



REVISTA

CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS

Edição Especial 2023



XXVII PRÊMIO TESOURO
DE FINANÇAS PÚBLICAS 2022

Apoio:



Os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior) e suas implicações no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros

Clarice Pereira de Paiva Ribeiro

Câmara Municipal de Viçosa

Resumo

O Estado brasileiro utiliza o sistema de transferências intergovernamentais para corrigir o desequilíbrio federativo e reduzir as desigualdades socioeconômicas, destacando-se entre elas - o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Analisou-se o relacionamento entre as transferências intergovernamentais, principalmente FPM-Interior, e o nível de desenvolvimento socioeconômico municipal. Utilizou-se três modelos de painel dinâmico para municípios, de 2005 a 2016: sem dummies, com 18 faixas de distribuição do FPM-Interior (Decreto-Lei 1881/1981) e com 6 faixas populacionais (IMRS-FJP). Comprovou-se a alta representatividade do FPM-Interior dentre as receitas municipais. Quanto à aplicabilidade do critério de rateio do FPM-Interior, infere-se que o fator população não é adequado como indicador de baixo ou alto desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, este critério está enviesado e verificou-se a necessidade de sua revisão. Também, testou-se e foram sugeridos outros fatores além de população e renda que possam ser incorporados como mecanismos para aperfeiçoar a distribuição do FPM-Interior aos municípios.

Palavras-chave: Fundo de Participação dos Municípios. FPM-Interior. Transferências Intergovernamentais. Desenvolvimento Socioeconômico.

JEL: C33, H23, H77, O00

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. Introdução..... | 4 |
| 2. REVISÃO DE LITERATURA..... | 6 |
| 2.1. Relação entre o desenvolvimento socioeconômico e o Fundo do FPM..... | 6 |
| 2.2. Conceitos e Problemas na Formação e Distribuição do Fundo FPM | 8 |
| 3. METODOLOGIA | 12 |
| 4. RESULTADOS | 17 |
| 4.1. Análise da influência dos critérios de distribuição do FPM-Interior no nível de desenvolvimento socioeconômico..... | 20 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 27 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 29 |

1. INTRODUÇÃO

Alicerçada na teoria econômica da descentralização fiscal, a forma federativa adotada para o Estado brasileiro considera o compartilhamento de poder entre os diferentes níveis de governo, constitucionalmente dotados de autonomia administrativa, política e financeira, com divisão de responsabilidades políticas e de gestão.

Esse processo de descentralização, na concepção de Tiebout (1956), possibilita que cada governo local ofereça uma cesta de diferentes bens públicos, baseada nas preferências dos eleitores locais. Assim, o benefício da descentralização está relacionado ao fato das decisões do gestor se aproximarem das preferências da população local (MENDES, 2004), favorecendo maximização da eficiência na aplicação dos recursos públicos (MUSGRAVE, 1983; AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013) e oferta de serviços públicos de melhor qualidade (OATES, 1977).

O texto constitucional de 1988 aponta como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; além da promoção de todos os cidadãos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Para atender esses objetivos, a tributação passou a ser um dos principais mecanismos de financiamento do Estado, principalmente para promoção da estabilidade econômica e monetária.

Dessa forma, a União, com soberania constitucional, e os estados, municípios e Distrito Federal, dotados de autonomia gerencial e orçamentária, tratam da gestão e descentralização de recursos, estabelecendo competências comuns, privativas e residuais para cada ente público, para atender às demandas orientadas desse setor.

A magnitude desses recursos está relacionada à capacidade de arrecadação e nível das transferências intergovernamentais recebidas pelas regiões. Estas são marcadas, segundo Giambiagi e Além (2008), por expressivas disparidades socioeconômicas que se refletem em diferentes capacidades fiscais, que torna a condução do processo de descentralização complexa. Para Paes e Siqueira (2008), essa complexidade influencia negativamente os padrões de desenvolvimento de um país e o bem-estar da população, podendo levar à ruptura do pacto federativo.

Buscando minimizar a tendência de desequilíbrio entre receitas e despesas, o pacto federativo brasileiro, além de assegurar autonomia financeira dos entes subnacionais, está voltado também para redução dessas desigualdades regionais, através do sistema de transferências intergovernamentais.

Destaca-se, dentro deste sistema, as políticas de promoção de desenvolvimento feitas pela constituição de fundos financeiros federais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal. O FPM é uma transferência redistributiva de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida, composto por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados. Por determinação legal, parte desse Fundo é

repassada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Além disso, a Constituição de 1988 determina a aplicação mínima de 15% deste recurso na área de saúde e 25% na área de educação, assim como permite a dedução de valores entre 3,5 e 7% para repasse ao Poder Legislativo municipal (RIBEIRO ET AL, 2019). Com relação à repartição financeira do FPM aos municípios brasileiros, esta obedece aos critérios definidos pela combinação de três instrumentos normativos: a Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), o Decreto-Lei nº 1.881/1981 e a Lei Complementar nº 91/1997, que podem ser sintetizados em três subfundos: FPM–Capital, FPM–Interior e Reserva FPM.

Segundo Zimmermann (2009), o FPM apresenta externalidades negativas que levam a questionar a eficácia do seu objetivo constitucional. Além disso, Farina, Gouvêa e Varela (2007); Mendes, Miranda e Cossio (2008); Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014); Massardi e Abrantes (2015); Rocha (2019); Vieira et al. (2020) e Castro e Lima (2020) criticaram como se estabeleceram os seus critérios de rateio.

As críticas aos atuais critérios de distribuição do FPM não se restringem ao fato de alguns municípios serem mais beneficiados que outros, independentemente de sua necessidade financeira e capacidade fiscal (BREMAEKER, 2011; SOARES; FLORES; CORONEL, 2014; FONTINELE; TABOSA; SIMONASSI, 2014; MASSARDI; ABRANTES, 2015; LOPES; SUCUPIRA, 2016; ROCHA; LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; RODRIGUES; SILVA, 2020, PASSOS, 2020), mas também englobam o fato de receberem transferências de recursos desproporcionalmente desiguais, fragilizando a autonomia financeira dos municípios e gerando insegurança no provimento de recursos para cumprir com suas atribuições constitucionais, implementação e manutenção de políticas públicas.

Assim, para conciliar a necessidade da autossustentabilidade do município, preservar autonomia federativa, reduzir ou se precaver do impacto da volatilidade dos repasses intergovernamentais e manter qualidade na gestão pública é necessária a realização de análises mais complexas relacionadas ao porte dos municípios (PRADO, 2007; COELHO, 2007; MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008; VELOSO, 2008; ROCHA 2019; RIBEIRO ET AL., 2019; CASTRO; LIMA, 2020). Essas análises devem considerar existência de fatores locais, avaliação das demandas e sua complexidade, capacidade de arrecadação própria, localização geográfica, capacidade econômica, dentre outros (ROCHA; LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; FONTINELE; TABOSA; SIMONASSI, 2014; MASSARDI; ABRANTES, 2015; RIBEIRO ET AL., 2019; VIEIRA ET AL., 2020).

Nesse contexto, o objetivo central deste estudo é avaliar as implicações das políticas de formação e distribuição do FPM-Interior no desenvolvimento socioeconômico dos municípios, considerando seus critérios de rateio. Especificamente, pretende-se analisar a influência das transferências intergovernamentais, especificamente o repasse do FPM-Interior, nos municípios brasileiros, considerando porte populacional, indicadores geográficos e nível de atividade econômica.

A tese deste trabalho parte do pressuposto de que o critério único e estático para a partilha dos

recursos do FPM-Interior, adotado desde 1981 até 2022, não promove o desenvolvimento socioeconômico, pois não considera as desigualdades regionais dos municípios brasileiros.

Após realização de análise bibliométrica sobre o FPM, considerando para os periódicos as bases de dados SPELL, SCIELO e Web of Science (1993 a 2021), e, para artigos os eventos EnANPAD, SEMEAD, ADCONT (2005 a 2021), não se verificou estudos que tenham determinado como a evolução dos critérios individuais de repasse do FPM afetaram as receitas e as despesas dos municípios. Sendo assim, nesta pesquisa, pretende-se agregar a literatura uma nova visão e análise sobre os efeitos da evolução dos critérios normativos e dos repasses do FPM-Interior aos municípios, considerando a distribuição do FPM-Interior Líquido, que representa a parcela de recurso discricionário que efetivamente pode ser utilizada pelo gestor. Também de forma única, através da desagregação do FPM-Interior em dezoito faixas populacionais, busca-se avaliar as implicações do Fundo no desenvolvimento dos municípios.

Este tema também é de grande relevância nacional, haja vista as discussões políticas sobre formação e determinação de critérios de rateio para distribuição do Fundo de Participação dos Municípios entre os municípios, incluindo as decisões normativas efetuadas pelo Tribunal de Contas da União para fixação e revisão dos coeficientes individuais de participação.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1. Relação entre o desenvolvimento socioeconômico e o Fundo do FPM

Para auxiliar na promoção do desenvolvimento socioeconômico, bem-estar social, e visando ainda o atendimento das necessidades locais (COSTA ET AL., 2012; VIEIRA ET AL., 2020), a Constituição de 1988 também forneceu maior autonomia política e administrativa aos municípios, tanto na gestão dos recursos públicos como realização de políticas sociais sob sua jurisdição, através de um modelo descentralizado de Estado (KERBAUY, 2001; LEROY ET AL., 2017). Assim, destaca-se a importância do Estado no financiamento de ações sociais voltadas ao desenvolvimento socioeconômico.

Porém, o processo de desenvolvimento econômico e social não ocorre de maneira igual e simultânea nos municípios (LEROY ET AL., 2017; VIEIRA ET AL., 2020), ele se dá de forma irregular e pode haver fortalecimento de áreas mais dinâmicas, que apresentem maior potencial de desenvolvimento (LIMA; SIMÕES, 2009).

Segundo Santos (2008) as decisões dos gestores municipais, como agentes do desenvolvimento local, poderão possibilitar nível de crescimento maior para municípios com maior poder econômico. No contexto histórico brasileiro, muitos municípios apresentam disparidades relacionadas ao seu potencial econômico (VIEIRA ET AL., 2020) e às suas condições sociais (COSTA ET AL., 2012), logo se espera que a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população não acompanhe o mesmo padrão (VIEIRA ET AL., 2020), e que essas disparidades condicionem a emergência de diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico regionais (COSTA ET AL., 2012).

É nesse cenário que o federalismo fiscal desempenha importante papel, reduzindo disparidades e incrementando regiões com níveis de desenvolvimento considerados aquém do ideal (SEPULVEDA; MARTINEZ-VASQUEZ, 2011), através do estabelecimento de políticas fiscais, tributárias e macroeconômicas (SOARES; GOMES; TOLEDO FILHO, 2011), em especial na instituição e regimento das transferências intergovernamentais.

No sistema de federalismo fiscal brasileiro, dentre as transferências intergovernamentais, destaca-se o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que representa importante fonte de receita para maioria dos municípios brasileiros na execução das atribuições inerentes à gestão e alocação de recursos em políticas sociais. Alguns estudos constataram que o repasse do FPM representou mais de 50% do total da receita pública, evidenciando alta dependência dessa transferência intergovernamental (BREMAEKER, 2011; MASSARDI; ABRANTES, 2016; THEOFILO ET AL., 2011; FONTINELE; TABOSA; SIMONASSI, 2014; SOARES; FLORES; CORONEL, 2014; LOPES; SUCUPIRA, 2016).

Segundo Leroy et al. (2017) a dependência por transferências compromete o nível de recursos para custear as necessidades municipais, o que pode impactar negativamente seu desenvolvimento socioeconômico.

Porém, para Gomes (2007) as transferências são importantes nos Estados subdesenvolvidos e com grandes disparidades regionais, como no Brasil, pois visam equilibrar a necessidade de recursos públicos através de fundos específicos, como FPM. Sendo assim, o FPM passou a ser importante catalisador do desenvolvimento socioeconômico municipal, pois assegura autonomia financeira dos municípios para aplicação dos recursos nas áreas mais carentes, que refletem as preferências e necessidades locais (VIEIRA ET AL., 2020).

Portanto, no financiamento e promoção do desenvolvimento local, é dever do gestor administrar as finanças públicas alocando as despesas municipais para fornecer a maximização do desenvolvimento social (SCARPIN; SLOMSKI, 2007). Para isso, o programa de governo necessita da conjunção de ações planejadas, organizadas e gerenciadas das diferentes secretarias municipais que desempenham atividades de cunho social, buscando melhor utilização dos recursos disponíveis atendendo efetivamente às demandas sociais (TEIXEIRA; PAIM, 2000; MENDES ET AL., 2018).

Além disso, em contexto de crises, como a pandemia desde 2020, há redução da atividade econômica e conseqüentemente da arrecadação de imposto federais que reflete na redução dos repasses do FPM, dificultando a previsibilidade da receita municipal. Portanto, dada a sensibilidade da arrecadação municipal a conjunturas exógenas e, considerando que a demanda por serviços públicos se eleva constantemente, torna-se ainda mais complexa a tarefa de gerir o orçamento público, principalmente para municípios de pequeno porte populacional (PASSOS; NASCIMENTO, 2018).

Segundo Todaro e Smith (2009) e Moraes, Oliveira e Rocha (2016), além dos aspectos econômicos, os não econômicos, como aspectos ambientais, demográficos e sociais, também influenciam

no desenvolvimento regional e dificultam a análise direta de causa e efeito entre receitas públicas e desenvolvimento municipal.

Diante do cenário fiscal exposto, sendo o município o ente federativo responsável pela gestão de políticas sociais preponderantes à melhoria da qualidade de vida da população (MENDES ET AL., 2018; VIEIRA ET AL., 2020), tais como educação, saúde, emprego e renda, e considerando o FPM a principal fonte de financiamento desses gastos, é importante compreender o efeito desse fundo sobre os indicadores de desenvolvimento socioeconômico.

Consoante Mendes et al. (2018), o desenvolvimento socioeconômico municipal, mensurado pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), é influenciado positivamente pelo PIB dos setores industrial e agropecuário e pelas transferências intergovernamentais, incluindo o FPM.

Vieira et al. (2020) concluíram que o FPM contribui parcialmente para o desenvolvimento socioeconômico municipal. Segundo os autores, o efeito do FPM nos níveis do IFDM segue uma dinâmica distinta no território nacional, sugerindo que sua eficácia em promover o desenvolvimento não depende dos critérios populacionais atualmente utilizados na sua distribuição, mas sim de características peculiares dos municípios, como localização geográfica, estrutura produtiva, níveis de renda, dentre outras.

Castro e Lima (2020) demonstraram que municípios mineiros apresentam nível de necessidade fiscal superior ao repassado pelo FPM, e essa relação tem piorado, evidenciando como a partilha do fundo tem acentuado as distorções ao longo do tempo.

Outro ponto destacado pelos autores é que municípios com contingente populacional elevado e localizados em regiões metropolitanas são menos atendidos pelo FPM, mesmo possuindo maior demanda por recursos e recebem relativamente menos do Fundo. Confirmaram, assim, a distorção do fator populacional para distribuição do FPM, pois municípios demograficamente muito pequenos foram os mais beneficiados.

2.2. Conceitos e Problemas na Formação e Distribuição do Fundo FPM

A proposta de um Estado federativo, descentralizado política, fiscal e administrativamente, elevou os riscos de disparidades regionais no país, considerando as diferentes necessidades e capacidades fiscais regionais. Nesse sentido, a criação dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios surgiu como mecanismo de minimização desse risco e ampliação da capacidade fiscal das regiões, considerando renda e população como critérios de repasse dessas receitas.

Para diminuir possíveis dificuldades dos municípios em gerar recursos para atender suas demandas locais, a Constituição Federal/1988 elevou os valores que seriam repassados para os Fundos de Participação, determinando em seu artigo 159 que o FPM passaria a ser composto por 22,5% dos recursos arrecadados do IPI e IR. Mais tarde, em 2007, a Emenda Constitucional 55, acrescentou 1% a esse percentual e, posteriormente, pela Emenda Constitucional 84/2014, o FPM teria acréscimo de

mais 1% desses impostos, de forma que sua composição provém do repasse de 24,5% das arrecadações do IPI e do IR (MASSARDI; ABRANTES, 2015).

Além da normatização específica do FPM, há legislações que causam impacto na sua distribuição, como criação do Fundef em 1996, substituído pelo Fundeb em 2006. A Emenda Constitucional 14/1996 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério utilizando como uma fonte de recursos a dedução de 15% nos repasses do FPM. Essa Emenda foi regulamentada pela Lei 9.424/1996, e os descontos para o Fundef começaram em janeiro de 1998.

A Emenda Constitucional 53/2006 substituiu o Fundef pelo Fundeb, foi transformada na Lei 11.494/2007. Os descontos do FPM para formação do Fundeb iniciaram em 2007, com percentual de 16,66%, passando para 18,33% em 2008 e a partir de 2009 são de 20%.

Além das legislações do Fundeb e Fundef, há obrigações constitucionais a serem cumpridas pelo gestor municipal, cuja fonte de recursos também inclui o FPM:

- a) **aplicação dos 15% na saúde** (artigo 198 da CF/1988), cuja base de cálculo são receitas tributárias e de transferências previstas no §5º do artigo 153 e artigos 158 e 159 da Constituição/1988, realizadas no ano corrente;
- b) **aplicação dos 25% na educação** (artigo 212 da CF/1988), cuja base de cálculo são receitas tributárias e de transferências previstas no §5º do artigo 153 e artigos 158 e 159 da Constituição/1988, realizadas no ano corrente;
- c) **repasso de duodécimos ao Poder Legislativo** (varia de 3,5% a 7,0%; considerando a população municipal), cuja base de cálculo são receitas tributárias e de transferências previstas no §5º do artigo 153 e artigos 158 e 159 da Constituição/1988, realizadas no ano anterior ao corrente.

Nesse contexto, verifica-se diferença significativa entre o valor bruto (100% do valor declarado do FPM) e o valor líquido de fato disponível do repasse do FPM para os municípios (valor bruto menos todas as deduções legais, que pode variar de 43,50% a 47,00% do FPM). Nesta pesquisa, analisou-se a relação entre os recursos do FPM e o desenvolvimento socioeconômico municipal, considerando seu valor líquido.

A repartição financeira do FPM aos municípios obedece aos critérios definidos pela combinação de três instrumentos normativos: Lei 5.172/1966 (CTN), Decreto-Lei 1.881/1981 e Lei Complementar 91/1997, assim sintetizados:

- a) **FPM-Capital:** 10% dos recursos destinados aos municípios capitais dos estados, cujo coeficiente de participação considera dois fatores: população e inverso da renda;
- b) **FPM-interior:** 86,40% dos recursos destinados aos municípios que não são capitais, cujo coeficiente de participação considera dezoito faixas populacionais, e varia de 0,6 a 4,0;
- c) **Reserva do FPM:** 3,60% dos recursos destinados aos municípios interioranos que se

enquadram nos coeficientes de participação 3,8 e 4,0 (acima de 142.633 habitantes), considerando os mesmos critérios do FPM-Capital.

Segundo Rocha (2019), a repartição do FPM apresentada acima se constitui em três subfundos, em que o primeiro e o terceiro possuem as mesmas regras, combinando os fatores renda per capita e população, enquanto o segundo considera apenas o fator população. Para Mendes, Miranda e Cóssio (2008), a divisão entre esses subfundos é fruto de um processo de barganha política. Sua lógica geral é que o FPM-Capital foi criado para limitar o montante absorvido pelas capitais, que são consideradas cidades mais desenvolvidas. E, segundo os autores, a Reserva do FPM foi criada para atenuar a desvantagem dos municípios mais populosos em função do viés existente no cálculo do FPM-Interior.

A finalidade constitucional e teórica do FPM é redução da desigualdade regional. Segundo Mendes, Miranda e Cóssio (2008) deve-se questionar se o FPM precisa ter essa finalidade entre seus objetivos, pois esse objetivo parece ser mais adequado para transferências a níveis mais agregados de governo, como estados ou regiões.

Rocha (2019) considera dois níveis no objetivo do Fundo: promover e equilíbrio. Promover constitui objetivo intermediário que se relaciona com mudanças na realidade local ao longo do tempo. Já equilíbrio corresponde ao objetivo final que se destina ao benefício dos entes menos desenvolvidos.

O FPM-Capital e Reserva do FPM beneficiam municípios mais populosos e com menor renda, atendendo parcialmente o objetivo de equilíbrio. Já o FPM-Interior beneficia municípios menores, que para o Tribunal de Contas da União (TCU) são considerados mais pobres (Acórdão 1.120/2009). Nesse ponto Rocha (2019) discorda, alegando que há municípios pequenos que são ricos, e, assim o critério do FPM-Interior está enviesado quanto ao objetivo promover.

Segundo Guerreiro e Monasterio (2018), a forma como a transferência do FPM é distribuída entre os municípios brasileiros é alvo de intenso debate, uma vez que, em termos gerais, ela se baseia no número da população de cada município.

Veloso (2008) defende a necessidade de discussão sobre os critérios de repartição do FPM, priorizando o esforço tributário dos municípios, em vez da utilização exclusiva dos critérios população e renda, pois o sistema vigente tem gerado distorções fiscais. Alguns autores evidenciaram os problemas que encontraram na forma de distribuição do FPM e sugeriram reflexões sobre este critério, como pode ser visualizado no quadro 1.

Quadro 1 – Síntese dos problemas com relação ao critério de rateio do FPM conforme literatura nacional.

| Problemas apontados | Conclusão | Autores |
|--|--|--|
| favorecimento dos pequenos municípios com baixa capacidade fiscal em detrimento dos demais. | inclusão de indicadores mensurando capacidade econômica, esforço fiscal, geração de renda e nível de desenvolvimento social | Azzoni e Isai (1993), Farina, Gouvêa e Varela (2007), Massardi e Abrantes (2016), Vieira et al (2020); Morais e Bonifácio (2016); Castro e Lima (2020) Costa e Gasparini (2012). |
| Problemas apontados | Conclusão | Autores |
| O repasse contribuiu desproporcionalmente para redistribuição de recursos entre os municípios, sugerindo ineficácia na aplicação dos recursos. | inclusão de indicadores que demonstrem a necessidade diferenciada de investimento em longevidade e escolaridade | Farina, Gouvêa e Varela (2007). |
| O repasse contribuiu desproporcionalmente para redistribuição de recursos entre os municípios, sugerindo ineficácia na aplicação dos recursos. | inclusão de indicadores que demonstrem a necessidade diferenciada de investimento em longevidade e escolaridade | Farina, Gouvêa e Varela (2007). |
| Os repasses não diminuem as disparidades existentes entre os municípios e provocam preguiça fiscal. | reforma do modelo de federalismo no Brasil, reformulação dos critérios de rateio do FPM, reforma tributária e de divisão de competências | Massardi e Abrantes (2016), Rezende (2019). |
| as dezoito classes populacionais do FPM-Interior são discretas e isso incentiva a superestimativa, que podem levar a grandes reduções nos coeficientes municipais. | reformulação dos critérios de rateio do FPM | Mendes, Miranda e Cossio (2008); Guerreiro e Monasterio (2018), Castro e Lima (2020). |
| o predomínio do critério populacional como fator de repartição “está mal equacionado, havendo um forte viés em favor dos municípios menos populosos | Repensar o critério de repasse do FPM | Mendes, Miranda e Cossio (2008); Gasparini e Miranda (2006). |
| Incentivo à criação de municípios sem capacidade financeira e fiscal | Repensar o critério de repasse do FPM | Magalhães (2013).Gomes e MacDowel (2000). |

Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, observa-se o quanto as regras aplicadas na distribuição desse fundo são controversas e podem até causar efeitos perversos na sociedade, por desconsiderarem critérios de equidade e eficiência (CASTRO, LIMA, 2020). Isso abre espaço para a discussão de novas propostas sobre a melhor forma de alocar recursos, a fim de se atenuar as grandes disparidades regionais e de se promover o desenvolvimento dos municípios (GUERREIRO E MONASTERIO, 2018; RIBEIRO ET AL, 2019).

3. METODOLOGIA

Para analisar se há influência da transferência do FPM no desenvolvimento socioeconômico dos municípios, foram considerados indicadores geográficos, nível de atividade econômica; nível de descentralização fiscal e, principalmente, sua desagregação em dezoito faixas populacionais (critério normativo do FPM).

Mais detalhadamente, nessa análise foram consideradas como níveis para segregação dos municípios (Quadro 2): (i) as dezoito faixas populacionais estabelecidas de acordo com os critérios de distribuição do FPM (Decreto-Lei nº 1881/1981), (ii) as seis faixas de porte populacional para os municípios de acordo com a metodologia da Fundação João Pinheiro), (iii) indicadores geográficos (densidade populacional e taxa de urbanização), (iv) porte econômico dos municípios (PIB), (v) níveis de descentralização (necessidade fiscal e autonomia financeira) e (vi) variáveis de receitas e despesas municipais por função e categoria, considerando o período de 2005 a 2016.

A matriz de variáveis foi baseada na disponibilidade de dados para o período analisado. Adotou-se como variável dependente o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), por contemplar as áreas de educação, saúde e emprego e renda, apontadas por Sen (2010) como dimensões preponderantes ao desenvolvimento e crescimento econômico de qualquer localidade. A escolha deste indicador é justificada pelas dimensões consideradas em seu cálculo, que incluem aspectos relacionados à estrutura econômica do município, como geração de emprego, formalização do mercado de trabalho e a massa salarial oriunda da exploração das atividades de indústria, comércio e serviços desenvolvidas na localidade. Tais fatores estão diretamente relacionados à capacidade arrecadatória municipal e, por conseguinte, à manutenção das políticas sociais vigentes no município.

Ressalta-se que o desenvolvimento socioeconômico de períodos passados possui relevância no nível de desenvolvimento do ano corrente, já que as alterações, positivas ou negativas, no nível do desenvolvimento municipal tendem a ocorrer em médio e longo prazo, de forma que será incluída no modelo de regressão a defasagem da variável dependente (lag IFDM). Acredita-se que a inclusão da defasagem de período da variável dependente como variável explicativa no modelo permite, além de captar o efeito dinâmico do desenvolvimento municipal, representar as condições socioeconômicas experimentadas pelos municípios em um determinado período. Assim, será utilizado um modelo de painel dinâmico para estimar as regressões.

A estimativa das regressões considerou o modelo dinâmico para painéis curtos, o “System GMM”, de Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998), com 66.420 indivíduos para 12 anos. A confirmação da endogeneidade foi obtida com teste de Wooldrige, cuja hipótese nula é de que há endogeneidade entre as variáveis do modelo, exceto as dummies. Confirmou-se que todas as variáveis dos modelos são endógenas. Também foi realizado o teste de superidentificação dos instrumentos de Sargan-Hansen, cuja hipótese nula é de que os instrumentos são válidos, e o teste de autocorrelação de Arellano-Bond em primeira diferença, cuja hipótese nula é de que há autocorrelação. Para todos os

testes foi considerado o nível de confiança 95%, e, foram estimadas 3 regressões..

O modelo de dados em painel utilizado neste estudo pode ser descrito, em sua forma básica, pela Expressão:

$$IFDM_{it} = \alpha_i + \delta IFDM_{it-1} + \beta_1 'FPM'_{it} + \beta x'X'_{it} + dumies + u_{it} \quad (1)$$

Em que:

$IFDM_{it}$: proxy desenvolvimento socioeconômico para cada um dos i municípios para o ano t ;

α_i : constante do modelo para cada estado i ;

δ : coeficiente angular da variável defasada estimada;

$IFDM_{it-1}$: proxy desenvolvimento socioeconômico defasada para cada um dos i municípios para o ano $t - 1$;

β : coeficiente angular de cada variável estimada;

FPM'_{it} : receita per capita do FPM para cada município i e para o ano t ;

X'_{it} : matriz de variáveis independentes para cada município i e para o ano t ;

u_{it} : termo de erro do modelo.

Ressalta-se a utilização do FPM Líquido (que corresponde ao FPM bruto deduzida a cota para formação do Fundeb) e das proxies das 18 faixas populacionais como diferencial, considerando a sua não exploração em nenhum dos artigos da literatura nacional e internacional consultada. Essas análises agregam a compreensão da influência do recurso de fato depositado na conta do município (FPM Líquido) para aplicação discricionária do gestor em políticas públicas municipais, pois representam sua escolha no programa de governo e a possibilidade de identificar diferenças significativas nessas escolhas que possam impactar o desenvolvimento local.

A análise das faixas populacionais pode contribuir para a literatura na medida em que demonstrará se de fato a categorização exclusiva dos municípios por faixas populacionais é um adequado indicador de desenvolvimento local. Essa verificação se mostra necessária, pois as críticas a este critério exclusivo são direcionadas às suas externalidades negativas, pois ele não diferencia de fato os municípios mais desenvolvidos dos menos desenvolvidos, de acordo com Farina, Gouvêa e Varela (2007); Zimmermann (2009); Mendes, Miranda e Cosio (2008); Fontinele, Tabosa e Simonasi (2014); Massardi e Abrantes (2015); Rocha (2019); Vieira et al. (2020); Castro e Lima (2020); Mendes (1994) e Massardi e Abrantes (2016).

Com relação à composição de cada faixa do critério normativo (FPM-Interior), constatou-se que em média 56,56% dos municípios brasileiros possuem menos de 10.188 habitantes. Ampliando o intervalo, pode-se verificar que 74,89% deles possuem menos de 23.772 habitantes, e 84,88%, menos de 37.564 habitantes. Estes são os municípios considerados de pequeno e médio porte pela literatura

e beneficiados pelo critério populacional para o rateio do FPM, principalmente os municípios com menos de 10.188 habitantes (ROCHA, 2019; MASSARDI; ABRANTES, 2015, PAMPLONA, 2009).

Para se verificar se o critério populacional é de fato adequado à categorização do nível de desenvolvimento dos municípios brasileiros, propôs-se um critério populacional alternativo baseado na discriminação de 6 faixas populacionais definidas pela Fundação João Pinheiro (FJP), através da metodologia do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). A escolha por analisar um segundo critério populacional se baseia no fato de alguns autores como Castro e Lima (2020), Rodrigues e Silva (2020), Gouvêa, Farina e Varela (2008) e Mendes (2004) considerarem que um dos motivos da ineficiência das faixas populacionais do FPM como proxy de desenvolvimento local seria a pequena extensão dos intervalos populacionais das faixas normativas do FPM-Interior.

Com relação à composição de cada faixa desse critério alternativo, constatou-se que em média 23,14% dos municípios possuem menos de 5 mil habitantes. Ampliando o intervalo, pode-se verificar que 45,46% deles possuem menos de 10 mil habitantes e 80,85%, menos de 30 mil habitantes. Esses também serão considerados municípios de pequeno porte para este estudo.

Nesse sentido, pretende-se analisar se há uma relação entre as faixas populacionais, seja conforme critério do FPM-Interior ou IMRS-FJP, e as dimensões do desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. Para as dummies de porte populacional, foram excluídas a 18ª faixa do FPM-Interior (critério normativo), em que estão os municípios com mais de 156.216 habitantes, e a 6ª faixa populacional (IMRS-FJP), com mais de 500 mil habitantes. Esta exclusão se justifica por considerar que os municípios mais populosos também serão os mais desenvolvidos (ACÓRDÃO 1.120 do TCU/2009), com menor dependência financeira (FARINA, GOUVEA; VARELA, 2007; SILVA ET AL., 2013; MACHADO ET AL; 2010), e maior arrecadação tributária (ROCHA, LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; LOPES; SUCUPIRA, 2016). Portanto, espera-se que na hierarquização das faixas populacionais haja ordem decrescente de coeficientes das faixas menores para as maiores, o que validaria o critério populacional.

Quadro 2 – Matriz de variáveis utilizadas e expectativas teóricas.*(continua)*

| Variável | Forma reduzida | Descrição | Fonte | Expectativa teórica | Base Teórica |
|------------------------|--|--|----------|---------------------|--|
| Variáveis explicativas | Fpmliquidoln | FPM líquido per capita. Valor total do FPM, deduzidos recursos de formação do Fundeb, dividido pela população. | SICONFI. | + | Não encontrado na literatura pesquisada. |
| | Densid | Densidade populacional. | IPEA | - | Baião, Cunha e Souza (2017), Bosh, Espasa e Mora (2012). |
| | Txurb | Taxa de urbanização. | IBGE | - | Vieira et al. (2017), Carvalho e Cóssio (2001). |
| | Despcust | Despesa de custeio per capita. | IPEA. | - | Bosh, Espasa e Mora (2012), Kalb (2010). |
| | Dassistencialn | Despesa per capita com assistência social. | SICONFI. | + | |
| | Dprevidencialn | Despesa per capita com previdência pública. | | + | |
| | dempregorendaln | Despesa per capita com geração de renda | | + | |
| | Deducaçoaln | Despesa per capita em educação. | | + | |
| | Dsaudealn | Despesa per capita em saúde. | | + | |
| | Dlegislativon | Despesa per capita com o legislativo. | | (+/-) | |
| | Tributosln | Receita Tributária per capita. | | SICONFI. | + |
| | Dmunicipalln | Despesa municipal per capita. | | + | Baião, Cunha e Souza (2017), Lopes e Sucupira (2016), Farina, Gouvêa e Varela (2007) |
| | Fundebln | Fundeb per capita. | | + | Baião, Cunha e Souza (2017), Lopes e Sucupira (2016), Vieira et al. (2017), Kalb (2010). |
| | Susln | SUS per capita. | | (+/-) | |
| | transfinteruniliqln | Receitas de Transferências Intergovernamentais da União Líquida per capita. | | + | Carvalho e Cóssio (2001), Costa e Castelar (2015) |
| | transfinterestln | Receitas de Transferências Intergovernamentais do Estado per capita. | | + | Daza, Borth e Castellon (2012), Kalb (2010). |
| | Capitalln | Receita de capital per capita. | | + | |
| | Pibpcln | PIB per capita. | IBGE | + | Massardi e Abrantes (2015), Vieira et al. (2020), Daza, Borth e Castellon (2013) |
| | Necfiscln | Necessidade fiscal (receita tributária/receita total) | SICONFI | + | Baião, Cunha e Souza (2017), Oyun (2016), |
| Autfingln | Autonomia financeira (despesa custeio/receita total) | + | | | |

Quadro 2 – Matriz de variáveis utilizadas e expectativas teóricas.

| Variável | Forma reduzida | Descrição | Fonte | Expectativa teórica | Base Teórica |
|--|----------------|---|-----------------------------|---------------------|---|
| Variável dependente | Ifdmgeral | O índice da dimensão consolidada da FIRJAN aborda com igual ponderação, Emprego&Renda, Educação e Saúde, (varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1 melhor o desenvolvimento. Diante dessa proporção, divide-se a escala em quatro níveis: Baixo (0 a 0,400), Regular (acima de 0,400 a 0,600), Moderado (acima de 0,600 a 0,800) e Alto desenvolvimento (acima de 0,800). | FIRJAN | + | Massardi e Abrantes (2015), Vieira et al. (2017), Ribeiro et al (2019), (FIRJAN, 2016). |
| Variáveis categóricas e dummies | Ffpm | Classificação dos municípios conforme 18 faixas populacionais do FPM-Interior. (medida: dummy, até 10.188 habitantes(1), 10.189 a 13.584(2), 13.585 a 16.980(3), 16.981 a 23.772(4), 23.773 a 30.564(5), 30.565 a 37.356(6), 37.357 a 44.148(7), 44.149 a 50.940(8), 50.941 a 61.128(9), 61.129 a 71.316(10), 71.317 a 81.504(11), 81.505 a 91.692(12), 91.693 a 101.880(13), 101.881 a 115.464(14), 115.465 a 129.048(15), 129.049 a 142.632(16), 142.633 a 156.216(17), acima de 156.217(18). | TCU (Decreto-Lei 1881/1981) | (-) | Mendes, Miranda e Cossio (2008); Castro e Lima (2020); Massardi e Abrantes (2016), Ribeiro et al (2019) |
| | Fporte | Classificação dos municípios conforme porte populacional em 6 faixas, consoante metodologia desenvolvida pela FJP. (medida: dummy, até 5mil habitantes (1), 5.001 a 10 mil(2), de 10.001 a 30mil(3), 30.001 a 100mil(4) 100.001 a 500mil(5), acima de 500.0001(6). | FJP (metodologia IMRS) | (-) | |

Fonte: Elaboração própria.

4. RESULTADOS

As características descritivas das variáveis são apresentadas na tabela 1. O indicador socioeconômico IFDM apresentou valor médio de 0,63; sugerindo maiores níveis nas condições sociais gerais de educação, saúde e emprego e renda, considerando que esse resultado está classificado como nível moderado de desenvolvimento segundo a FIRJAN. Observou-se grande amplitude do indicador, revelando desigualdade entre os municípios em todas as áreas, estando mais concentrada na geração de renda dos municípios brasileiros.-

Quanto aos indicadores geográficos de condensação populacional, que segundo Cossio e Carvalho (2001), Baião, Cunha e Souza (2017) e Vieira et al. (2017), impactam na alocação de recursos para as políticas públicas municipais, constatou-se com relação às médias apuradas baixa densidade populacional e moderada taxa de urbanização. Isso indica municípios com grandes áreas geográficas e concentração de pessoas em seus centros urbanos, o que pode demandar maiores investimentos em políticas públicas.

Tabela 1 – Características descritivas das variáveis.

(continua)

| Variável | Variação | Média | Desvio Padrão | Mínimo | Máximo |
|-------------------|------------|-------|---------------|--------|--------|
| Ifdmgeral | Geral | 0,630 | 0,12 | 0,19 | 0,94 |
| | Municípios | | 0,11 | 0,31 | 0,89 |
| | Anos | | 0,05 | 0,39 | 0,87 |
| Densid | Geral | 0,244 | 0,23 | 0,00 | 2,25 |
| | Municípios | | 0,23 | 0,00 | 2,19 |
| | Anos | | 0,03 | -0,47 | 1,45 |
| Txurb | Geral | 0,622 | 0,23 | 0 | 1,00 |
| | Municípios | | 0,21 | 0,04 | 0,99 |
| | Anos | | 0,08 | -0,17 | 1,00 |
| Pibln | Geral | 9,189 | 0,78 | 5,40 | 13,61 |
| | Municípios | | 0,67 | 7,87 | 12,27 |
| | Anos | | 0,39 | 5,51 | 12,14 |
| Fpmlíqln | Geral | 6,230 | 0,74 | -1,98 | 10,84 |
| | Municípios | | 0,63 | 3,16 | 8,48 |
| | Anos | | 0,37 | -0,68 | 10,55 |
| Correnteln | Geral | 7,480 | 0,75 | -10,84 | 14,43 |
| | Municípios | | 0,46 | 0 | 9,44 |
| | Anos | | 0,60 | -8,56 | 13,65 |

Tabela 1 – Características descritivas das variáveis.
(continua)

| Variável | Variação | Média | Desvio Padrão | Mínimo | Máximo |
|----------------------------|-------------|-------|---------------|--------|--------|
| Tributosln | Geral | 4,384 | 1,08 | -10,84 | 13,28 |
| | Municípios | | 0,83 | 0,12 | 7,42 |
| | Anos | | 0,70 | -8,54 | 12,56 |
| transfinteruniliqln | Geral | 5,935 | 0,76 | -4,05 | 11,55 |
| | Municípios | | 0,50 | 3,87 | 8,94 |
| | Anos | | 0,58 | -2,38 | 10,30 |
| Fundebln | Geral | 5,430 | 0,85 | -9,73 | 11,51 |
| | Municípios | | 0,39 | 2,52 | 6,77 |
| | Anos | | 0,75 | -8,68 | 10,60 |
| Susln | Geral | 4,601 | 0,74 | -9,25 | 10,03 |
| | Municípios | | 0,42 | 0 | 6,68 |
| | Anos | | 0,61 | -8,30 | 9,12 |
| Transfinterestln | Geral | 5,740 | 0,98 | -2,40 | 10,24 |
| | Municípios | | 0,86 | 3,01 | 9,01 |
| | Anos | | 0,48 | -2,39 | 10,01 |
| Capitalln | Geral | 3,945 | 1,54 | -13,80 | 8,89 |
| | Municípios | | 0,96 | -3,36 | 6,60 |
| | Anos | | 1,25 | -11,35 | 10,93 |
| Despcustln | Geral | 6,284 | 1,25 | -1,62 | 9,89 |
| | Indivíduos | | 0,48 | 4,03 | 8,35 |
| | Anos | | 1,16 | -0,92 | 9,69 |
| Dlegislativoln | Geral | 4,070 | 0,89 | -12,97 | 11,74 |
| | Municípios | | 0,72 | -4,47 | 8,11 |
| | Anos | | 0,69 | -11,44 | 10,22 |
| Deduçãoaln | Geral | 6,177 | 0,79 | -1,34 | 13,59 |
| | Municípios. | | 0,40 | 0 | 7,91 |
| | Anos | | 0,69 | -0,83 | 12,60 |
| Dsaudealn | Geral | 5,904 | 0,83 | -3,81 | 13,44 |
| | Municípios. | | 0,46 | 2,62 | 7,79 |
| | Anos | | 0,69 | -2,88 | 12,53 |

Tabela 1 – Características descritivas das variáveis.*(conclusão)*

| Variável | Variação | Média | Desvio Padrão | Mínimo | Máximo |
|------------------------|-------------|-------|---------------|--------|--------|
| Dassistencialn | Geral | 4,051 | 0,97 | -5,85 | 11,51 |
| | Municípios. | | 0,63 | 1,28 | 6,53 |
| | Anos | | 0,73 | -4,04 | 9,90 |
| Dprevidencialn | Geral | 3,606 | 1,53 | -8,34 | 13,34 |
| | Municípios. | | 1,56 | -2,96 | 13,26 |
| | Anos | | 1,02 | -4,90 | 13,72 |
| Dempregorendaln | Geral | 4,830 | 1,39 | -7,53 | 13,41 |
| | Municípios. | | 0,79 | 0,71 | 7,24 |
| | Anos | | 1,15 | -6,57 | 13,51 |
| Necfisc | Geral | 0,05 | 0,05 | 0 | 1,00 |
| | Municípios. | | 0,04 | 0,00 | 0,46 |
| | Anos | | 0,03 | -0,34 | 0,96 |
| Autofing | Geral | 0,41 | 0,23 | 0 | 1,00 |
| | Municípios. | | 0,08 | 0 | 0,73 |
| | Anos | | 0,21 | -0,22 | 1,12 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota: Painel balanceado: variáveis financeiras apresentadas em escala logarítmica.

As receitas de transferências intergovernamentais, correntes e de capital indicam a entrada de recursos financeiros nos municípios. Os valores médios per capita apurados para cada variável de receita revelaram que as transferências intergovernamentais representaram 83,06% da receita total, a receita tributária, 8,61%, outras fontes de receitas correntes, 4,27%, e receitas de capital, 4,06%.

Verificou-se que municípios mais desenvolvidos possuem maior arrecadação tributária, enquanto, os mais carentes arrecadam menos. Essa evidência é constante na literatura e está presente em vários trabalhos, como Rocha, Louzano e Oliveira (2017) e Lopes e Sucupira (2016).

Considerando as receitas do FPM, observou-se que municípios menos populosos recebem os maiores valores per capita, e, vice-versa, fato que, segundo Rocha (2019), Mendes, Miranda e Cossio (2008) e Massardi e Abrantes (2016), deve-se à forma de distribuição dessa transferência (critério população). Além disso, as receitas de transferências corresponderam em média a 83,06% das receitas municipais, revelando um cenário de dependência para realização das políticas públicas, principalmente para municípios de pequeno e médio porte, situação também demonstrada nos trabalhos de Rocha, Louzano e Oliveira (2017), Lopes e Sucupira (2016), Soares, Flores e Coronel (2014), Fontinelle, Tabosa e Simonassi (2014), Bremaeker (2011), Rezende (2019) e Vieira et al. (2020).

Como indicadores que retratam os investimentos municipais, têm-se as despesas de custeio, que se referem aos gastos públicos com pessoal e manutenção dos serviços, despesas com educação, saúde, emprego e renda, assistência social e previdência social.

A despesa total per capita, em valores médios, foi apurada em R\$ 2.559,84. Na sua composição, as despesas estão relacionadas à função legislativa, educação, assistência social, previdência social, emprego e renda e saúde. O somatório dessas funções totalizou R\$ 1.857,16/habitante, representando 72,55% da despesa total. Sendo assim, a delimitação dessas funções é um significativo direcionador para proxy da escolha de investimento municipal.

Com relação à necessidade fiscal constatou-se um percentual médio de 5,96%. Isso significa que apenas 5,96% dos recursos financeiros são gerados pelos municípios, indicando alta necessidade de complementação do orçamento municipal. Destaca-se o alto custo administrativo, pois se apurou um gasto médio de 41,15% dos seus recursos para a manutenção dos serviços administrativos.

4.1. Análise da influência dos critérios de distribuição do FPM-Interior no nível de desenvolvimento socioeconômico

Analisando a influência das transferências intergovernamentais, mais precisamente as transferências do FPM-Interior, no nível de desenvolvimento socioeconômico municipal, efetuou-se a análise por três modelos de dados em painel dinâmico. O primeiro considera apenas o relacionamento entre as variáveis independentes e a variável dependente, sem dummies.

O segundo modelo considera esse relacionamento com dummies, que são as 18 faixas populacionais de distribuição dos recursos do FPM-Interior (critério populacional ou “critério normativo”).

E, o terceiro modelo se diferencia do segundo pela alteração das dummies, que neste caso são 6 faixas populacionais conforme metodologia do IMRS criada pela FJP. Com este neste modelo pretende-se verificar se intervalos de faixas populacionais mais extensos poderiam indicar um critério populacional alternativo mais adequado que o critério vigente até 2022 (18 faixas discretas do FPM-Interior).

No segundo modelo excluiu-se a 18ª faixa, e no terceiro modelo a 6ª faixa. A exclusão dessas dummies justifica-se por se considerar que municípios mais populosos são os que apresentam melhores condições socioeconômicas, conforme destacam Farina, Gouvea e Varela (2007), Silva e Ferreira (2018) e Castro e Lima (2020), menor dependência das transferências intergovernamentais e maior arrecadação tributária, segundo Rocha, Louzano e Oliveira (2017) e Lopes e Sucupira (2016). Nos três modelos constatou-se o efeito das defasagens por 3 anos, sendo essa influência positiva para os dois primeiros anos e tornando-se negativa no terceiro ano, confirmando o dinamismo das variáveis utilizadas. Com relação aos demais indicadores, também se presenciou o efeito das defasagens, ao longo de 2 anos, de maneira diferenciada. Salienta-se que para as transferências do FPM o efeito da defasagem apresentou-se positivo, ou seja, à medida que aumenta o volume de recursos de transferências, isso tende a influenciar positivamente seu impacto no investimento em políticas públicas municipais (Tabela 2).

Quadro 2 – Matriz de variáveis utilizadas e expectativas teóricas.

| 1º Modelo: IFDM SEM DUMMIES | | | 2º Modelo: IFDM COM 18 FAIXAS FPM-INTERIOR | | | 3º Modelo: IFDM COM 6 FAIXAS ALTERNATIVAS | | |
|-----------------------------|--------------|--------------|--|--------------|--------------|---|--------------|--------------|
| Variável | Coefficiente | Erro-padrão | Variável | Coefficiente | Erro-padrão | Variável | Coefficiente | Erro-padrão |
| ifdmgeral | | | ifdmgeral | | | ifdmgeral | | |
| L1 | 0,2137725 | 0,0061758*** | L1 | 0,2138472 | 0,0066167*** | L1 | 0,2136667 | 0,0066318*** |
| L2 | 0,0195065 | 0,0063739*** | L2 | 0,0221962 | 0,0068612*** | L2 | 0,0209613 | 0,0065524*** |
| L3 | -0,1626944 | 0,0060753*** | L3 | -0,161135 | 0,0063469*** | L3 | -0,161359 | 0,0060202*** |
| despcustln | | | despcustln | | | despcustln | | |
| L1 | -0,000146 | 0,0002331 | L1 | -0,001354 | 0,0002446 | L1 | -0,000463 | 0,0002333 |
| L2 | 0,0015041 | 0,00022*** | L2 | 0,0014803 | 0,0002266*** | L2 | 0,0014828 | 0,0002234*** |
| pibln | | | pibln | | | pibln | | |
| L1 | -0,0093808 | 0,0021263*** | L1 | -0,096785 | 0,0022937*** | L1 | -0,099287 | 0,0022067*** |
| L2 | -0,0089488 | 0,0028159*** | L2 | -0,079753 | 0,0029956*** | L2 | -0,094574 | 0,0028388*** |
| correnteln | | | correnteln | | | correnteln | | |
| L1 | 0,0021953 | 0,0012984* | L1 | 0,0027782 | 0,0013874** | L1 | 0,0023004 | 0,0013203* |
| L2 | 0,0046907 | 0,0009952*** | L2 | 0,0053504 | 0,0010462*** | L2 | 0,0042419 | 0,0010455*** |
| tributosln | | | tributosln | | | tributosln | | |
| L1 | -0,0018061 | 0,0008013** | L1 | -0,022383 | 0,0008643*** | L1 | -0,018434 | 0,000814** |
| L2 | -0,0033203 | 0,0006884*** | L2 | -0,037102 | 0,0006987*** | L2 | -0,0293 | 0,0007145*** |
| transfinteruniliqln | | | transfinteruniliqln | | | transfinteruniliqln | | |
| L1 | 0,0132746 | 0,0004116*** | L1 | 0,0135465 | 0,0004275*** | L1 | 0,0133252 | 0,0004163*** |
| L2 | 0,0132124 | 0,0005345*** | L2 | 0,0132768 | 0,0005451*** | L2 | 0,0132191 | 0,0005486*** |
| Fundebln | | | Fundebln | | | Fundebln | | |
| L1 | 0,0024037 | 0,001013** | L1 | 0,0024294 | 0,0010483** | L1 | 0,0025415 | 0,001018** |
| L2 | 0,0010097 | 0,0011383 | L2 | 0,0011896 | 0,0011253 | L2 | 0,0008482 | 0,0011411 |
| susln | | | susln | | | susln | | |
| L1 | -0,0115898 | 0,0016073*** | L1 | -0,107208 | 0,0016819*** | L1 | -0,122241 | 0,0016159*** |
| L2 | -0,0110553 | 0,0010039*** | L2 | -0,107467 | 0,0010292*** | L2 | -0,094444 | 0,0012351*** |
| transfinterestln | | | transfinterestln | | | transfinterestln | | |
| L1 | | | L1 | 0,0285291 | 0,0024393*** | L1 | 0,0282792 | 0,0024303*** |
| L2 | | | L2 | -0,033224 | 0,0022537 | L2 | -0,023733 | 0,0022718 |

(continua)

Quadro 2 – Matriz de variáveis utilizadas e expectativas teóricas.

| 1º Modelo: IFDM SEM DUMMIES | | | 2º Modelo: IFDM COM 18 FAIXAS FPM-INTERIOR | | | 3º Modelo: IFDM COM 6 FAIXAS ALTERNATIVAS | | |
|-----------------------------|-------------|--------------|--|-------------|--------------|---|-------------|--------------|
| Variável | Coeficiente | Erro-padrão | Variável | Coeficiente | Erro-padrão | Variável | Coeficiente | Erro-padrão |
| Capitaln | | | Capitaln | | | Capitaln | | |
| L1 | -0,000663 | 0,0002923** | L1 | -0,006288 | 0,0003002** | L1 | -0,006893 | 0,000294** |
| L2 | 0,0014496 | 0,0003107*** | L2 | 0,0014697 | 0,0003264*** | L2 | 0,0014313 | 0,0003135*** |
| dlegislativln | | | dlegislativln | | | dlegislativln | | |
| L1 | 0,0103193 | 0,0011005*** | L1 | 0,0114069 | 0,0011531*** | L1 | 0,0106566 | 0,0011242*** |
| L2 | 0,0029837 | 0,0009283*** | L2 | 0,003743 | 0,0009413*** | L2 | 0,0031473 | 0,0009002*** |
| deducacaoln | | | deducacaoln | | | deducacaoln | | |
| L1 | 0,0033042 | 0,0011606*** | L1 | 0,0025264 | 0,0012033** | L1 | 0,0034686 | 0,001165*** |
| L2 | 0,0004228 | 0,0010182 | L2 | 0,0007193 | 0,0010234 | L2 | 0,0003456 | 0,0010271 |
| Dsaudeln | | | Dsaudeln | | | Dsaudeln | | |
| L1 | -0,0042646 | 0,0012707*** | L1 | -0,055992 | 0,0012583*** | L1 | -0,044016 | 0,0012979*** |
| L2 | -0,0087197 | 0,001099*** | L2 | -0,09589 | 0,0011174*** | L2 | -0,087252 | 0,0010687*** |
| dassistencialn | | | dassistencialn | | | dassistencialn | | |
| L1 | -0,0040989 | 0,0009401*** | L1 | -0,03886 | 0,0009381*** | L1 | -0,037897 | 0,0009307*** |
| L2 | 0,0022858 | 0,0008401*** | L2 | 0,0021413 | 0,0008554** | L2 | 0,0022348 | 0,0008375*** |
| dprevidencialn | | | dprevidencialn | | | dprevidencialn | | |
| L1 | -0,0006019 | 0,0002831** | L1 | -0,005805 | 0,0002976* | L1 | -0,006097 | 0,0002785** |
| L2 | 0,0035267 | 0,0003498*** | L2 | 0,003626 | 0,000365*** | L2 | 0,0035223 | 0,0003479*** |
| dempregorendaln | | | dempregorendaln | | | dempregorendaln | | |
| L1 | -0,0018748 | 0,0003292*** | L1 | -0,01464 | 0,0003474*** | L1 | -0,020859 | 0,0003426*** |
| L2 | -0,0005395 | 0,000398 | L2 | -0,004154 | 0,0004118 | L2 | -0,006613 | 0,0004074 |
| Fpmlqln | | | Fpmlqln | | | Fpmlqln | | |
| L1 | 0,0173743 | 0,0010483*** | L1 | 0,0164208 | 0,0010754*** | L1 | 0,0176943 | 0,0010503*** |
| L2 | 0,0412157 | 0,003883*** | L2 | 0,0425892 | 0,0040476*** | L2 | 0,0409013 | 0,0038715*** |

(continua)

Quadro 2 – Matriz de variáveis utilizadas e expectativas teóricas.

| 1º Modelo: IFDM SEM DUMMIES | | | 2º Modelo: IFDM COM 18 FAIXAS FPM-INTERIOR | | | 3º Modelo: IFDM COM 6 FAIXAS ALTERNATIVAS | | |
|-----------------------------|-------------|---------------------|--|------------------|------------------|---|------------------|---------------------|
| Variável | Coeficiente | Erro-padrão | Variável | Coeficiente | Erro-padrão | Variável | Coeficiente | Erro-padrão |
| Densid | 0,1113641 | 0,0355594*** | ffpm10188 | -0,193989 | 0,0271797 | fporte5000 | -0,082755 | 0,0031024*** |
| Txurb | -0,0115778 | 0,0048595** | ffpm13584 | -0,296089 | 0,0268896 | fporte30000 | -0,178425 | 0,0049407*** |
| Necfisc | 0,0329094 | 0,0118412*** | ffpm16980 | -0,462596 | 0,0269725* | fporte100000 | -0,032905 | 0,0066431 |
| Autfingpc | -0,002014 | 0,0021185 | ffpm23772 | -0,275749 | 0,0268255 | fporte500000 | -0,194458 | 0,0082626** |
| Pibln | 0,0132027 | 0,0018007*** | ffpm30564 | -0,281919 | 0,0261947 | densid | 0,1089567 | 0,0352495*** |
| Correnteln | -0,0013981 | 0,001238 | ffpm37356 | -0,174428 | 0,0253932 | txurb | -0,1143 | 0,0048292** |
| transfinteruniliqln | 0,0071839 | 0,0004581*** | ffpm44148 | -0,312265 | 0,0247478 | necfisc | 0,0268729 | 0,0121131** |
| Fundebln | 0,0028244 | 0,0009154*** | ffpm50940 | -0,50072 | 0,0246386** | aufingpc | -0,013119 | 0,0021324 |
| transfinterestln | 0,0072903 | 0,0021535*** | ffpm61128 | -0,481124 | 0,024607* | pibln | 0,0128386 | 0,0018418*** |
| capitalln | -0,0003808 | 0,0002426 | ffpm71316 | -0,525918 | 0,024331** | correnteln | -0,020276 | 0,0013364 |
| dlegislativoln | 0,0105551 | 0,0010452*** | ffpm81504 | -0,497306 | 0,023396** | transfinteruniliqln | 0,0070677 | 0,0004672*** |
| dsaudeln | -0,0052775 | 0,00112*** | ffpm91692 | -0,268032 | 0,0213959 | Fundebln | 0,0029973 | 0,0009184*** |
| dempregorendaln | -0,0015173 | 0,0002687*** | ffpm101880 | 0,0012114 | 0,021025 | transfinterestln | 0,0069031 | 0,0021436*** |
| fpmliqln | 0,0166881 | 0,0007498*** | ffpm115464 | -0,332315 | 0,0143636** | capitalln | -0,004435 | 0,0002446* |
| _cons | -0,1325685 | 0,0291584*** | ffpm129048 | -0,3238 | 0,0094247*** | dlegislativoln | 0,0110537 | 0,0010459*** |
| | | | ffpm142632 | -0,519408 | 0,0115721*** | dsaudeln | -0,057073 | 0,0011138*** |
| | | | ffpm156216 | -0,296056 | 0,0057404*** | dempregorendaln | -0,016583 | 0,0002744*** |
| | | | densid | 0,0961281 | 0,0369121*** | fpmliqln | 0,0167503 | 0,0007742*** |
| | | | txurb | -0,116902 | 0,004889** | _cons | -0,109936 | 0,0302645*** |
| | | | necfisc | 0,0276533 | 0,0136198** | | | |
| | | | aufingpc | -0,019587 | 0,0021358 | | | |
| | | | pibln | 0,0123384 | 0,0020091*** | | | |
| | | | correnteln | -0,012256 | 0,0012479 | | | |
| | | | transfinteruniliqln | 0,0074186 | 0,0004773*** | | | |
| | | | Fundebln | 0,0028831 | 0,0009384*** | | | |
| | | | transfinterestln | 0,0069573 | 0,0021642*** | | | |
| | | | capitalln | -0,004269 | 0,0002484* | | | |

Quadro 2 – Matriz de variáveis utilizadas e expectativas teóricas.

| 1º Modelo: IFDM SEM DUMMIES | | | 2º Modelo: IFDM COM 18 FAIXAS FPM-INTERIOR | | | 3º Modelo: IFDM COM 6 FAIXAS ALTERNATIVAS | | |
|-----------------------------|--------------|-------------|--|--------------|--------------|---|--------------|-------------|
| Variável | Coefficiente | Erro-padrão | Variável | Coefficiente | Erro-padrão | Variável | Coefficiente | Erro-padrão |
| | | | dlegislativoln | 0,010634 | 0,0010563*** | | | |
| | | | dsaudeln | -0,055371 | 0,0011185*** | | | |
| | | | dempregorendaln | -0,013172 | 0,0002812*** | | | |
| | | | fpmliqln | 0,0162977 | 0,0007976*** | | | |
| | | | _cons | -0,109643 | 0,0428926** | | | |

| Testes modelo 1: IFDM SEM DUMMIES | | Testes modelo 2: IFDM COM 18 FAIXAS FPM-INTERIOR | | Testes modelo 3: IFDM COM 6 FAIXAS ALTERNATIVAS | |
|-----------------------------------|--------------------|--|--------------------|---|--------------------|
| Wald | Prob(chi2): 0,0000 | Wald | Prob(chi2): 0,0000 | Wald | Prob(chi2): 0,0000 |
| Sargan | Prob(chi2): 0,3445 | Sargan | Prob(chi2): 0,2359 | Sargan | Prob(chi2): 0,3578 |
| Abond-AR1 | P(z): 0,0000 | Abond-AR1 | P(z): 0,0000 | Abond-AR1 | P(z): 0,0000 |
| Abond-AR2 | P(z): 0,0589 | Abond-AR2 | P(z): 0,0536 | Abond-AR2 | P(z): 0,0618 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Nota 1: Significância 0,01 (***); 0,05 (**) e 0,10 (*).

Nota 2: Foram considerados os coeficientes e erros-padrão das variáveis utilizadas nos modelos e para validação de todos os testes o nível de significância de 95%.

Nota 3: Para o 2º modelo foi excluída a dummy fppm156217 (18ª faixa) e para o 3º modelo foi excluída a dummy fporte500001 (6ª faixa).

Apurou-se influência das transferências intergovernamentais, principalmente do FPM-Interior, sobre os indicadores socioeconômicos nos municípios brasileiros. Ao avaliar o primeiro modelo, sem dummies, verificou-se relação positiva do indicador de desenvolvimento socioeconômico com densidade populacional, capacidade de arrecadação, PIB, receitas de transferências intergovernamentais, transferências estaduais, receitas do FPM-Interior, receitas do Fundeb e despesas com o Legislativo. Taxa de urbanização, despesas com saúde e educação apresentaram relação negativa, o que diverge dos trabalhos de Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014), confirmando expectativas da ineficácia na aplicação de recursos públicos de acordo com Farina, Gouvêa e Varela (2007).

O relacionamento positivo das receitas do FPM-Interior com o desenvolvimento socioeconômico no município está em consonância com as pesquisas de Vieira et al. (2017, 2020), Silva e Ferreira (2018), Farina, Gouvêa e Varela (2007). O impacto positivo das receitas do Fundeb nos indicadores socioeconômicos contraria os achados de Vieira et al. (2017) e corrobora o estudo de Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014). Essa relação é esperada do ponto de vista teórico-normativo, já que o sistema de transferências tem por finalidade promover o desenvolvimento socioeconômico, reduzindo disparidades locais e aumentando a renda do contribuinte.

Nesse contexto, percebeu-se que uma transferência pode atenuar, distorcer ou intensificar o efeito da outra, conforme preceituam Baião, Cunha e Souza (2017); e sua análise, considerando o nível de desenvolvimento municipal, possibilitou observar que as deficiências apresentadas nos modelos das dimensões individuais do desenvolvimento foram atenuadas e/ou corrigidas quando se considera o quadro global do desenvolvimento municipal.

Em síntese, a influência positiva das receitas intergovernamentais federais e estaduais, das receitas do FPM-Interior e do Fundeb sobre o nível de desenvolvimento socioeconômico indica que os recursos estão sendo alocados de maneira a contribuir para a evolução dos indicadores de qualidade de vida da população, conforme também atestado por Costa e Castelar (2015).

Para compreender os efeitos dos critérios de rateio do FPM-Interior na evolução dos indicadores do desenvolvimento municipal, também foram utilizados dois modelos alternativos, o segundo que analisa especificamente o critério de faixas populacionais do FPM-Interior (objeto de interesse nesta pesquisa), e um terceiro que analisa uma opção alternativa para o porte populacional (IMRS-FJP).

No segundo modelo com 18 faixas do FPM-Interior, apurou-se relacionamento positivo do indicador de desenvolvimento socioeconômico com densidade populacional, capacidade de arrecadação, PIB, receitas de transferências intergovernamentais, transferências estaduais, receitas do FPM-Interior, receitas do Fundeb e despesas com Legislativo. Taxa de urbanização, receitas de capital, despesas com saúde e educação retornaram relação negativa.

Evitando repetição, foram apresentadas as peculiaridades do segundo modelo que residem no comportamento das 18 faixas populacionais em relação à variável dependente. Quanto a isso, obser-

vou-se que para os intervalos populacionais compreendidos entre a 3^a, 8^a a 11^a e 14^a a 17^a faixas, os coeficientes apresentaram significância estatística, não se apresentando significativos para as demais oito faixas. Para as faixas de população de 13.585 a 16.980 (3^a) habitantes, de 44.149 a 81.504 (8^a a 11^a) e de 101.881 a 156.216 habitantes (14^a a 17^a) verificou-se inexistência de hierarquização decrescente dos municípios mais populosos para os menos populosos, o que invalida o critério populacional. Dessa forma, os municípios menos populosos apresentaram maior nível de desenvolvimento socioeconômico em relação aos mais populosos, situação contrária à prevista pelo Acórdão 1.120/2009.

Para as faixas de população de zero a 13.584 habitantes (1^a e 2^a), de 16.981 a 44.148 (4^a a 7^a), de 81.505 a 101.880 habitantes (12^a e 13^a) não se verificou significância estatística para os coeficientes, sendo assim não há diferença entre os indicadores do nível de desenvolvimento socioeconômico para essas faixas populacionais, situação que também contradiz o pressuposto do Acórdão 1.120/2009 e também invalida o critério populacional.

Considerando, especificamente, o critério populacional FPM-Interior, após a análise dos resultados dos modelos regressivos, constatou-se seu enviesamento, conforme afirmam Rocha (2019), Mendes, Miranda e Cossio (2008), Castro e Lima (2020) e Vieira et al (2020), comparado aos fins legislativos desse critério, no qual municípios menos populosos seriam também os menos desenvolvidos, e por isso necessitariam de mais recursos (TCU, 2009). Outro ponto a destacar são os maiores valores de transferências intergovernamentais por habitante em municípios de pequeno porte. Segundo Rocha (2019) e Lopes e Sucupira (2016), implica na dificuldade em se alcançar o objetivo final das transferências do FPM-Interior, que é promover equidade entre as localidades.

A aplicação do terceiro modelo com 6 faixas da FJP também indica, relacionamento positivo do indicador de desenvolvimento socioeconômico com densidade populacional, capacidade de arrecadação, PIB, receitas de transferências intergovernamentais, transferências estaduais, receitas do FPM-Interior, receitas do Fundeb e despesas com Legislativo. A relação com as variáveis taxa de urbanização, receitas de capital, despesas com saúde e educação apresentou-se negativa. O entendimento desses relacionamentos é análogo ao do primeiro e segundo modelos, em que a distinção é feita apenas pela magnitude dos coeficientes. Nesse modelo as particularidades são geradas pela adição do critério alternativo para faixas populacionais e suas particularidades residem no comportamento das 6 faixas populacionais em relação à variável dependente, considerando sua representação como um critério alternativo de porte populacional ao do Decreto-Lei 1881/1981, já que cada faixa é mais ampla.

Com relação às faixas populacionais alternativas, observou-se: a) coeficientes estatisticamente significativos para a 1^a, 3^a e 5^a faixas populacionais, b) coeficientes não significativos para as demais faixas (5.001 a 10.000 habitantes (2^a) e de 30.001 a 100.000 (4^a faixa)). Logo, a partir desses resultados, não se constatou a hierarquia entre as faixas, como se esperava, em que os coeficientes seriam maiores em ordem decrescente da faixa acima de 500.000 habitantes para as outras 5 faixas, quanto ao nível de desenvolvimento socioeconômico; esse resultado também contradiz os pressupostos teórico-nor-

mativos, e invalida este critério. Para este indicador de porte populacional também se verificou o mesmo enviesamento quanto à relação direta entre a população do município e o seu nível de desenvolvimento.

Outros critérios de porte populacional foram utilizados em outros estudos, tais como Fontinelle, Tabosa e Simonassi (2014), Farina, Gouvêa e Varela (2007), Massardi e Abrantes (2015, 2016), Baião, Cunha e Souza (2017), Vieira et al. (2017), para a compreensão da relação do FPM com o desenvolvimento, mas como nesta pesquisa, nenhum desses critérios mostrou-se mais adequado que o critério determinado pelo Decreto-Lei 1881/1981 ou como indicador eficiente para uma proxy de desenvolvimento municipal.

Avaliando a efetividade dos critérios atuais para partilha dos recursos do FPM, especificamente as faixas populacionais do FPM-Interior, e a existência de outros critérios complementares que poderiam ser adicionados aos já existentes para uma distribuição mais equânime aos municípios, considerando o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, verificou-se a presença de doze variáveis em todos os três modelos, quais sejam: receitas do FPM-Interior e Fundeb, receitas de transferências federais e estaduais, PIB, despesas com o Legislativo, saúde e educação, taxa de urbanização, densidade populacional e capacidade de arrecadação municipal. Porém cada variável deve ser considerada e avaliada de acordo com suas peculiaridades para possibilitar a segregação dos municípios em relação ao seu nível de desenvolvimento.

No conjunto, essas variáveis poderiam constituir critérios adicionais para auxiliar na redistribuição dos recursos de transferências do FPM-Interior aos municípios, de forma mais igualitária, para que esta transferência possa atingir efetivamente seus objetivos. Ressalta-se que o indicador de renda (PIB) apresentou significância nos três modelos e já é um critério utilizado (considerando outra forma de medida) na repartição do FPM-Capital.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O FPM foi criado, a princípio, como uma transferência com um papel abrangente na redução das disparidades regionais, por meio da partilha de seus recursos. No entanto, a análise de sua repartição em subfundos, FPM-Capital, FPM-Interior e Reserva do FPM, e de seus critérios de rateio financeiro aos municípios com base no fator população evidenciou problemas e distorções nos repasses financeiros, quando considerado que a complexidade das regras de rateio e a existência de sobreposição entre os objetivos finalísticos da transferência e entre as bases de cálculo dos recursos transferidos estimulam disputas entre os entes pelos recursos; incentivam a emancipação de municípios como estímulo para o aumento de receitas; e ainda provocam o enviesamento dos critérios do FPM-Interior interfaixas e intrafaixas populacionais.

Com as diversas alterações legislativas ocorridas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve alterações das bases e do fato gerador de diversos tributos, o que reduziu a autono-

mia financeira dos municípios e levou à conseqüente queda dos repasses, elevando a dependência de recursos do FPM-Interior e de outras transferências. A análise do comportamento das receitas do FPM-Interior no período de 2005 a 2016 apontou sua representatividade média em 33,44% do total das receitas orçamentárias, fato que se agrava ao considerar que as receitas tributárias representaram em média 8,61%, e as transferências intergovernamentais, 83,06% das receitas totais, confirmando a dependência financeira do sistema de transferência pelos municípios interioranos brasileiros.

As faixas populacionais não se mostraram como um adequado indicador de mensuração do desenvolvimento socioeconômico na aplicação do critério de rateio do FPM-Interior, indicando um viés nesse critério. Os municípios menos populosos apresentaram os maiores indicadores socioeconômicos, contradizendo os pressupostos do teórico-normativos. Desse modo, as faixas populacionais estipuladas pelo Decreto-Lei 1881/1981 e os fatores população e renda não foram suficientes para explicar as dimensões do desenvolvimento municipal, reforçando a necessidade de reflexão sobre a utilização de critérios populacionais como indicadores exclusivos para distribuição das transferências intergovernamentais.

Este estudo permitiu averiguar a existência de critérios adicionais que podem ser utilizados como proxies para verificação do nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios, tais como densidade populacional; taxa de urbanização; despesa de custeio; gastos per capita relacionados às despesas com o Legislativo, educação, saúde, assistência, previdência, emprego e renda; receitas per capita corrente, tributária, de capital, de transferência federais, de transferências estaduais, do FPM-Interior, do Fundeb, do SUS; e o PIB.

Em síntese, conforme observado na literatura brasileira, as regras aplicadas na distribuição desse fundo são controversas e podem até causar efeitos negativos para a sociedade, por desconsiderarem critérios de equidade e eficiência. A formatação atual do FPM-Interior contribui para que os gestores foquem suas ações para o recebimento das receitas (insumo) sem a devida preocupação com a avaliação da gestão das políticas públicas (resultados).

Como limitações, destacam-se o restrito banco de dados para os municípios brasileiros, tanto para o espaço temporal quanto para a abrangência das variáveis. O acesso aos dados e sua falta de padronização também gerou dificuldades e demandou esforço concentrado para seu ajuste. A análise dos critérios populacionais ficou restrita aos dados disponíveis e ao período ao qual abrangiam.

Mesmo o Fundo do FPM sendo um tema bastante discutido na literatura brasileira, este estudo não esgota as perspectivas de análise sobre ele, considerando a necessidade constante da compreensão de formas de distribuição de recursos aos municípios que possam, de fato, minimizar as disparidades regionais. Além de uma análise temporal mais abrangente, sugere-se uma análise espacial do comportamento desse Fundo e do seu impacto nos municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZZONI, C.R.; ISSAI, J. Censo demográfico, novos municípios e reforma tributária: impactos sobre as finanças municipais. *Revista de Administração Pública*, 27(3): 50-61, 1993.

AMORIM NETO, O., SIMONASSI, A.G. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Revista de Economia Política*, v. 33, n. 4, p. 704-725, 2013.

BAIÃO, A.L.; CUNHA, A.S.M.D.; SOUZA, F.S.R.N. D. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 68, n. 3, p. 583-610, jul./set. 2017. Disponível: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1406>>. Acesso: out.2017.

BARJA DAZA, G.; VILLARROEL BORHT, S.; ZAVALA CASTELLON, D. Institutional Design and Implicit Incentives in Bolivia's Decentralization Model. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Economico*. 19, p. 137-211, 2013.

BOSCH, N.; ESPASA M. e MORA, T. Citizen control and the efficiency of local public services. *Government and Policy*, volume 30, p. 248-266, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados. Constituição Federal 1988. 19ª Ed. Editora Cedi: Brasília, 2002.

_____. Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1881.htm. Acesso: dez.2020.

BREMAEKER, F.E.J. 2011. Distribuição dos Royalties do Pré-Sal e a equidade através do FPM: a distância entre as palavras (intenções) e os números (realidade). Salvador. Estudo Técnico nº128, 2011. Disponível em: <http://tinyurl.com/afrwomp>. Acesso em: 20 mar. 2018.

CARVALHO, L.M. e COSSIO, B.F.A. Flypaper effect, poder burocrático e custos de mobilidade interjurisdicional: evidências empíricas para o Brasil. Mimeo. 2001.

CASTRO, K.P.; LIMA, A.C.C. Distorções Regionais na Distribuição do FPM: Um Estudo Aplicando Conjuntos Fuzzy em Municípios de Minas Gerais. *Administração Pública e Gestão Social*. Viçosa, 12(1), 2020.

COELHO, D. Federalismo Fiscal no Brasil: uma análise do Fundo de Participação dos Municípios. Monografia de pós-Graduação apresentada ao Tribunal de Contas da União. Brasília: 2007.

COSTA, C.C.M.; FERREIRA, M.A.M.F.; BRAGA, M.J.; ABRANTES, L.A. Disparidades inter-regionais e características dos municípios do estado de Minas Gerais. *Desenvolvimento em Questão*, v. 10, n. 20, p. 52-88, 2012.

COSTA, R.F.R.; CASTELAR, L.I.M. O impacto das transferências constitucionais sobre os gastos dos municípios Brasileiros. *Análise econômica*. Porto Alegre, v. 33, n. 64, 171-189, set. 2015.

FARINA, M.C.; GOUVÊA, M.A.; VARELA, P.S. Transferências Constitucionais e Receitas Tributárias versus Desempenho Econômico e Social de Alguns Municípios do Estado de São Paulo. In: SEMEAD, 2007, São Paulo. *Anais...* São Paulo: SEMEAD, p. 1-16, 2007.

FIRJAN. IFDM: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, 2016. Disponível: <<http://www.firjan.org.br/ifdm>>. Acesso: mar.2019.

FONTINELE, N.F.; TABOSA, F.J.S.; SIMONASSI, A.G. Municípios cearenses: uma análise da capacidade de utilização dos recursos oriundos dos repasses constitucionais. *Revista Ciências Administrativas*, 20 (2): 724-746, 2014.

GASPARINI, C.E.; MIRANDA, R.B. Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios [Texto para Discussão N° 1243]. Brasília: IPEA, 2006.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A.C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 3 ed.rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GOMES, E C.S. Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Revista do Tribunal de Contas da União*, 39(110):28-40, 2007. Disponível: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/415/464>>. Acesso: ago.2018.

GOMES, G.; MAC DOWELL, M. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Texto para discussão n. 706. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2000.

GUERREIRO, R.S.; MONASTERIO, L. Pesos regionais: uma proposta para a repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, vol. 12, n. 3, p. 306-321, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Banco de Dados Agregados. IBGE, n.d. Disponível: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso: out.2019.

KALB, A. The impact of intergovernmental grants on cost efficiency: theory and evidence from German municipalities. *Economic Analysis and Policy*, 40 (1), 23-48, 2010.

KERBAUY, M.T.M. Federalismo, descentralização e democracia. *Estudos de Sociologia*, v. 6, n. 10, p. 51- 61, 2001. Disponível: <http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/180/177>. Acesso: abr.2016.

LEROY, R.S. D; ABRANTES, L.A; ALMEIDA, FM; FERREIRA, MAM; VIEIRA, MA. Estrutura Arrecadatória e Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios Mineiros. *Desenvolvimento em Questão*. Ano 15, n. 41, p. 164-20, out./dez., 2017. Disponível: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/47205/estrutura-arrecadatoria-e-desenvolvimentosocioeconomico-dos-municipios-mineiros->. Acesso: fev. 2021.

LIMA, A.C.C; SIMÕES, R.F. Teorias do Desenvolvimento Regional e suas Implicações de Política Econômica no Pós-Guerra: O caso do Brasil. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009. Disponível em: www.cedeplar.ufmg.br. Acesso em: 10 jul. 2020.

LOPES, M.S.; SUCUPIRA, G.I.C.S. 2016. Análise da Importância do FPM para a Receita do Município de Taiobeiras/MG. In: *AdCont (Congresso)*, Rio de Janeiro, 2016. Anais... Rio de Janeiro: AD-CONT, p.1-16, 2016.

MACHADO, J.C.; ZUCCO, A.; OZAKI, M.T.; MAZZALI, L. 2010. Descentralização, autonomia fiscal e sustentabilidade financeira na administração municipal: um estudo no estado de São Paulo. In: *SEMEAD*, São Paulo, 2010. Anais... São Paulo: SEMEAD, p.1-16, 2010.

MAGALHÃES, J.C. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. 2013. Disponível: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf. Acesso: ago.2020.

MASSARDI, W.D.O.; ABRANTES, L.A. Esforço Fiscal, Dependência do FPM e Desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. *REGE Revista de Gestão*, São

Paulo, 22 (3): 295-313, 2015. Disponível: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/view/111466>>. Acesso: abr.2016.

MASSARDI, W.D.O.; ABRANTES, L.A. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, Salvador, v. 6, n. 1, p. 173-187, Jan/Abr 2016. Acesso: nov.2017.

MENDES, M. Proposta para um novo federalismo fiscal: Novos critérios de distribuição para o FPM e criação do Fundo de Participação das Regiões Metropolitanas (Consultoria de Acompanhamento e Análise das Finanças Públicas/1994), Brasília, DF, Banco Central do Brasil, 1994.

MENDES, M. Federalismo Fiscal. In: ARVATE, P.B.; BIRDEMAN, C. (Org). *Economia do Setor público no Brasil*: Elsevier, p. 422-461, 2004.

MENDES, M.J., MIRANDA, R.B., COSIO, F A.B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 40, 2008. Disponível: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>. Acesso: nov.2017.

MENDES, W.A.; FERREIRA, M.A.M.; ABRANTES, L.A.; FARIA, E.R. A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no desenvolvimento humano. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 5, p. 918-934, 2018.

MORAIS, H.A.R.; BONIFÁCIO, J.N.S. Transferências constitucionais: uma análise da representatividade do fundo de participação dos municípios para a região do alto oeste potiguar. *Tekhne e Logos*, Botucatu, SP, v.7, n.2, agosto, 2016.

MORAIS, N.R.; OLIVEIRA, F.P.S.; ROCHA, L.A. Desenvolvimento Socioeconômico do Rio Grande do Norte: a Contribuição da Receita Pública Municipal. *Revista Evidenciação Contábil e Finanças*, 4 (2): 54-67, 2016.

MUSGRAVE, P.W. Rural Communities: Some Social Issues. *Australian Journal of Agricultural Economics*, Vol. 27, No. 2 (August 1983), pp. 145-151. Disponível: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-8489.1983.tb00635.x>. Acesso: out 2020.

OATES, W. Federalismo fiscal. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

OYUN, G. Interstate Spillovers, Fiscal Decentralization, and Public Spending on Medicaid Home and Community-Based Services. *Public Administration Review*, Vol. xx, Iss. xx, pp. xx-xx, 2016. © 2016 by The American Society for Public Administration. DOI: 10.1111/puar.12639.

PAES, N.L.; SIQUEIRA, M.L. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. *Economia Aplicada*, v. 12, n. 4, p. 707-742, 2008.

PASSOS, C.R. Fundo de Participação dos Municípios e Desenvolvimento Regional: Um estudo sobre os municípios piauienses no período de 2005 a 2016. In: XXVII Congresso Brasileiro de Custos – 9 a 11 de novembro de 2020. *Anais... 2020*. Disponível: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/issue/view/53>. Acesso: jul.2021.

PASSOS, C.R; NASCIMENTO, J.C. H. B. Fundo de Participação dos Municípios na Composição das Receitas: um estudo sobre dependência dos municípios piauienses nos anos 2013 a 2016. In: XXV Congresso Brasileiro de Custos – Vitória, ES, Brasil, 12 a 14 de novembro de 2018.

PRADO, S. Questão fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas. Brasília: CEPAL/IPEA, 2007.

REZENDE, V.B. A dependência financeira e o fundo de participação dos municípios – uma análise para os Municípios dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce e do Aço, no período de 2016/2017. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Ciências Econômicas. Departamento de Ciências Administrativas. Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. Belo Horizonte, 2019.

RIBEIRO, C.P.P; MENDES, W.A.; EMMENDOERFER, M.L.; ABRANTES, L.A. Transferências constitucionais no Brasil: Um estudo bibliográfico sobre o FPM-fundo de participação dos municípios. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 16(39), 44-65, 2019.

ROCHA, C. A. A. Brazilian federal transfers to state end municipalities: a quick referencce guide. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 264, 2019. Disponível: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td264-b>. Acesso: jan.2020.

ROCHA, T.C.; LOUZANO, J.P.O.; OLIVEIRA, G.A. Efeitos das transferências intergovernamentais no esforço fiscal dos municípios mineiros. In: EnANPAD, 2017, São Paulo. Anais... São Paulo: Anpad, 2017. p. 1-16, 2015.

RODRIGUES, M; SILVA, D.C.C. Concentração e dependência das transferências constitucionais nos municípios do Pará. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, v. 25, n. 80, p. 1-17, 2020.

SANTOS, A.M.S.P. Município, descentralização e território. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SCARPIN, J.E.; SLOMSKI, V. Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 909-933, out. 2007. Disponível: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000500006>. Acesso: abr.2016.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.461 p.

SEPULVEDA, C.F.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J. The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Equality. Environment and Planning C, Government and Policy, v. 2, n. 29, p. 321-343, 2011.

SILVA, Jéssica Natália da; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Heterogeneidade e Transferência Intergovernamental Estudo da Zona da Mata – MG. Revista Desenvolvimento em Questão. Ano 16, n. 45, p. 55-71, out./dez. 2018.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO – SICONFI. Disponível: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso: abr.2018.

SOARES, C.S.; FLORES, S.A.M.; CORONEL, D.A. O comportamento da receita pública municipal: um estudo de caso no município de Santa Maria (RS). Desenvolvimento em questão, 12 (25): 312-338, 2014.

SOARES, M.; GOMES, E.C.O.; TOLEDO FILHO, J. R. de. A repartição tributária dos recursos do ICMS nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. Revista de Administração Pública, 45(2), 459-481, 2011. Disponível: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000200008>. Acesso: jan.2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO. Acórdão 1.120/2009-Plenário: TCU avalia critérios de distribuição de recursos do FPM. 2009. Disponível: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/21/D0/77/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2009.pdf. Acesso: fev.2021

TEIXEIRA, C.F.; PAIM, J.S. Planejamento e programação de ações intersetoriais para a promoção da saúde e da qualidade de vida. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 63-80, dez. 2000. Disponível: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6348>>. Acesso: abr.2016.

THEÓPHILO, C.R.; TOLENTINO, M.A.; SANTOS, M.G.; SILVA, S.P. Gestão empreendedora de recursos públicos: receita tributária em face do FPM no município de Salinas, Norte de Minas Gerais. *Revista Mineira de Contabilidade*, 12 (42), p. 6-13, 2011.

TIEBOUT, C.M. A pure theory in local expenditures. *The Journal of political economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, out. 1956.

TODARO, M.P.; SMITH, S.C. *Economic development*. Boston: Addison–Wesley, 2009.

VELOSO, J.F.A. As transferências intergovernamentais e o esforço tributário municipal: uma análise do fundo de participação dos municípios (FPM). Brasília: (Dissertação Mestrado) Universidade Católica, 2008.

VIEIRA, M.A.A.; ABRANTES, L.A.; ALMEIDA, F.M. Desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros: uma análise do fundo de participação dos municípios (FPM). *Revista Eletrônica Gestão & Sociedade*, v.14, n.38, p. 3480-3506, mai./ago. 2020. Acesso em: 10 ago. 2021.

VIEIRA, M.A.; ABRANTES, L.A.; ALMEIDA, F.M.; SILVA, T.A.; FERREIRA, M.A.M. Condicionantes da arrecadação tributária: uma análise para os municípios de Minas Gerais. *Enfoque: Reflexão Contábil*. v. 36, n. 2, p. 147-162, mai./ago. 2017.

ZIMMERMANN, G. 40 anos de finanças municipais no Brasil. 178 f. São Paulo: UEC, Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2009.