios do Sul do país se destacam pela alta receita de FPM, enquanto os do Norte apresentam na média menor receita do fundo. Os municípios do Rio Grande do Sul (RS), em média, se destacam com a maior receita per capita de FPM do país (R\$1.923) e por isso estão no topo da Tabela 10. Na média, o FPM per capita dos municípios gaúchos é cinco vezes maior do que o recebido por municípios localizados em Roraima (R\$338), que ocupam o lado oposto da tabela ao apresentarem, em média, o menor FPM per capita do Brasil.

Além do RS, os outros dois estados da região Sul do país, Santa Catarina (SC) e Paraná (PR), também se destacam com receita de FPM superior à média nacional. Completam este grupo os municípios de Goiás (GO), Paraíba (PB), Rio Grande do Norte (RN), Minas Gerais (MG), Tocantins (TO) e São Paulo (SP). Esses nove estados se destacam pela alta receita per capita de FPM de seus municípios, e estão localizados na tabela acima da linha que marca a média nacional.

No extremo oposto, ao compararmos os nove estados com menor FPM per capita, além de Roraima, cinco também são da região Norte do país: Amapá (AP), Acre (AC), Pará (PA), Amazonas (AM) e Rondônia (RO). Ademais, os municípios do Rio de Janeiro (RJ), do Espírito Santo (ES) e do Maranhão (MA) também estão entre os que apresentam menor FPM. Na média, o FPM per capita desses municípios representa a metade da média registrada pelo grupo de municípios do Interior.

De fato, o pré-rateio do FPM entre os estados é uma variável relevante para explicar as disparidades do FPM per capita. Entre os nove estados que se destacam com alto FPM, a média do percentual recebido do fundo é de 6,4%, com destaque para MG e SP que recebem mais de 14% do total de FPM. Enquanto nos nove estados com menor FPM a média não ultrapassa 2%.

No entanto, apenas a parcela do fundo distribuída por estado não explica as disparidades na distribuição do FPM. O porte populacional dos municípios de cada estado tem grande

⁶⁸ Cada um desses fatores foi discutido na seção 3.

⁶⁹ O perfil populacional dos municípios de cada UF está representado pelo percentual de municípios com população até 5 mil habitantes.

significância para isso. Entre os nove estados com FPM per capita acima da média nacional, todos são formados majoritariamente por municípios de pequeno porte. Essa característica é relevante por dois motivos.

Primeiro, como destacado, as regras de rateio do FPM entre municípios do Interior favorecem aqueles de pequeno porte. Desta forma, quanto maior o número de municípios pequenos, maior a média do estado.

Segundo, ao considerar um município *i*, quanto menor o porte dos demais municípios do mesmo estado, maior a participação de *i* no FPM⁷⁰. Ou seja, se o município está localizado em um estado em que as demais prefeituras apresentam pequeno porte, isso favorece para que receba um montante do fundo maior do que se estivesse em um estado formado majoritariamente por municípios grandes. A comparação entre os municípios de TO e ES é bastante ilustrativa nesse sentido. Ambos recebem no pré-rateio um percentual pequeno do FPM: 1,3% e 1,8%. Tocantins é formado por 139 municípios, sendo 49,6% desse total com população de até 5 mil habitantes. Enquanto no Espírito Santo são 78 municípios, sendo apenas 1,3% de pequeno porte. O FPM per capita médio dos municípios de Tocantins é 80% superior ao dos municípios do ES. No RS, estado com maior FPM per capita, mais de 46% dos municípios são de pequeno porte. Entre os nove estados com alto FPM per capita, esse percentual é de 34% em média. Enquanto entre os nove estados com menor FPM per capita, na média, apenas 2,3% dos municípios apresentam população de até 5 mil habitantes⁷¹.

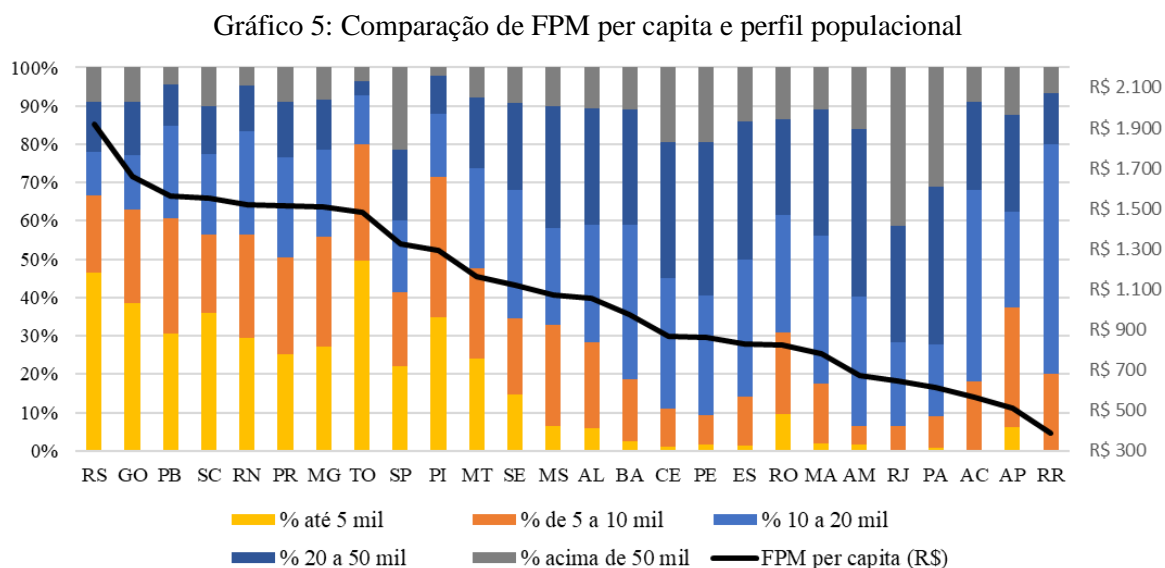
Como a localização geográfica do município é significativa para determinação da parcela do FPM, municípios com a mesma população passaram a ter tratamentos desiguais, mesmo aqueles de pequeno porte. Os municípios de até 5 mil habitantes do RS apresentam, em média, receita de FPM per capita de R\$3 mil, enquanto no Amapá, no mesmo grupo de municípios essa receita é de R\$886, valor 3,5 vezes menor.

O Gráfico 5 ilustra a influência do perfil populacional de cada UF na definição do FPM per capita. A zona em laranja define o percentual de municípios com população até 10 mil habitantes, enquanto os tons em azul e cinza representam os percentuais de municípios com

⁷⁰ Este fato foi esclarecido na seção 3.

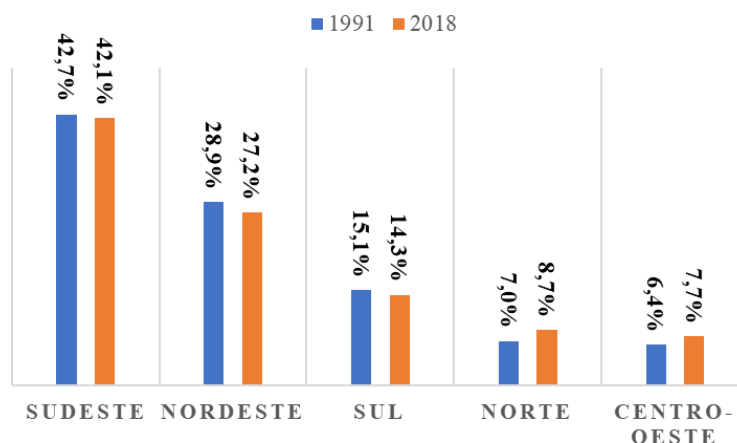
⁷¹ Cabe destacar os casos de Rondônia e Amapá. Apesar do número de municípios de pequeno porte não ser tão baixo nesses estados, no pré-rateio do fundo foi direcionada a eles uma parcela consideravelmente baixa do FPM: 0,7% e 0,1%, respectivamente. O que influenciou para FPM per capita bem abaixo da média nacional.

porte superior a 10 mil habitantes. O valor do FPM per capita reduz com o aumento da área em azul, que define os estados onde a maior parte dos municípios são de médio e grande porte.



É importante acrescentar que os percentuais do FPM destinados a cada estado estão definidos desde a década de 1989. Desde então, o crescimento da população brasileira e a distribuição desta entre os estados não foram considerados para revisão da divisão do fundo. Aqueles estados que apresentaram aumento populacional frente aos demais continuaram com a mesma participação no total do FPM. O Gráfico 6 apresenta a distribuição da população brasileira entre as regiões em 1991 e em 2018. As regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram expressivo aumento populacional frente as demais. No primeiro caso, sobretudo pelo crescimento expressivo da população dos estados de Acre, Roraima e Amapá, e no segundo caso pelo avanço populacional do Distrito Federal. Com maior população frente as demais unidades da federação e percentual do fundo congelado, na prática há redução do FPM per capita para os habitantes desses estados. No caso dos três estados do Norte, esses já se destacam pela menor receita per capita entre os municípios do Interior.

Gráfico 6: Participação na população brasileira

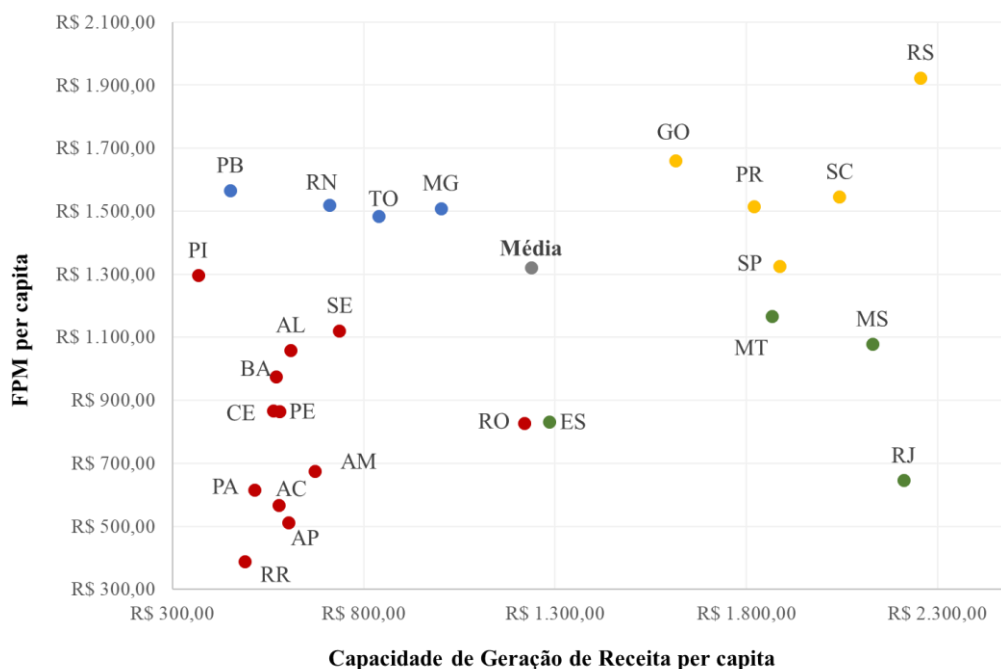


Elaboração própria com dados do IBGE (2018)

Por fim, o rateio do FPM entre os municípios do interior, ao criar um percentual fixo a ser recebido por cada estado, contradiz a lógica do fundo que pretendia compensar municípios a partir de seu porte populacional. Apesar da regra geral de distribuição do fundo ter um viés que favorece municípios de pequeno porte, o estado em que o município está localizado também é um elemento determinante. Cabe avaliar em quais estados esse elemento contribuiu para atender ao objetivo do fundo de destinar mais receitas para municípios de menor capacidade tributária.

O Gráfico 7 correlaciona a capacidade de geração de receita e o FPM de cada estado, ambos per capita. O objetivo é avaliar se aqueles estados cuja capacidade de geração de receita média dos municípios é inferior à média nacional recebem mais recursos do FPM do que os demais, como se pretendia com a criação do fundo. No centro do gráfico está destacado o ponto médio, que correlaciona a média entre os municípios do Interior para os dois indicadores. No Apêndice 1 estão os valores de cada variável por estado.

Gráfico 7: CGR versus FPM- municípios do Interior



Elaboração própria com dados STN (2018)

A partir da análise das duas variáveis por UF, é possível organizar os estados em quatro grupos:

Grupo 1 (em amarelo): inclui os estados nos quais os municípios combinam alta capacidade de geração de receita per capita e alto FPM per capita, ou seja, ambos os indicadores assumem valores acima da média. São eles: Rio Grande do Sul, Goiás, Santa Catarina, Paraná e São Paulo. Este cenário coloca em xeque o objetivo inicial do fundo de distribuir mais recursos para aqueles municípios com baixa receita. O RS é o caso mais emblemático, combinando a maior capacidade de geração de receita entre as UFs e o maior FPM per capita. Os municípios deste grupo se destacam pela alta participação da Indústria, do setor de Serviços e Agronegócio na economia, o que resulta em alta arrecadação de impostos como o ICMS.

Grupo 2 (em verde): inclui os estados nos quais os municípios, na média, apresentam alta capacidade de geração de receita per capita e FPM per capita abaixo da média. São os estados que apresentam capacidade de geração de receita acima da média e na partilha do fundo receberam menos recursos. São eles: Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Espírito Santo. A distribuição de recursos entre os municípios destes estados segue em linha ao proposto pelo fundo. De fato, por apresentarem capacidade de geração de receita acima da média nacional, não deveriam ser privilegiados pelo fundo. Cabe acrescentar que esses municípios também se destacam pela alta participação do setor de Serviços e Agronegócio na

economia e representam capacidade de geração de receita próxima ao grupo 1. No entanto, os recursos do FPM são consideravelmente inferiores se comparados aos demais, o que evidencia a ausência de proporcionalidade entre arrecadação e FPM.

Grupo 3 (em azul): inclui os estados nos quais os municípios, na média, apresentam baixa capacidade de geração de receita per capita e FPM per capita acima da média nacional. São os estados que apresentam capacidade de geração de receita abaixo da média nacional e na partilha do fundo foram beneficiados com mais recursos. São eles: Paraíba, Rio Grande do Norte, Tocantins e Minas Gerais. A combinação desses dois elementos, baixa receita e alto FPM, segue em linha com o objetivo proposto pelo FPM de compensar municípios pobres, o que atende ao que o FPM se propõe. Vale acrescentar, que a comparação do grupo 3 com os demais grupos corrobora com a conclusão de que há distorções na distribuição do fundo entre os municípios brasileiros. A comparação entre o grupo 3 e o grupo 1 é bastante ilustrativa neste sentido. Mesmo diante de realidades tão distintas em relação à geração de receita, o FPM per capita dos dois grupos se aproxima, sendo ainda mais alto no segundo. Este fator evidencia como os municípios do grupo 1 são privilegiados pelo FPM.

Grupo 4 (em vermelho): inclui os estados nos quais os municípios, na média, apresentam baixa capacidade de geração de receita per capita e, além disso, FPM per capita abaixo da média nacional. São os estados que apresentam capacidade de geração de receita abaixo da média nacional e na partilha do fundo não foram compensados com mais recursos, como se pretendia na criação do FPM. São eles: Piauí, Sergipe, Alagoas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Amazonas, Pará, Acre, Amapá, Roraima e Rondônia. Este grupo é formado apenas por estados do Norte e Nordeste do país. Na comparação com o grupo 2, apesar de apresentarem capacidade de geração de receita 3 vezes menor, o FPM per capita médio de ambos os grupos se aproxima. Cabe acrescentar que em média a economia desses municípios é marcada por expressiva participação de atividades ligadas à Administração pública, o que explica a fraca base econômica para geração de receita.

A comparação entre os grupos de estados reforça a ineficiência das regras de distribuição do fundo para atenuar a baixa capacidade de geração de receita entre os municípios. Importante acrescentar que, mesmo entre os estados de um mesmo grupamento, ainda há distorções graves das regras do fundo frente ao seu objetivo, não havendo proporcionalidade entre capacidade de geração de receita e FPM.

Apesar dos municípios do Norte e Nordeste do país apresentarem menor capacidade de geração de receita e menor nível de desenvolvimento, o que reforça as desigualdades inter-regionais, não estão sendo privilegiados na partilha do FPM. Isso é explicado pelo fato de que as regras de distribuição são pautadas na população e influenciadas pela localização dos municípios, privilegiando principalmente aqueles localizados no Sul do país.

4.2.2 Municípios da Reserva

Para atenuar o viés que beneficia municípios pequenos, independente da capacidade de geração de receita, foi criada a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios. Como definido, fazem parte do grupo da Reserva os municípios já classificados como “Interior” e que apresentam população igual ou superior a 142.633 habitantes. Desta forma, além da parcela do fundo que é distribuída entre os municípios do Interior, para os municípios da Reserva é distribuída uma parcela adicional. Para distribuição desta última, além do fator populacional, é considerada a renda per capita do estado, onde o município está localizado. Com a parcela adicional do fundo, pretendia-se compensar municípios maiores que apresentam baixa capacidade de geração de receita. No entanto, a inclusão da cota extra que foi atribuída ao grupo da Reserva fica muito longe de corrigir as distorções decorrentes das regras aplicadas aos municípios do Interior. Cabe acrescentar que a maior parte do fundo recebido pelo primeiro grupo de municípios tem como origem as mesmas regras definidas para o grupo Interior e a cota extra, que leva consideração a renda tem participação pequena.

A Tabela 12 apresenta a média per capita da Capacidade de Geração de Receita e do FPM para os municípios da Reserva e demais municípios do Interior⁷². Os valores estão ordenados de forma decrescente em relação à capacidade de geração de receita do grupo da Reserva.

⁷² Os estados de Rondônia, Amazonas, Roraima, Acre e Amapá não apresentam municípios no grupo Reserva. Ademais, entre aqueles classificados como Interior, estão considerados os municípios com população até 142.632 habitantes, ou seja, todos os municípios do Interior, exceto os classificados como Reserva.

Tabela 12: Receita per capita – municípios da Reserva e Interior

UF	Capacidade de Geração de Receita		FPM	
	Reserva	Interior	Reserva	Interior
SC	R\$ 2.504,11	R\$ 2.043,97	R\$ 293,19	R\$ 1.544,79
SP	R\$ 2.374,77	R\$ 1.887,16	R\$ 254,08	R\$ 1.324,89
MS	R\$ 2.024,54	R\$ 2.129,91	R\$ 343,52	R\$ 1.077,43
PR	R\$ 1.923,93	R\$ 1.821,20	R\$ 282,91	R\$ 1.514,18
RS	R\$ 1.872,21	R\$ 2.255,09	R\$ 269,65	R\$ 1.922,98
MT	R\$ 1.780,20	R\$ 1.868,24	R\$ 254,97	R\$ 1.165,38
RJ	R\$ 1.658,76	R\$ 2.211,39	R\$ 237,58	R\$ 644,78
MG	R\$ 1.635,76	R\$ 1.001,82	R\$ 309,61	R\$ 1.508,39
ES	R\$ 1.392,77	R\$ 1.285,71	R\$ 244,06	R\$ 829,81
GO	R\$ 1.228,66	R\$ 1.616,28	R\$ 313,41	R\$ 1.658,76
BA	R\$ 1.202,54	R\$ 570,89	R\$ 475,34	R\$ 974,88
TO	R\$ 1.116,20	R\$ 839,56	R\$ 428,80	R\$ 1.483,69
PE	R\$ 1.094,96	R\$ 580,28	R\$ 328,32	R\$ 862,97
CE	R\$ 1.031,50	R\$ 562,94	R\$ 388,73	R\$ 865,88
PA	R\$ 1.022,07	R\$ 514,17	R\$ 339,14	R\$ 615,37
PB	R\$ 978,26	R\$ 450,41	R\$ 237,00	R\$ 1.565,20
RN	R\$ 927,79	R\$ 710,56	R\$ 339,87	R\$ 1.518,49
AL	R\$ 648,67	R\$ 609,30	R\$ 355,80	R\$ 1.058,19
PI	R\$ 618,41	R\$ 367,08	R\$ 615,75	R\$ 1.295,29
MA	R\$ 600,25	R\$ 266,49	R\$ 532,77	R\$ 782,81
SE	R\$ 277,83	R\$ 736,54	R\$ 1.374,88	R\$ 1.120,22
Média	R\$ 1.784,88	R\$ 1.238,61	R\$ 305,06	R\$ 1.319,68

Elaboração própria com dados STN (2020)

Em todos os estados listados na Tabela 12, o FPM per capita de municípios da Reserva é inferior ao dos demais municípios do Interior. De forma geral, a média de FPM recebido pelo grupo Reserva é consideravelmente inferior ao valor recebido por cada habitante que vive nos demais municípios do interior (R\$305 contra R\$1.320), apesar de não haver uma disparidade tão grande quando se compara a capacidade de geração de receita média (R\$1.785 contra R\$1.239).

A análise por UF evidencia essas disparidades, sobretudo naqueles estados onde há grande proximidade entre a capacidade de arrecadação de receita nos dois grupos. Os dados de receita per capita dos municípios de Mato Grosso do Sul, Paraná, Mato Grosso, Espírito Santo e Alagoas reforçam a ideia de que a parcela adicional distribuída entre os municípios da Reserva não atenuou o viés que penaliza municípios de grande porte sem haver qualquer proporcionalidade com a receita.

Nesses estados, os municípios da Reserva e os demais do Interior apresentam capacidade de arrecadação bastante próxima: no Mato Grosso do Sul, R\$2.025 e R\$2.130; no Paraná R\$1.924 e R\$1.821; no Mato Grosso, R\$1.780 e R\$1.868; no Espírito Santo, R\$1.393 e R\$1.286; em Alagoas, R\$649 e R\$609, respectivamente. No entanto, como demonstrado na Tabela 12, a

disparidade de FPM per capita é significativa, penalizando os municípios maiores, ou seja, aqueles da Reserva: no MS, R\$344 e R\$1.077; no PR R\$283 e R\$1.514; no MT, R\$255 e R\$1.165; no ES, R\$244 e R\$830; e em AL, R\$356 e R\$1.058, respectivamente. Em suma, entre municípios do mesmo estado, onde o fator de renda per capita é o mesmo, municípios de grande porte continuam sendo prejudicados na partilha do fundo.

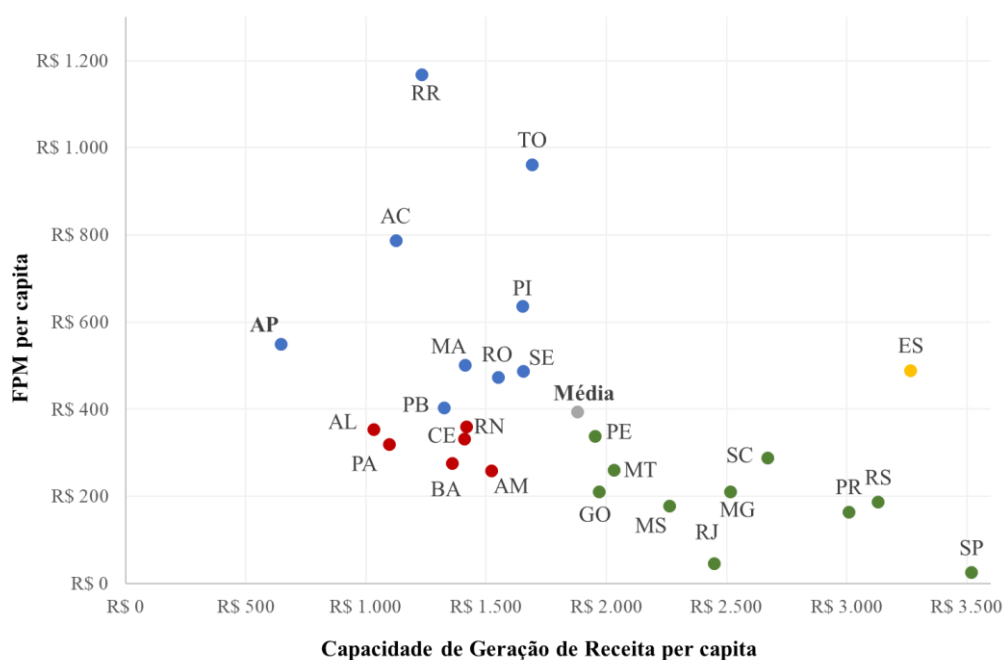
Não é pretensão deste trabalho avaliar qual seria o valor ótimo a ser recebido para cada grupo de municípios, visto que apenas a comparação entre municípios da Reserva e os demais municípios do Interior não permitiria tal conclusão. O principal objetivo está em avaliar se o objetivo de criação do grupo Reserva foi atendido. Os dados mostram que ainda há grande número de municípios de baixa capacidade de arrecadação que não são compensados pelo FPM, mesmo com a inclusão da parcela adicional do FPM proporcionada com a criação do grupo Reserva.

4.2.3 Capitais

A distribuição do FPM entre as capitais considera dois fatores. O fator populacional, que também privilegia municípios de pequeno porte, independente da capacidade de arrecadação. E o fator renda, que pretende atenuar esse viés, ao considerar a renda per capita do estado onde estão localizados os municípios, assim como na parcela adicional do fundo que é recebida pelo grupo da Reserva. Apesar de representar uma alternativa frente ao viés populacional, em alguns casos a renda per capita do estado não é suficiente para expressar a real capacidade de geração de receita do município. Importante acrescentar que as capitais se destacam frente aos demais municípios em relação ao nível de desenvolvimento da estrutura produtiva, o que pode significar maior renda e maior capacidade de geração de receita.

Assim como na análise dos municípios do Interior, o Gráfico 8 correlaciona a capacidade de geração de receita e o FPM de cada capital. O objetivo é avaliar se o fator renda foi suficiente para compensar as distorções do fundo devido ao critério populacional. No centro do gráfico está destacado o ponto médio, que correlaciona a média entre as capitais para os dois indicadores. No Apêndice 2 estão os valores de cada variável por estado.

Gráfico 8: FPM versus CGR - capitais



Elaboração própria com dados de STN (2020)

A partir da análise das duas variáveis por UF, é possível organizar as capitais em quatro grupos:

Grupo 1 (em amarelo): a capital de Espírito Santo, Vitória, é a única que combina alta capacidade de geração de receita per capita e alto FPM per capita, ou seja, ambos os indicadores assumem valores acima da média, o que coloca em xeque o objetivo inicial do fundo de distribuir mais recursos para aqueles municípios com baixa receita e, além disso, questiona o potencial do fator renda de reduzir essas disparidades.

Grupo 2 (em verde): inclui as capitais onde a capacidade de geração de receita é acima da média, enquanto o FPM per capita é abaixo da média. São as capitais que apresentam alta capacidade de geração de receita e na partilha do fundo receberam menos recursos. São as capitais dos estados de Pernambuco, Goiás, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e São Paulo. A distribuição de recursos entre esses municípios segue em linha ao proposto pelo fundo. De fato, por apresentarem capacidade de geração de receita acima da média nacional, não deveriam ser privilegiados pelo fundo.

Grupo 3 (em azul): inclui as capitais que apresentam baixa capacidade de geração de receita per capita e FPM per capita acima da média nacional. São os municípios que na partilha do

fundo foram beneficiados com mais recursos. Estão nesse grupo as capitais dos estados: Roraima, Tocantins, Acre, Piauí, Amapá, Maranhão, Rondônia, Sergipe e Paraíba. A combinação desses dois elementos, baixa receita e alto FPM, segue em linha com o objetivo proposto pelo FPM de compensar municípios pobres.

Grupo 4 (em vermelho): inclui as capitais que apresentam baixa capacidade de geração de receita per capita e, além disso, FPM per capita abaixo da média nacional. São aquelas que apresentam capacidade de geração de receita abaixo da média nacional e na partilha do fundo não foram compensadas com mais recursos, como se pretendia na criação do FPM. Estão localizadas nos estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Amazonas, Pará e Rio Grande do Norte.

A análise da distribuição das capitais no gráfico mostra que a inclusão de um fator que identifique a capacidade de geração de receita é importante para gerar maior eficiência na distribuição do FPM. Ao compararmos a distribuição dos estados nos Gráficos 7 e 8, os casos extremos de distorção (Grupo 1 e 4) ocorrem em menor frequência. No entanto, ainda há falta de proporcionalidade entre capacidade de geração de receita e FPM. E ainda, mesmo com a inclusão do fator renda, alguns municípios da região Norte e Nordeste do país não são compensados pelo fundo.

4.3 Consequências das distorções na distribuição do fundo

Esta seção apresenta as principais consequências diretas da ineficiência das regras do Fundo de Participação dos Municípios, que passam desde o desincentivo ao esforço fiscal local até a piora na alocação dos recursos públicos.

- Desincentivo à arrecadação própria e incentivo ao aumento de gastos

Como demonstrado, o FPM é a principal fonte de receita da maioria dos municípios do país, correspondendo em média a 34% da receita corrente. Quanto menor o porte, maior o espaço que o fundo ocupa no orçamento. Entre os municípios menores, esse percentual corresponde a quase metade da receita corrente (48,6%). Contribui para este quadro a baixa participação das receitas próprias entre os municípios menos populosos: 7,5% frente a média nacional de 12,2%.

Orair (2010) avalia o esforço fiscal dos municípios brasileiros e conclui que todas as categorias de transferências apresentam influência negativa sobre a arrecadação própria. A maior distribuição dos impostos federais para os municípios fortaleceu o cenário de baixo esforço

fiscal para arrecadação própria. Para um gestor público, o financiamento das despesas com recursos externos evita a impopularidade do aumento da tributação local. Ademais, nesse cenário onde as despesas são financiadas por recursos que não dependem do esforço fiscal do gestor público, não há grande incentivo para controlar custos ou buscar projetos de maior eficiência econômico-financeira e retorno social (COISO; MENDES; MIRANDA, 2008).

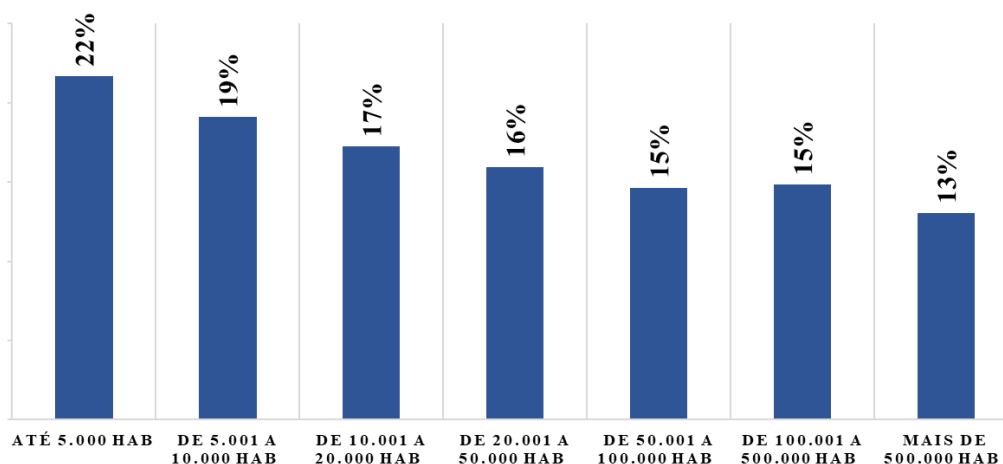
Na literatura, alguns trabalhos se dedicam a análise dos efeitos das transferências sobre o aumento dos gastos nos municípios brasileiros. As conclusões são no sentido de que aumentos das transferências intergovernamentais levam a uma expansão de despesa municipal maior do que a provocada por aumentos de renda dos contribuintes, efeito definido na literatura como *flypaper* (COSSIO; CARVALHO, 2001; NOJOSA; LINHARES, 2016; SAKURAI, 2013). Cabe acrescentar que a distribuição do FPM não exige qualquer contrapartida em relação ao uso do fundo. Desta forma, a maior transferência de recursos aos entes subnacionais não é uma garantia em si de alocação eficiente e geração de desenvolvimento. O quadro de grande desigualdade entre as regiões brasileiras traz um questionamento sobre a qualidade do gasto público frente ao aumento das transferências fiscais. Apesar das ineficiências das distribuições dos recursos, cabe questionar se aqueles municípios atendidos pelo FPM destinam os recursos em prol de mais desenvolvimento.

- Proliferação de municípios pequenos e piora na alocação dos recursos públicos

O aumento das transferências fiscais, sobretudo os percentuais destinados ao FPM, e regras brandas para emancipação de municípios deram espaço para surgimento de pequenas cidades. De acordo com o IBGE (2018), no primeiro censo após a criação do FPM, em 1970, o Brasil era formado por 3.952 municípios. Desde então, foram 1.618 prefeituras criadas. Desse total, 1.079 se emanciparam após a Constituição de 1988. Um incentivo para as emancipações no período foram a categorização de municípios como entes federativos, o processo de aumento da parcela dos impostos federais destinados ao fundo e o viés que beneficia municípios pouco populosos. Cabe acrescentar o avanço do número de municípios com população de até 5 mil habitantes, que quase dobrou no período – eram 658 em 1970 e atualmente são 1.257 prefeituras. Pelo pequeno porte e perda de escala produtiva, cada uma dessas cidades apresentam um custo maior para financiar funções essenciais de uma prefeitura, como a manutenção da Câmara de Vereadores e da função Administrativa do Poder Executivo.

A análise das despesas municipais classificadas por função evidencia que, quanto menor o município, maior o comprometimento do orçamento para suprir essas funções⁷³, que representam a estrutura administrativa de um município - esses dados estão apresentados no Gráfico 9.

Gráfico 9: Despesa estrutura administrativa por porte populacional (% despesa total)



Elaboração Própria com dados STN (2020)

De fato, a gestão do município irá consumir parte dos recursos, uma vez que os governos precisam planejar e administrar suas contas e recursos humanos, assim como normatizar e fiscalizar as ações privadas locais. No entanto, toda vez que se cria um município, esses gastos consomem recursos que poderiam ser destinados à prestação direta de serviços públicos à população.

Além do maior comprometimento do orçamento com a estrutura pública, ainda cabe destacar a perda de escala na prestação de serviços e projetos necessários ao desenvolvimento, causando maior ineficiência do uso dos recursos públicos. Coiso, Mendes e Miranda (2008) acrescentam que há uma tendência à criação de serviços para os quais não haverá demanda suficiente, visto que, com a criação de municípios pequenos haverá a duplicação ou multiplicação das redes de prestação de serviços por motivos político eleitorais. Neste cenário, seria mais ineficiente a prestação destes serviços em maior escala. O mesmo ocorre com projetos maiores de desenvolvimento. Os autores evidenciam que a superação de desigualdades regionais depende, principalmente, de investimentos em infraestrutura de comunicações e transportes no sentido

⁷³ São considerados custos com a estrutura administrativa as despesas declaradas pelas prefeituras nas funções orçamentárias Legislativa, Judiciária, Essencial à Justiça e Administração.

de reduzir os custos de ligação das áreas mais atrasadas aos centros consumidores. Esse tipo de investimento não deve ser atribuído aos governos municipais, pois impactam diversas localidades, devendo ficar a cargo do governo federal ou dos governos estaduais. O que torna ineficiente pautar o desenvolvimento regional como objetivo de um fundo municipal.

- Grandes municípios pobres continuam com baixa capacidade de atender as altas demandas sociais

O viés que beneficia municípios de pequeno porte, independente da sua capacidade de geração de receita e nível de desenvolvimento, negligencia as demandas locais de boa parte da população. Como destacado, a maior parte da população brasileira vive nos municípios de médio e grande porte - 68,8% vive em municípios com população superior a 50 mil habitantes. No entanto, quanto maior o porte populacional do município, menor o FPM per capita. Como as regras do fundo não foram formuladas a fim de identificar a capacidade fiscal do ente frente as necessidades locais, grandes municípios com baixo desenvolvimento não são atendidos pelo FPM. Esse é o caso de cidades que apresentam atividade econômica pouco desenvolvida frente aos demais municípios e capacidade de geração de receita abaixo da média nacional. E mesmo as regras de distribuição entre os municípios da Reserva, que pretende atenuar este quadro, não são suficientes para compensar o baixo FPM per capita dessas regiões, visto que os recursos adicionais são transferidos com base na renda per capita do estado e não do município.

De fato, muitas das consequências aqui citadas são comuns a transferências redistributivas e se apresentaram também nos demais países que utilizam esse tipo de mecanismo de equalização fiscal. Por isso, nos últimos anos, os modelos de transferências têm se modernizado, buscando atenuar as distorções, passo fundamental que deve ser aplicado ao modelo brasileiro. Na próxima seção será feita uma breve apresentação dos modelos de transferências redistributivas aplicados pelos demais países e apresentadas alternativas para a revisão do FPM.

5 Alternativas à revisão do FPM

Após avaliação da principal transferência redistributiva brasileira, o FPM, esta seção apresentará a experiência internacional na formulação de regras de distribuição para esse grupo de transferências. Com isso, será possível apontar alternativas para maior eficiência do modelo brasileiro.

5.1 Experiência Internacional

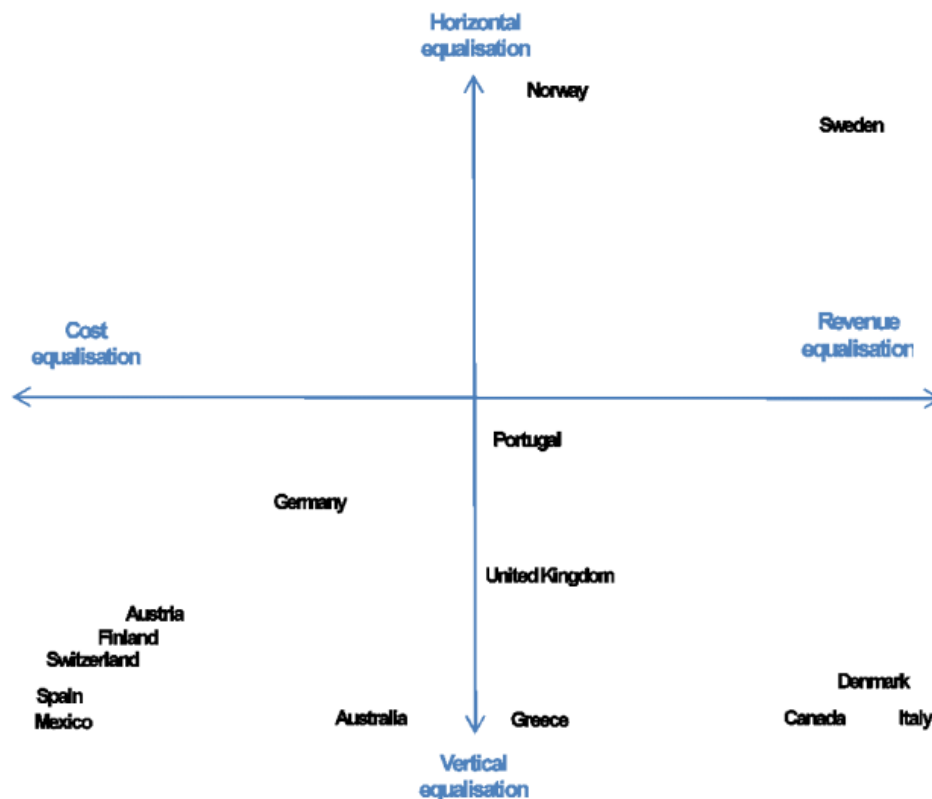
As políticas redistributivas se consolidaram no mundo entre as décadas de 1940 e 1950. A importância de transferências redistributivas não está apenas no seu uso extensivo entre os países, mas principalmente por se estabelecerem como um pilar da política fiscal nacional desses países. Nas últimas décadas, crises econômicas e fiscais expuseram as fragilidades em muitos sistemas de transferências e exigiram reformas significativas (OCDE, 2014). De acordo com levantamento da OCDE (2014), atualmente, os arranjos internacionais de transferências redistributivas se apresentam em duas dimensões:

- Equalização das receitas ou/e equalização de custos: as transferências podem usar como instrumento a equalização da capacidade de arrecadação ou redução das disparidades de custos para provisão de serviços públicos. Como será destacado adiante, alguns países utilizam ambos os instrumentos.
- Equalização horizontal ou vertical: no primeiro caso, os entes do mesmo nível de governo que apresentam melhores indicadores fiscais e sociais transferem recursos para os mais pobres (caso conhecido na literatura como *Robin Hood Principal*). No segundo caso, o governo federal transfere seus recursos para os entes subnacionais.

Como mostra a Figura 1, na maioria dos países o modelo mais frequente é aquele que utiliza transferências verticais para equalização dos custos⁷⁴. Como apresentado, no Brasil o FPM também utiliza transferências verticais. No entanto, o contexto de criação do fundo tem por base a redução das desigualdades na capacidade de geração de receita.

⁷⁴ A publicação da OCDE (2014) destaca que por falta de transparência nas informações, algumas transferências redistributivas foram omitidas, o que diminui um pouco a importância das transferências horizontais.

Figura 1: Comparação entre modelos de transferências redistributivas



Fonte: OCDE (2014)

No que tange aos parâmetros de distribuição utilizados, Prado (2007) inclui na análise a realidade de países em desenvolvimento como o Brasil. No modelo mais tradicional, a distribuição dos recursos está pautada em parâmetros macroeconômicos como a renda per capita, as receitas realizadas, os indicadores de pobreza e as carências de infraestrutura. Na maioria dos casos, a distribuição dos recursos é feita em base per capita, mas ponderada por algum desses indicadores. Nesse modelo, quanto maior o indicador de pobreza ou menor a renda per capita, mais recursos serão destinados aos entes. Este é o modelo utilizado pelo Fundo de Participação dos Estados e na distribuição do FPM entre as capitais que, além da população, identifica a baixa capacidade de geração de receita através da renda per capita.

O autor destaca que no modelo mais moderno, é aplicado um Sistema de Equalização, no qual a capacidade de geração de receita e os custos de provisão de recursos são calculados a partir de um modelo potencial ou uma medida padrão. No que tange a capacidade de geração de receita, a receita potencial per capita é considerada como parâmetro básico de distribuição, ou

seja, aquela que cada governo teria capacidade de obter com sua base tributária, e não a receita efetiva realizada. Para tal, considera-se a receita tributária per capita que um ente poderia arrecadar se aplicasse uma taxa padrão para um conjunto padrão de impostos, o que é chamado de *Representative Tax System* (RTS). Neste sistema, serão compensados aqueles entes com menor receita potencial. O objetivo está em equalizar a capacidade de gastos per capita dos governos através do aumento da receita. No que tange a equalização dos custos, idealmente o custo seria medido por *Representative Expenditure Systems* (RES), que são baseados em um conjunto de custo padrão por serviço público prestado.

Para se aproximar desse objetivo, tem sido utilizado o custo unitário padrão para serviços individuais – como o custo de um aluno na escola primária, ou o custo de construção de um quilômetro de uma rodovia, por exemplo. O modelo de transferência redistributiva australiano se destaca por combinar a avaliação da capacidade de geração de receita e os custos e necessidades para provisão de serviços. As demais federações avançadas que adotam sistemas de equalização – Canadá e Alemanha, principalmente – utilizam apenas o critério de equalizar a capacidade de gasto per capita, com base na receita potencial.

Independente do critério adotado, o sistema de equalização exige um conjunto de dados estatísticos e procedimentos complexos de alto sofisticação técnica, que nem sempre fazem parte da realidade de países em desenvolvimento (FAGUNDES; PEREIRA; SILVA, 2007). No caso do cálculo da receita potencial, é fundamental um grau de harmonização no sistema tributário que, diante da complexidade do sistema brasileiro, seria um entrave relevante.

Em suma, nos modelos tradicionais é adotado um método indireto, utilizando-se indicadores macroeconômicos, enquanto nos Sistemas de Equalização é feita a mensuração direta da receita que cada governo tem potencial de obter a partir de suas fontes próprias ou a partir do padrão de custos para provisão de serviços públicos. Cabe acrescentar que no primeiro modelo há grande risco de desincentivo a esforço fiscal e eficiência na gestão dos recursos, assim como foi apontado entre as consequências do FPM. Ao avaliar a receita realizada e os custos vigentes, para transferência de recursos aos municípios mais pobres, gera-se um desincentivo à busca pela eficiência fiscal, o que é atenuado nos modelos que consideram a receita potencial e custo padrão.

Outro ponto relevante se refere ao modo de financiamento do sistema. São dois os modelos aplicados, o sistema de conta aberta e o sistema de conta fechada. Fagundes, Pereira e Silva (2007) exemplificam que no sistema de conta aberta é aplicado um valor de referência a ser

atingido, por exemplo, trazer até a média nacional de capacidade de gasto todos os governos cuja receita própria seja inferior a ela. Neste exemplo, todos os entes receberão os recursos até que alcancem a média nacional. Desta forma, não há um montante pré-determinado a ser transferidos aos entes. O valor transferido pelo governo central dependerá do montante necessário para que todos os entes tenham receita própria próxima à média nacional. No sistema fechado, funciona de forma semelhante ao financiamento dos fundos de participação brasileiros. É previamente definido um montante de recursos e depois aplica-se o critério, utilizando a totalidade dos recursos, não sendo definido um valor referencial a ser atingido. Por fim, os autores acrescentam que a experiência internacional na formulação de transferências redistributivas revela uma característica em comum, sendo a principal delas a capacidade de adaptação:

Os sistemas são concebidos para acompanharem a evolução da capacidade econômica dos governos, assim como seu comportamento demográfico. Isso permite que, por exemplo, quando uma região cresce mais depressa e se torna relativamente mais rica que as demais, as transferências redistributivas para ela sejam reduzidas e canalizadas para regiões mais pobres. Da mesma forma, quando uma região fica estagnada e deixa de crescer, ela passa a receber mais recursos, para se manter próxima da média nacional. O mesmo vale para a demografia. Quando uma jurisdição passa a zelar por uma quantidade maior de habitantes – por exemplo, devido a migrações – isso deve se refletir na dotação de recursos que recebe, pois o suposto é que aumenta a demanda de gastos per capita em serviços públicos. (FAGUNDES; PEREIRA; SILVA, 2007, p.31)

A comparação com o FPM mostra como o modelo brasileiro precisa de adaptações. Apesar do fator populacional proporcionar certo dinamismo frente às mudanças demográficas, as regras ainda contam com uma parcela fixa, definida pelo pré-rateio do fundo aos estados, que foi determinado em 1989 e desde então não sofreu alterações.

5.2 Alternativas ao FPM

A experiência internacional é um bom norteador, no entanto, devido às particularidades de cada país, não traz as soluções para todas as questões em torno do FPM. Esta seção pretende apontar alternativas para maior eficiência do fundo. Contudo, propostas mais robustas que possam reformar os critérios de distribuição dependem de um debate mais árduo e simulações que não são o foco principal deste trabalho. Cabe acrescentar que qualquer mudança nas regras do fundo

deve considerar um período de transição, para evitar grandes variações nas receitas municipais, visto que o FPM é a principal fonte de receita para a maioria dos municípios brasileiros.

A discussão de alternativas para a distribuição mais eficiente do FPM deve passar necessariamente pela definição do objetivo de existência do fundo. Em sua criação, determinou-se o desenvolvimento inter-regional como a principal motivação da transferência. No entanto, a Constituição de 1988 determinou que uma Lei Complementar deveria definir novos critérios de distribuição para atendimento do equilíbrio socioeconômico dos municípios. A Lei não foi editada e os objetivos do fundo não foram redefinidos. Considerando o novo contexto da estrutura federativa brasileira, é preciso que o objetivo do fundo seja rediscutido e definido de forma clara. Apenas dessa forma será possível traçar critérios mais transparentes de distribuição e avaliar sua eficiência. De fato, usar de transferências municipais para atender a objetivos regionais não parece a melhor alternativa. O fundo precisa estar direcionado às desigualdades municipais e isso estar em linha com seu objetivo. Superada esta etapa fundamental, abaixo estão listadas algumas possibilidades de aprimoramento da estrutura atual do fundo:

- O pré-rateio do FPM entre os estados representou uma alternativa frente ao aumento considerável no número de emancipações de municípios após a Constituição de 1988. Por outro lado, com essa alteração na regra o critério inicial pautado na população foi distorcido, favorecendo municípios a partir de sua localização geográfica. Ademais, o critério se mantém fixo desde 1989. A revisão do pré-rateio do fundo é importante para garantir qualquer lógica de distribuição dos recursos entre os municípios. Cabe acrescentar que o quadro de grande expansão do número de municípios não é mais uma realidade brasileira desde a Emenda Constitucional nº 15 de 1996. Nesta, a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios passaram a estar condicionados à edição de uma Lei Complementar Federal, que determinaria as condições para tais alterações na estrutura municipal. No entanto, apesar de alguns projetos de lei já terem sido votados no congresso, nenhum deles foi sancionado⁷⁵. Com a determinação de regras eficientes para emancipação de municípios, o pré-rateio do FPM entre os estados perde sua funcionalidade.

⁷⁵ Em 2008, a Emenda Constitucional nº 57 convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei de emancipação tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006. Entretanto, não houve definição de regras para emancipação como determinado na EC nº 15 de 1996. Outras três iniciativas atuaram nesse sentido, o PLP 416 de 2008 e o PLP 397 de 2014, que foram vetados pela então presidente Dilma Rousseff e mais recentemente, o PLP 137 de 2015, que segue aguardando votação na Câmara dos Deputados. Ademais, a PEC 188 de 2019, que segue em tramitação no Senado, propõe parâmetros para fusão de municípios.

- Como demonstrado, o uso do fator populacional como único critério de distribuição não é eficiente, já que não há uma correlação clara entre capacidade de geração de receita e porte populacional. Esta afirmação também é verdadeira quando estamos avaliando desenvolvimento ou renda municipal. Neste sentido, é preciso discutir um novo parâmetro para rateio dos recursos do FPM. Entre as alternativas mais modernas está a incorporação de um Sistema de Equalização, assim como aquele aplicado por países como Canadá, Alemanha e Austrália.

Entretanto, a utilização eficiente de Sistemas de Equalização envolve uma dificuldade técnica significativa. A base de cálculo dos recursos a serem transferidos deve considerar a receita potencial de cada ente, ou ainda a definição de um padrão de custos para provisão de serviços públicos. Como destacado, essas variáveis dependem de certo grau de harmonização no sistema tributário e procedimentos complexos e sofisticados que ainda não se enquadram na realidade brasileira. Neste contexto, o uso de variáveis macroeconômicas ou receitas realizadas, combinadas com um critério populacional continua sendo uma alternativa para a distribuição do FPM.

Fagundes, Pereira e Silva (2007) fizeram uma simulação considerando o uso de receita per capita realizada como base de cálculo para distribuição do fundo entre os municípios. Os resultados são bastante satisfatórios, mitigando as distorções das regras atuais. Os autores propõem adotar a receita efetiva como parâmetro de distribuição, sendo que uma parte dos recursos seria distribuída conforme o esforço fiscal dos governos⁷⁶. Cabe acrescentar que a eficiência dessa solução depende de delinear um critério tecnicamente preciso e seguro para o cálculo do esforço fiscal.

- O sistema de faixas de população utilizado no fator populacional dos municípios do Interior também favorece para que haja grande concentração do fundo em pequenos municípios. Ademais, é sensível a pequenas alterações na população, resultando em mudanças significativas no montante recebido pelo ente. Desta forma, adotar uma função contínua que correlacione população e cota do FPM seria mais eficiente.

- A divisão do fundo entre municípios do Interior, Reserva e Capital não foi suficiente para atender às diferentes demandas sociais. Além da mudança do parâmetro base para distribuição

⁷⁶ Os trabalhos realizados por Fagundes, Pereira e Silva (2007) apontam duas alternativas, que ainda são incipientes, para o cálculo do esforço fiscal: a primeira consiste em obter o esforço fiscal comparando os resultados obtidos num dado exercício com a média de arrecadação de um histórico de pelo menos cinco anos. A outra opção seria trabalhar o mesmo critério e incluir um fator para a variação do PIB.

do fundo, é fundamental entender a atual estrutura socioeconômica dos municípios brasileiros para que sejam agrupados aqueles com características afins.

- Quando criadas as regras para distribuição do fundo entre as Capitais e municípios da Reserva não havia estatísticas capazes de representar a renda per capita dos municípios. Dessa forma, foi utilizada a renda per capita do estado ao qual este pertence. Com os avanços em termos de transparência, tornou-se possível medir de forma mais precisa as condições socioeconômicas e fiscais de um município, mesmo que considere alguma defasagem de tempo. É fundamental que as regras do fundo incorporem esse avanço.

6 Conclusão

A criação do Fundo de Participação dos Municípios representou um grande marco na relação entre o governo federal e os entes subnacionais. Na década de 1960, a estrutura federativa brasileira era marcada pela forte concentração das receitas em âmbito federal. Ademais, a continuidade do processo de crescimento econômico esbarrava na desigualdade da estrutura econômica e tributária dos municípios. O FPM atuaria no sentido de atenuar essas disparidades para garantir o desenvolvimento em todas as regiões do país. Com isso, todos os municípios do país receberiam as transferências de forma inversamente proporcional à sua capacidade de geração de receita.

No entanto, o Brasil ainda é marcado por grave desigualdade regional, com os municípios do Centro-Sul do país apresentando desenvolvimento moderado enquanto os municípios do Norte e Nordeste concentram baixos indicadores de desenvolvimento. Mesmo diante desse fato, as regras de distribuição do FPM não são eficientes para atenuar essas disparidades, como se pretendia em sua criação.

Para a grande maioria dos municípios brasileiros o fundo ainda é distribuído considerando apenas o parâmetro populacional, onde municípios pequenos são privilegiados com mais recursos. No entanto, a análise dos dados mostra que o porte populacional não é uma variável significativa para determinar a capacidade de geração de receita de um município. Com as regras atuais, a região Sul do país, com alta capacidade de geração de receita e melhores indicadores de desenvolvimento, é a mais beneficiada pelo fundo, enquanto os municípios da região Norte se destacam pelo menor FPM per capita e baixos indicadores socioeconômicos. Ademais, a pré-divisão do fundo entre os estados alterou a lógica populacional, sem representar

em ganhos em termos de eficiência na distribuição dos recursos. E apesar da criação de grupos especiais, como os municípios da Reserva e as Capitais, ainda há falta de proporcionalidade entre a capacidade de geração de receita e os recursos recebidos pelo FPM. Mas cabe destacar que a inclusão do fator renda atenuou as distorções, o que fica evidente na distribuição dos recursos entre as Capitais.

Por fim, após mais de 50 anos da criação do FPM, a falta de revisão nas regras do fundo gerou consequências que passam desde o desincentivo ao esforço fiscal dos gestores municipais, o que os torna ainda mais dependentes de transferências, até o incentivo ao aumento das despesas.

A comparação com os sistemas de transferências redistributivas aplicados em outros países não traz as soluções para todas as questões em torno do FPM. Entretanto, a comparação internacional é um bom norteador e mostra que há alternativas para o caso brasileiro, a destacar a revisão dos parâmetros para distribuição do fundo.

O atual sistema de faixas de população, utilizado como principal critério de distribuição do FPM, é sensível a pequenas alterações na população, favorecendo pequenos municípios. Por outro lado, penaliza municípios de médio e grande porte, não atendendo habitantes que vivem em cidades com grandes demandas sociais. Neste caso, adotar uma função contínua que correlacione população e cota do FPM seria mais eficiente. Além do critério populacional, a inclusão de variáveis macroeconômicas ou dados de receitas realizadas no exercício é uma alternativa frente a regra atual. Para tal, a distribuição de parte do FPM estaria atrelada a uma medida de esforço fiscal dos governos, visando penalizar aqueles com menor esforço.

Vale acrescentar, que a divisão do fundo entre municípios do Interior, Reserva e Capital não foi suficiente para atender às diferentes demandas sociais. Assim como o pré-rateio do fundo entre os estados, que interrompeu qualquer lógica de distribuição dos recursos entre os municípios. Além da mudança do parâmetro base para distribuição do fundo, é fundamental entender a atual estrutura socioeconômica dos municípios brasileiros para que sejam agrupados aqueles com características afins.

Por fim, qualquer alteração nas regras de rateio do FPM deve passar essencialmente pela definição de um objetivo claro a ser alcançado pelo fundo. Em sua criação, determinou-se o desenvolvimento inter-regional como a principal motivação de existência da transferência. No entanto, a Constituição de 1988 determinou que novos critérios de distribuição deveriam ser definidos para atendimento do equilíbrio socioeconômico dos municípios, o que não foi

cumprido. Apenas com a definição dos objetivos do fundo será possível traçar critérios mais transparentes de distribuição e avaliar sua eficiência.

APÊNDICE 1 – Receita per capita dos municípios do Interior

Tabela 11: Receita per capita – municípios do Interior

UF	FPM	Capacidade de Geração de Receita
RS	R\$ 1.922,98	R\$ 2.255,09
RJ	R\$ 644,78	R\$ 2.211,39
MS	R\$ 1.077,43	R\$ 2.129,91
SC	R\$ 1.544,79	R\$ 2.043,97
SP	R\$ 1.324,89	R\$ 1.887,16
MT	R\$ 1.165,38	R\$ 1.868,24
PR	R\$ 1.514,18	R\$ 1.821,20
GO	R\$ 1.658,76	R\$ 1.616,28
ES	R\$ 829,81	R\$ 1.285,71
RO	R\$ 825,28	R\$ 1.220,31
MG	R\$ 1.508,39	R\$ 1.001,82
TO	R\$ 1.483,69	R\$ 839,56
SE	R\$ 1.120,22	R\$ 736,54
RN	R\$ 1.518,49	R\$ 710,56
AM	R\$ 673,94	R\$ 673,10
AL	R\$ 1.058,19	R\$ 609,30
AP	R\$ 511,65	R\$ 603,56
PE	R\$ 862,97	R\$ 580,28
AC	R\$ 566,07	R\$ 578,88
BA	R\$ 974,88	R\$ 570,89
CE	R\$ 865,88	R\$ 562,94
PA	R\$ 615,37	R\$ 514,17
RR	R\$ 388,02	R\$ 489,50
PB	R\$ 1.565,20	R\$ 450,41
PI	R\$ 1.295,29	R\$ 367,08
MA	R\$ 782,81	R\$ 266,49
Média	R\$ 1.319,68	R\$ 1.238,61

Elaboração Própria com dados STN (2020)

APÊNDICE 2 – Receita per capita das capitais

Tabela 13: Receita per capita – capitais

UF	Capacidade de Geração de Receita	FPM
SP	R\$ 3.518,78	R\$ 25,19
ES	R\$ 3.266,45	R\$ 489,27
RS	R\$ 3.131,08	R\$ 186,65
PR	R\$ 3.008,82	R\$ 164,58
SC	R\$ 2.672,71	R\$ 287,40
MG	R\$ 2.515,94	R\$ 210,22
RJ	R\$ 2.448,94	R\$ 45,86
MS	R\$ 2.262,12	R\$ 178,12
MT	R\$ 2.032,86	R\$ 259,84
GO	R\$ 1.969,59	R\$ 210,95
PE	R\$ 1.953,66	R\$ 337,13
TO	R\$ 1.692,09	R\$ 960,97
SE	R\$ 1.656,38	R\$ 486,21
PI	R\$ 1.652,00	R\$ 635,86
RO	R\$ 1.551,81	R\$ 472,40
AM	R\$ 1.521,51	R\$ 258,14
RN	R\$ 1.417,90	R\$ 359,51
MA	R\$ 1.412,95	R\$ 500,41
CE	R\$ 1.409,13	R\$ 331,58
BA	R\$ 1.360,13	R\$ 276,06
PB	R\$ 1.326,03	R\$ 402,71
RR	R\$ 1.232,38	R\$ 1.167,43
AC	R\$ 1.124,35	R\$ 786,53
PA	R\$ 1.098,48	R\$ 318,55
AL	R\$ 1.033,77	R\$ 353,28
AP	R\$ 647,19	R\$ 549,84
Média	R\$ 1.881,43	R\$ 394,41

Elaboração Própria com dados STN (2020)

BIBLIOGRAFIA

ARRAES, Ronaldo A.; LOPES, Carlos Magno. Irresponsabilidade Fiscal, Pacto Federativo e as Finanças Municipais. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v.30, n. Especial 596-613, dezembro de 1999.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: *uma contradição em termos?* Dados, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010. Acessado em 20 de janeiro de 2020: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, 2005. Acessado em 14 de janeiro de 2020: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100006&lng=en&nrm=iso

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>.

BAIÃO, A.; CUNHA, A.; SOUZA, F. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 43, 2013.

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. N. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 3, 2017.

BRANDT, Cristina Thedim. A Criação de Municípios Após a Constituição de 1988: O Impacto Sobre a Repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010.

COSSIO, F. A. B; CARVALHO, L. M. “Flypaper effect” e spillovers espaciais no Brasil: evidências de finanças públicas municipais. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 2001.

COSIO, F; MENDES, M; MIRANDA, R. “Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reformas”. Texto para Discussão da Consultoria Legislativa do Senado Federal nº 40. Brasília, 2008.

FAGUNDES, Fernando; PEREIRA, Rivaél; SILVA, Alessandro. Fundos de Participação e Sistemas de Equalização. In: PRADO, Sergio (org.). *Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira* caderno 6, 2007.

FIRJAN. IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Rio de Janeiro: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, 2018. In: <http://www.firjan.org.br>. Acessado em 26/02/2020.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda: "Reforma Tributária Nacional", publicação nº 17, maio de 1966, Fundação Getulio Vargas.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. IMF Working Paper: Designing Sound Fiscal Relations Across Government Levels in Decentralized Countries. Dezembro, 2018.

GIAMBIAGI, Fábio. ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. 4. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cidades e Estados; 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados> Acesso em: 02 dez. 2019.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protacao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=16788&t=sobre> Acesso em: 04 out. 2020.

NOJOSA, Glauber Marques et al. Variabilidade Do Efeito Flypaper E Força Política: Uma Análise Para Os Municípios Brasileiros. In: Anais do XLIV Encontro Nacional de Economia, 2016.

OCDE. Fiscal Equalisation – A Cross-Country Perspective. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Berlim, 2014

_____. 2016. "OECD Data." Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. <https://www.oecd.org/tax/fiscal-decentralisation-database.htm>.

ORAIR, R. Esforço Fiscal Dos Municípios: Indicadores De Condicionalidade para o Sistema de Transferências Intergovernamentais. In: Stn – Secretaria Do Tesouro Nacional. XV Prêmio Tesouro Nacional De Monografias. Brasília, 2010.

PRADO, S. Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Ebap/Fundação Konrad Adenauer, 2006. (Relatório de Pesquisa).

_____. Introdução conceitual e visão geral do sistema. In: Prado, S. (Org.). Transferências intergovernamentais na Federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, Caderno n. 6, v. 2, 2007.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. A Federação brasileira: fatos, desafios, perspectivas. Rio de Janeiro, 2003.

SALTO, F. A economia política das transferências fiscais no Brasil: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das disparidades regionais entre 1985 e 2009? Dissertação de mestrado área Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2013.

SAKURAI, S. N. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 43, 2013.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Manual de Demonstrativos Fiscais; 2018. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2018/26>

_____. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro; 2020. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

_____. Estimativa da Carga Tributária Bruta no Brasil; 2020. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:32076

SILVA, J. K. T.; LIMA, M. H. P. Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil. In: IBGE. Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. p. 9-12.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Lima. A criação de municípios após a Constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 48, p. 61-89, fev. 2002.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas: texto para discussão nº 405. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1996.