



Revista
**Cadernos de
Finanças Públicas**

02 | 2026

O Grau de Dependência do Fundo de Participação Municipal e as Características Socioeconômicas dos Municípios do Estado de Minas Gerais, 2013 a 2022

Maisa Ferreira Nascimento

Luan Vinicius Bernadelli

RESUMO

Este estudo mensura o grau de dependência dos municípios mineiros em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o relaciona às características socioeconômicas e à sustentabilidade fiscal. Parte-se da hipótese de que municípios com elevada dependência do FPM tendem a apresentar fragilidade financeira. Foram utilizados dados secundários do FINBRA, SIDRA e IPEADATA no período de 2013 a 2022, complementados pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). A análise revelou dependência média de 40,7%, concentrada nos municípios de menor porte. Os resultados confirmam a hipótese ao demonstrar relação inversa entre dependência do FPM e desempenho fiscal. O indicador IFGF Autonomia apresentou a maior discrepância entre municípios de alta e baixa dependência, indicando redução do esforço arrecadatório próprio. Os achados reforçam a tese da “preguiça fiscal” e oferecem subsídios para políticas públicas voltadas à redução da dependência de transferências externas e ao fortalecimento da autonomia e sustentabilidade financeira municipal.

Palavras-Chave: Fundo de Participação dos Municípios, Sustentabilidade Financeira, Preguiça Fiscal.

Classificação JEL: H71, H77, H72

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	5
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	12
3.1. <i>Base de Dados</i>	13
3.2. <i>Estatística Descritiva</i>	15
3.3. <i>Variáveis Utilizadas</i>	16
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	19
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	30

1. INTRODUÇÃO

O federalismo fiscal brasileiro é um modelo que busca o equilíbrio entre a autonomia e cooperação entre os entes federativos, que são: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Gadelha, 2018). Nesse sentido, ele garante que cada nível de governo tenha recursos próprios para suas funções, mas também impõe limites por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, estabelece normas para que possam administrá-los de maneira responsável, de modo a garantir a transparência nos gastos públicos, sem dívidas excessivas, e com recursos utilizados de forma sustentável. Além disso, é evidenciado um federalismo fiscal rígido, que promove a descentralização administrativa e financeira, com regras claras para arrecadação e uso de recursos, além de transferências financeiras obrigatórias e desafios decorrentes da distribuição desigual de receitas.

O processo de descentralização promovido pela Constituição Federal de 1988 foi o que concedeu autonomia financeira aos municípios brasileiros (BRASIL, 1988). Diante disso, mesmo que esses municípios apresentem fontes de receita ou recursos próprios, muitas vezes eles acabam sendo insuficientes, fazendo com que não seja possível conseguir atender todos os seus deveres. Essa situação é evidenciada pelo IFGF - Índice Firjan de Gestão Fiscal, um instrumento de supervisão social que pode melhorar a administração financeira das cidades; em uma análise de Sousa *et al.* (2013), é mostrado que a maioria dos municípios que enfrentam desafios financeiros está nas regiões Norte e Nordeste do país, onde a dependência de transferências governamentais é maior e a arrecadação própria tende a ser mais limitada.

Neste contexto, é importante destacar o papel das transferências intergovernamentais, que atuam como um meio para reduzir as divergências que surgem no contexto do federalismo fiscal (Oliveira; Oliveira, 2023). No Brasil, o principal mecanismo de transferência de recursos intergovernamentais é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é uma valiosa fonte de receita para os municípios brasileiros, especialmente para aqueles de menor tamanho, e assegura a continuidade da maioria dos municípios emancipados (Tomio, 2002).

Por conseguinte, a maioria dos municípios do Brasil tem como principal fonte de recurso os recursos advindos do Fundo de Participação Municipal (Girollo e Kempeer, 2012), podendo gerar uma dependência a este recurso, uma possível redução do esforço fiscal para a arrecadação própria e um aumento do gasto público (Filho *et al.*, 2023).

Embora seja um tema de grande importância, não se encontrou nenhum estudo na literatura que investigasse a relação entre a dependência de transferências intergovernamentais e a

sustentabilidade financeira dos municípios. Trabalhos como os de Massardi e Abrantes (2015) e Oliveira e Oliveira (2024) tratam esses aspectos isoladamente, mas não abordam a interseção entre dependência e sustentabilidade de maneira integrada.

Neste contexto, o presente trabalho busca compreender se os municípios mineiros altamente dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) apresentam características que os tornam financeiramente insustentáveis, analisando se a alta dependência dificulta o equilíbrio financeiro dessas cidades.

O objetivo geral desta pesquisa é mensurar o grau de dependência dos municípios quanto ao FPM, e confrontá-los com as características socioeconômicas. Para tanto, foram utilizados dados secundários provenientes do FINBRA, SIDRA, IBGE e do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), referentes ao período de 2013 a 2022.

A análise foi conduzida por meio de estatísticas descritivas e comparativas, que permitem classificar os municípios segundo o grau de dependência do FPM e examinar a relação entre essa dependência e os indicadores de sustentabilidade financeira. A hipótese central que orienta o estudo é a de que os municípios com maior dependência do FPM tendem a apresentar menor autonomia fiscal e desempenho financeiro mais frágil.

Visualiza-se grande relevância nesta pesquisa, pois tem o potencial de contribuir para melhores políticas públicas que possam diminuir a dependência dos municípios de transferências externas, promovendo uma gestão financeira mais eficaz e independente. Além disso, também pode fornecer formas de distribuição de recursos mais orientadas para a sustentabilidade fiscal, de modo a melhorar as condições financeiras dos municípios.

Diante do exposto, o estudo está organizado em quatro capítulos. Em seu segundo capítulo, apresenta-se o referencial teórico que embasa o estudo, que aborda os conceitos de federalismo fiscal e descentralização, o contexto das transferências intergovernamentais, dependência financeira e sustentabilidade municipal; além de características relevantes sobre o FPM, no âmbito de suas implicações, novas regras, e desafios e alternativas à sua dependência de uma revisão da literatura relevante. O terceiro descreve a metodologia utilizada, detalhando o modelo de análise e as bases de dados. No quarto, são apresentados os resultados obtidos e sua análise, com base nas relações identificadas como o referencial teórico. Por fim, o quarto capítulo aborda as considerações finais, sintetizando as principais conclusões, em que é exposto se o objetivo geral foi alcançado.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O federalismo representa uma estrutura de política estatal que facilita a governança do poder para atender às diversas necessidades de regiões com características distintas, particularmente em países de grande extensão territorial. Dessa forma, isso é alcançado dividindo o governo em entidades como municípios e estados, todos operando sob uma autoridade central; sendo que, dentro desta estrutura, o Estado Federal colabora com os Estados-Membros independentes, necessitando de discussões sobre a distribuição de responsabilidades e alocação de recursos, preservando a autonomia de cada entidade.

Neste contexto, segundo Oates (1999), o conceito de federalismo fiscal propõe um modelo que tem como objetivo dividir as responsabilidades e fontes de receita entre os vários níveis de governo existentes, de modo a aumentar a eficácia da administração pública. Ao proporcionar maior liberdade a um governo local para decidir e administrar os recursos, possibilita que as decisões sejam tomadas mais próximas das comunidades, facilitando a adaptação dos serviços públicos e a execução adequada das funções governamentais para atender de forma mais precisa às necessidades da população.

Entretanto, o autor enfatiza que o uso do termo “federalismo” no contexto econômico se distancia de sua definição política clássica, que se refere à autonomia compartilhada entre o governo central e os níveis descentralizados de governo. Do ponto de vista de um economista, a maior parte dos setores públicos pode ser considerada de alguma forma federal, na medida em que existem diferentes níveis de governo envolvidos na prestação de serviços públicos, mesmo além do que a constituição sugere. Com isso, observando esse contexto, é dito que a expressão pode ser imprecisa, pois implica um foco limitado em questões orçamentárias, enquanto, na verdade, abrange um conjunto mais amplo de questões sobre a estrutura do setor público.

Ademais, Oates (1999) apresenta que a implementação desse modelo requer uma descentralização equilibrada, já que os municípios necessitam de autonomia para planejar e agir, ao mesmo tempo em que precisam de suporte para prevenir desigualdades regionais. Assim, esses níveis descentralizados de governo se fazem importantes no sentido de fornecerem bens e serviços de acordo com as necessidades locais, aumentando assim o bem-estar econômico; em que o nível ideal de serviços públicos pode variar entre diferentes competências devido a diferenças nas preferências e custos, o que torna essencial que as ofertas locais sejam ajustadas para maximizar o bem-estar social. Além disso, o “princípio da subsidiariedade” é frequentemente citado na Europa por apoiadores da descentralização fiscal, que estabelece que decisões e ações governamentais devem ser realizadas por um nível mais próximo da população e sejam capazes

de cumprir metas estabelecidas.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, no Brasil, o processo de descentralização permitiu que os municípios brasileiros tivessem a garantia de sua autonomia, como apresentado no seguinte artigo: “Art. 18. A organização político- administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Dessa forma, o artigo apresenta o direito de autonomia administrativa, política e financeira, reconhecendo os municípios como entes federativos para terem receitas próprias e se auto-organizarem.

Inicialmente, a concessão de autonomia aos municípios decorreu do fato de que, anteriormente, esses entes possuíam competências limitadas e dependiam fortemente das esferas estadual e federal para a implementação de políticas públicas. Com o novo arranjo constitucional, os municípios passaram a ter maior capacidade de atender diretamente suas populações, considerando as particularidades locais e adotando decisões mais alinhadas às necessidades de seus cidadãos.

Diante disso, embora os municípios disponham de fontes de receita próprias, como os tributos de competência local, em muitos casos esses recursos se mostram insuficientes para o pleno cumprimento de suas atribuições constitucionais. Por outro lado, de acordo com Ribeiro e Júnior (2004), em alguns casos, municípios que arrecadam de não-residentes conseguem aumentar sua arrecadação própria (esforço fiscal) sem sofrer pressão política local, devido, por exemplo, a apresentarem atividade turística intensa, com público que não são eleitores locais para fazer cobranças aos governantes.

Com isso, de acordo com Oliveira e Oliveira (2023), existem as transferências intergovernamentais que atuam como um meio para reduzir as divergências que surgem no contexto do federalismo fiscal, assim os municípios administram suas próprias fontes de renda e recebem essas outras receitas complementares; além de poderem também instituir leis orgânicas exclusivas. Ademais, um desses mecanismos de redistribuição de receitas é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é visto como uma das transferências mais significativas do governo federal (Esteves *et al.* 2023). Nesse sentido, sua criação ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 18, em 1965, sendo resultado da reforma tributária da época; sendo que a proposta legislativa determinou que 10% da receita obtida com impostos federais sobre a renda e os produtos industrializados fosse destinada aos municípios, levando em conta os coeficientes de participação referentes à população de cada localidade. Assim,⁷

com uma maior descentralização financeira ocasionada pela Constituição de 1988, teve como resultado um aumento nas receitas dos municípios; e nesse cenário, o FPM, cuja porcentagem foi incrementada ao longo dos anos, atualmente corresponde a 24,5%, sendo os coeficientes calculados com base em informações do IBGE; e elaborado com base nas fontes do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Segundo Paula e Pinho (2023), tributos municipais, em particular os de natureza progressiva, dificultam a repartição de renda, uma vez que não se harmonizam adequadamente com a receita obtida localmente, sendo que a base tributária dos impostos sobre propriedade é fixa, permitindo o aumento das taxas sem uma grande perda em sua arrecadação; e essa complexidade do sistema de redistribuição é acentuada pelas disparidades regionais no Brasil. Diante disso, o FPM se refere a um dos principais métodos de redistribuição de receitas tributárias no Brasil.

A respeito dessa arrecadação, de acordo com Tomio (2002), o FPM é uma valiosa fonte de receita para os municípios brasileiros, especialmente para aqueles de menor tamanho, e assegura a continuidade da maioria dos municípios emancipados. A economia nessas localidades é subdesenvolvida e necessita de fontes que gerem receita tributária, o que leva a uma contribuição mínima na coleta de impostos estaduais e federais, e a sua funcionalidade depende de forma direta das transferências federais.

As transferências intergovernamentais podem ser divididas em condicionais e incondicionais. Nesse sentido, conforme Pacheco *et al.* (2019), é apresentado que as transferências incondicionais, como a cota parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) podem ser usados livremente pelos municípios, sem necessidade de destinação específica. De acordo com Mendes *et al.* (2008), elas servem para reduzir o chamado “hiato fiscal”, que é a diferença entre o que um município consegue arrecadar e o que precisa gastar para atender sua população. Esse hiato é influenciado tanto pela capacidade de arrecadação quanto pela necessidade de gasto; sendo que municípios com baixa arrecadação e alta demanda tendem a ter um hiato fiscal elevado. Já as transferências condicionais, como os repasses do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB), devem ser empregadas em áreas determinadas, como saúde e educação.

Neste contexto, são apresentados por Mendes *et al.* (2008) alguns impactos que as transferências intergovernamentais podem ocasionar na arrecadação tributária e no esforço fiscal dos municípios brasileiros, sendo que as transferências incondicionais, como o FPM, tendem a reduzir o esforço arrecadatório, pois diminuem a necessidade de arrecadação própria; enquanto

as condicionais incentivam maior eficiência fiscal, devido os municípios precisarem complementar recursos para áreas não contempladas por esses repasses. Nesse sentido, é citado o efeito *flypaper*, em que as transferências incondicionais provocam um aumento de gastos sobre as despesas totais municipais em um montante maior comparativamente a um aumento de renda.

Estudos como de Massardi e Abrantes (2015), denominado “Dependência dos Municípios de Minas Gerais em Relação ao FPM”, mostram que muitos municípios brasileiros, especialmente os pequenos, são altamente dependentes do FPM. Esse cenário destacado pelos autores, há uma análise, entre 2004 e 2009, da dependência dos municípios mineiros em relação ao FPM, e o estudo conclui que a grande maioria dos municípios possui nível de dependência superior a 50%, sendo que os municípios com menos de 20.000 habitantes são os mais dependentes. Dessa forma, é analisado que existe um certo comportamento de acomodação dessas unidades por receberem maiores transferências, prejudicando o empenho para gerar arrecadação própria.

Seguindo esse raciocínio, segundo Araújo *et al.* (2020), a alta dependência dessas transferências pode reduzir o esforço arrecadatório dos municípios e aumentar sua fragilidade financeira, evidenciando que a ausência de regras sobre essa dependência acaba abrindo espaços para o gestor não se atentar às regras fiscais, o que compromete a saúde financeira dos governos. Dessa forma, é sugerido estabelecer conexões para acessar recursos de outras esferas do governo, o que pode ser vantajoso para a administração financeira dos municípios, pois pode ajudar a equilibrar a balança entre receitas e despesas, permitindo uma melhor aplicação dos recursos públicos, além de estimular o administrador a buscar maiores números de recursos, tanto próprios quanto de outras entidades federativas.

De acordo com Louzano *et al.* (2020), com base no aumento de transferências inter-governamentais, é ocasionada, conseqüentemente, uma redução no esforço arrecadatório dos governos locais que recebem as transferências; esse fenômeno é chamado de “Hipótese do Véu de Oates”.

Dessa forma, considerando-se o nível de dependência de tributos, a fungibilidade do dinheiro representa uma questão em que as transferências impactam negativamente a arrecadação própria, sendo que, quando o governo local recebe dinheiro, não importa de onde veio, ele passa a ser tratado apenas como parte do orçamento geral. Como recebem muitas transferências, passam a depender menos dos impostos que poderiam arrecadar localmente, podendo levar a uma postura mais flexível na fiscalização e na cobrança de tributos, não sentindo tanta necessidade de garantir que todos paguem seus impostos corretamente. Assim, os estados podem acabar se

beneficiando, pois os municípios deixam de cobrar impostos que, em outro cenário, poderiam ser arrecadados e compartilhados com outras esferas do governo.

Além disso, quando os governos locais recebem muitas transferências do governo federal, isso pode levar a um uso menos eficiente desses recursos. Nesse sentido, em vez de serem aplicados de forma estratégica para melhorar os serviços públicos, como saúde e educação, os repasses podem acabar sendo administrados de maneira que não atinja os reais objetivos para a população.

Segundo Oliveira e Oliveira (2023), existem algumas reformas tributárias que podem afetar a sustentabilidade financeira dos pequenos municípios, como a PEC 188/2019, também chamada de PEC do Pacto Federativo. Essa proposta sugere a fusão de municípios considerados insustentáveis dentro do grupo dos sustentáveis, avaliando a viabilidade financeira principalmente das pequenas cidades, que é determinada pela proporção da receita própria em relação à receita total.

Dessa forma, como apresentado por Oliveira e Oliveira (2023), essa proposta levanta debates sobre a capacidade desses municípios de gerar receitas próprias; uma vez que a eliminação dos pequenos municípios poderia levar ao distanciamento da população da participação na política local, comprometendo o princípio democrático. Embora as transferências constitucionais sejam coletadas pela União e pelos estados, de acordo com a Constituição Federal de 1988, elas pertencem aos cidadãos e às administrações municipais. Assim, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), portanto, é fundamental para a realocação de recursos e para minimizar disparidades.

Neste contexto, com o Censo Demográfico de 2022, houve mudanças significativas na distribuição do FPM, impactando diretamente os repasses financeiros de diversas cidades brasileiras, como apresentado pelo Estudo CNM (2023). Com isso, como o cálculo desse fundo leva em conta a população de cada município, qualquer variação no número de habitantes pode resultar em aumento ou redução dos valores recebidos.

Dessa forma, é ressaltado que a atualização dos dados demográficos aponta que 249 municípios tiveram aumento nos seus coeficientes, garantindo um repasse maior do FPM, enquanto 770 cidades sofreram redução, o que significa menos dinheiro no orçamento. Nesse sentido, com base no estudo da CNM, é destacada a cidade de Extremoz, no Rio Grande do Norte, que passou de um coeficiente de 1,4 para 2,4, garantindo cinco quotas a mais do FPM. Cabe ressaltar ainda que, para essa análise, foram agrupados municípios conforme a alteração na quantidade de quotas a serem recebidas do FPM, sendo que uma quota do Fundo equivale a

0,2 de coeficiente; por exemplo, se uma cidade apresenta coeficiente igual a 1,0 no FPM, dispõe de cinco quotas.

O estudo de Granai *et al.* (2023) analisa os impactos das transferências intergovernamentais, especialmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sobre indicadores sociais e econômicos, como saúde e educação. Além disso, apresentam-se alguns dos efeitos em tempos de crise, como durante o período de calamidade pública no Brasil, a pandemia de COVID-19.

No sentido da educação, com essas transferências, os municípios podem investir melhor, de modo a apresentarem o potencial de aumentar o nível educacional, minimizar a pobreza e, assim, combater o analfabetismo com investimentos em incentivos à permanência dos alunos, como apresentado por Avezani (2015).

Em relação à área da saúde, no âmbito da pandemia, houve, conseqüentemente, um aumento das despesas relacionadas à saúde, sendo possível observar que os municípios que obtiveram transferências extras do FPM enfrentaram a crise de forma mais eficaz; em contrapartida, aqueles que não receberam, enfrentaram um número elevado de mortes e internações (Granai *et al.*, 2023). Dessa forma, esse repasse adicional teve um papel fundamental na resposta dos municípios à pandemia, um momento em que havia grande necessidade de adquirir equipamentos médicos, ampliar a infraestrutura hospitalar, contratar profissionais de saúde e garantir o fornecimento de medicamentos e vacinas.

O termo “ilusão fiscal”, como afirmam Araújo e Siqueira (2016), tem sido frequentemente usado para explicar o aumento dos gastos públicos e ocorre quando a estrutura de transferências faz com que os cidadãos subestimem os custos dos serviços públicos e, portanto, demandem mais gastos públicos. Em outras palavras, acontece quando o governo consegue arrecadar mais dinheiro sem que a população perceba claramente o impacto disso, o que permite manter gastos elevados. Dessa forma, o governo atende a diferentes grupos da sociedade que têm influência política e fazem pressão por mais investimentos em suas áreas de interesse.

Esse fenômeno pode ser ocasionado principalmente quando os repasses de dinheiro da União e dos Estados para os municípios são obrigatórios (Araújo *et al.* 2020). Isso acontece porque os gestores municipais passam a contar com esses recursos garantidos e, muitas vezes, não se preocupam tanto em equilibrar receitas e despesas ou buscar novas fontes de arrecadação, gastando-os sem tanto planejamento, podendo levar a uma gestão financeira irresponsável.

Segundo Esteves *et al.* (2023), a dependência excessiva do FPM pode gerar limitações aos municípios em promover o esforço arrecadatório, criando um ciclo de dependência que

prejudica sua sustentabilidade financeira. O estudo aponta que cerca de um terço da receita orçamentária dos municípios analisados de determinado estado era composta pelo FPM, enquanto a arrecadação própria representava menos de 6% da receita orçamentária total.

Para que haja melhoria na sustentabilidade financeira dos municípios, faz-se necessário a criação de soluções, sendo que alguns municípios já realizam medidas fundamentais, como atividades educativas de entrega de panfletos para aumentar a conscientização tributária dos cidadãos (Esteves *et al.*, 2023). Além da criação de incentivos, outra solução seria promover a eficiência na gestão dos recursos públicos, de modo a reduzir gastos desnecessários, fazendo a revisão de contratos, redução de cargos comissionados e implementar medidas de contenção, o que pode aprimorar a eficácia na administração dos recursos disponíveis.

Neste contexto, de acordo com Paes e Siqueira (2008), existem certas desigualdades regionais quanto à distribuição das receitas tributárias, de modo que os mais desfavorecidos tendem a se empobrecer ainda mais, enquanto os mais favorecidos passam a acumular ainda mais riqueza. Nesse sentido, é fundamental uma estratégia voltada para a redução dessas disparidades com foco na transferência de recursos para as áreas mais necessitadas, visando essencialmente impulsionar seu desenvolvimento. Extensos desequilíbrios entre regiões afetam de maneira prejudicial o progresso de uma nação e o bem-estar de seus cidadãos, o que pode resultar na desintegração do acordo federativo.

Diante disso, o FPM aparece nessa situação como uma ferramenta de grande relevância, com papel significativo na correção dessas disparidades com a realocação de recursos (Oliveira; Oliveira, 2023). Com esse cenário, melhores possibilidades são oferecidas para as cidades menores, para que possam proporcionar bens e serviços públicos à comunidade local.

Algumas alternativas são apresentadas por Oliveira e Oliveira (2023), relacionadas aos pequenos municípios para uma avaliação mais justa, sendo considerar as transferências inter-governamentais como uma receita própria do município, semelhante às receitas obtidas por outros níveis de governo. Além disso, uma reestruturação das administrações locais, visando à implementação de políticas que incentivem a fusão de cidades, para aprimorar a eficácia das gestões locais e criar economias de escala, seria outra opção.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos fins, essa pesquisa é considerada descritiva. De acordo com Gil (2008), uma pesquisa descritiva é um tipo de investigação que tem como objetivo descrever as caracterís-

ticas de uma determinada população ou grupo, bem como identificar e analisar relações entre variáveis; além de coleta de dados, organização, classificação e interpretação dessas informações para que se compreenda melhor a realidade estudada. Neste trabalho, a pesquisa descritiva se justifica, pois ela descreve características de municípios, no sentido de estabelecer relações entre o FPM e a sustentabilidade fiscal dos municípios.

No que diz respeito aos meios, trata-se de uma pesquisa documental. Para Gil (2008), a pesquisa documental é aquela que utiliza materiais que ainda não foram totalmente analisados por outros pesquisadores, como relatórios, balanços financeiros, dados de órgãos oficiais ou arquivos institucionais, que podem ser interpretados e usados de uma nova maneira, de acordo com os objetivos do estudo. Neste caso, a escolha por essa metodologia se fundamenta na utilização de documentos oficiais e dados públicos, como os da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e outros registros institucionais. Esses materiais oferecem informações concretas e confiáveis, o que possibilita a identificação de padrões, relações e tendências relacionadas à sustentabilidade financeira e ao grau de dependência do FPM, contribuindo para validar ou refutar a hipótese central do trabalho.

O estudo é considerado longitudinal (temporal), em que, segundo Augusto *et al.* (2013), nesse tipo de estudo a mesma amostra ou mesmos grupos são acompanhados ao longo do tempo, ou seja, os dados não são coletados em um único momento, mas sim em vários períodos diferentes, seja ano a ano, semestre a semestre, entre outros; para serem observados em todas as etapas da pesquisa, permitindo ver mudanças ao longo do tempo. No presente trabalho, esse estudo é pertinente devido à utilização do modelo de regressão de dados em painel, que analisa dados ao longo de um período, de modo que a sustentabilidade financeira de um município não pode ser avaliada com base em dados de apenas um momento.

3.1 Base de Dados

A pesquisa utilizará dados secundários. De acordo com Prodanov e Freitas (2013), esses dados são considerados determinadas informações já existentes e estão acessíveis por meio de pesquisa bibliográfica ou documental, o que significa que foram coletados anteriormente para outros fins, e não especificamente para a pesquisa atual; e podem ser encontrados, por exemplo, em registros estatísticos, periódicos e livros. No contexto deste trabalho, a utilização de dados secundários é justificada pela utilização de dados já existentes, extraídos de bases públicas, que oferecem informações atualizadas e confiáveis; provenientes do FINBRA (2025), SIDRA₁₃

(2025) e IPEADATA (2025); durante o período de 2013 a 2022.

Dessa forma, para dados contábeis e fiscais dos municípios brasileiros, houve consulta no Finbra (Finanças do Brasil). Essa base é mantida pelo envio de dados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio de dois sistemas principais, o Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) e o Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN); sendo uma seção dentro do SICONFI, com informações a partir do exercício de 2013 (FINBRA, 2025).

Desse modo, a obtenção desses dados deve ser em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, com o envio de contas dos municípios até 30 de abril de cada ano. Assim, com essa base, é possível ter acesso a quanto cada município arrecadou, gastou e como usou os recursos públicos, de modo a analisar a situação financeira dos governos locais e acompanhar como o dinheiro público está sendo administrado.

Além disso, foram utilizados dados da base do SIDRA (Sistema IBGE de Recuperação Automática), uma ferramenta criada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) para facilitar o acesso às informações contidas no Banco de Tabelas Estatísticas de pesquisas feitas por eles. Neste contexto, esse banco é composto por dados agregados das pesquisas, ou seja, os resultados estão organizados de forma geral, sem identificar ninguém que respondeu; sendo útil para entender a realidade econômica, social ou agrícola de uma região. Além disso, são separadas por ano, localidade e, muitas vezes, por outras características, como o tipo de produto, o tamanho da produção; com a possibilidade também de selecionar diferentes níveis geográficos (Brasil, grandes regiões, estados, municípios) (SIDRA, 2025).

Para compreender melhor informações importantes sobre a economia de cada município do Brasil, foram utilizados dados do PIB dos Municípios, disponibilizados pelo IBGE, junto com parcerias estaduais. Trata-se de uma forma de saber o quanto cada município produziu em bens e serviços durante o ano nas áreas da agropecuária, indústria e serviços, com números que estão em sintonia com os dados nacionais e regionais. Também são apresentados os valores de impostos arrecadados, o PIB total da cidade e o PIB per capita, dando destaque ao setor público como saúde e educação, pois, em muitas cidades, esse setor representa uma parte significativa da economia local (IBGE, 2025).

Ademais, houve a utilização do IPEADATA, uma base de dados de uso público e gratuito, criada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em que se reúne uma grande quantidade de informações sobre o Brasil. Dentre os dados disponíveis, estão classificados em macroeconômicos, regionais e sociais; que mostram, respectivamente, a situação econômica do

país em diferentes períodos com informações como inflação, juros, câmbio e outras variáveis; como é a situação econômica, demográfica e geográfica dos estados e municípios do Brasil; e informações sobre temas como renda, pobreza, educação, saúde e assistência social (IPEADATA, 2025).

Para a obtenção de informações sobre a empregabilidade formal do mercado de trabalho, houve a utilização dos dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais). A RAIS é um sistema mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego que reúne dados abrangentes a respeito dos trabalhadores e das relações formais de emprego em todo o país, de modo que possibilita a análise da quantidade de empregos disponíveis, das admissões e demissões que ocorrem durante o ano, e também as características dos trabalhadores, como idade, gênero, escolaridade, tempo de serviço e remuneração (RAIS, 2025).

Adicionalmente, a análise da sustentabilidade financeira dos municípios foi complementada pelo uso da base do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), sendo uma ferramenta de supervisão social e suporte gerencial que avalia a eficiência da administração dos recursos públicos municipais, e, conseqüentemente, a fragilidade ou sustentabilidade das finanças municipais. O IFGF apresenta dados advindos de fontes oficiais, com atualização anual e abrangência em todo país; e é formado por indicadores fundamentais, como Autonomia, Gastos com Pessoal, Liquidez e Investimentos; e suas pontuações oscilam entre zero e um, de modo que valores mais próximos de 1 indicam melhor gestão fiscal (IFGF, 2025). Nesse sentido, a utilização dessa base é fundamental para a pesquisa, de modo que auxilia na avaliação da sustentabilidade financeira e a testar a hipótese central de que a alta dependência do Fundo de Participação Municipal (FPM) leva à insustentabilidade financeira.

3.2 Estatística Descritiva

Para Creswell (2010), a pesquisa pode ser qualitativa ou quantitativa, em que a quantitativa é um tipo de abordagem que busca entender a realidade por meio de dados numéricos, de modo a testar teorias e analisar se as variáveis se relacionam entre si; para isso, o pesquisador utiliza instrumentos como bases de dados oficiais, que serão analisados com a ajuda de métodos estatísticos. Dessa forma, o método de análise de dados, nesse estudo, trata-se da pesquisa quantitativa, em que busca entender a relação entre variáveis concretas e mensuráveis, como, por exemplo, a dependência financeira dos municípios e seu nível de sustentabilidade fiscal. Isso exige o uso de dados numéricos, muitas vezes já disponíveis em bases oficiais, como as

do IBGE, e a aplicação de técnicas estatísticas para testar hipóteses e verificar padrões ou correlações.

Nesse sentido, há a utilização da análise estatística, em que, de acordo com Guedes *et al.* (2005), ela dispõe de métodos específicos para realizar a coleta, a organização e a interpretação adequada de diferentes conjuntos de dados, de modo que seu propósito principal é transformar esses dados em informações claras e de fácil compreensão; organizando e descrevendo os dados por meio de tabelas, gráficos, por exemplo.

Segundo Fávero (2017), a técnica de estatística descritiva, também conhecida como estatística dedutiva, tem como objetivo explicar detalhadamente os principais aspectos a serem observados em determinado grupo de dados, para permitir que o pesquisador tenha um entendimento mais aprofundado do desempenho dos dados. Além de instrumentos como gráficos e tabelas, a descrição e a síntese das características dos dados também são feitas por meio de medidas-resumo, sendo medidas numéricas apropriadas para resumir as informações de um grupo de dados.

Assim, é importante ressaltar que a análise da estatística descritiva se baseia na amostra em pesquisa e deve ser feita sem tirar quaisquer deduções acerca da população sobre a população. A abordagem da estatística descritiva pode ser aplicada para estudar: uma variável (univariada); duas variáveis (bivariada) ou mais de duas variáveis (multivariada) (Fávero, 2017).

Dessa forma, a aplicação dessa análise se justifica, sendo a base metodológica fundamental para alcançar os objetivos propostos pela pesquisa, como na classificação dos municípios conforme o grau de dependência do FPM, utilizando proporções, médias e percentuais (medidas-resumo) para descrever o peso das transferências em relação à receita total; e na avaliação da sustentabilidade financeira com base em indicadores como o percentual de arrecadação própria sobre a receita total, aplicando métricas numéricas e técnicas de regressão.

Além disso, a análise da estatística descritiva permite uma melhor compreensão do comportamento dos dados e das variáveis em estudo, como a "Dependência FPM", em que foram calculadas medidas como: Mínimo e Máximo, Média, Desvio-Padrão, Assimetria e Curtose.

3.3 Variáveis Utilizadas

Para o cálculo do grau de dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), adotou-se a metodologia proposta por Massardi e Abrantes (2015). Essa medida é obtida pela razão entre o valor total de recursos provenientes do FPM recebidos pelo município e a sua

receita corrente no mesmo exercício, resultando em um indicador percentual que expressa a representatividade do FPM em relação à receita municipal.

A variável P8020 representa o percentil 80 da renda proveniente do trabalho formal auferida pelos residentes de um município, dividido pelo percentil 20 da mesma distribuição (em dólares por ano). Esse indicador expressa a razão entre os rendimentos mais altos e mais baixos do trabalho formal, constituindo uma medida de desigualdade salarial intramunicipal.

Foram utilizados indicadores socioeconômicos dos municípios, sendo que a variável salário médio mensal e empregado sem escolaridade são dados contidos na RAIS (Relação Anual de Informações Sociais), possibilitando uma melhor compreensão da empregabilidade formal do mercado de trabalho. O salário médio mensal é a média de quanto o trabalhador formal está ganhando por mês, em que um salário médio alto reflete a qualidade dos empregos e o nível de produtividade da economia local; já a variável empregado sem escolaridade indica a proporção de pessoas empregadas que têm pouca ou nenhuma escolaridade formal, de modo que analisa o impacto da educação no mercado de trabalho e na estrutura produtiva local, sendo um indicador de economias com baixo valor agregado e alta vulnerabilidade social.

Ademais, o gasto operacional per capita refere-se a despesa pública total de determinada localidade, em que seu valor total é dividido pela sua população, resultando em um valor médio de gasto por habitante. O PIB per capita, trata-se de um indicador que mede a riqueza média de um país ou região, sendo resultado da divisão do valor total de bens e serviços finais produzidos (PIB) pelo número de habitantes (IBGE, 2025). Também houve a utilização da variável população, que compreende informações de número total de habitantes de uma determinada área (município, estado, país), utilizando dados do censo demográfico do IBGE.

No indicador IFGF autonomia, é verificado se as receitas que a cidade consegue gerar por conta própria, como os impostos locais, são suficientes para pagar as despesas mínimas e essenciais do seu próprio funcionamento, como o salário do prefeito e dos vereadores; sendo que 1.282 cidades não se sustentam sozinhas. (IFGF, 2025). Dessa forma, esse indicador revela como consequências a dependência de municípios por recursos governamentais, levando a vulnerabilidade deles e estagnação, pois não há incentivo para a cidade se desenvolver e gerar mais riqueza local.

O IFGF gasto com pessoal mede quanto da receita total do município é destinado ao pagamento de salários e atribuições dos servidores; de modo que 540 cidades gastam mais da metade (54%) de todo o seu orçamento em folha (IFGF, 2025). Com isso, quando o gasto com pessoal é muito alto, o orçamento fica sem flexibilidade, sobrando pouco para investir em saú-

de, educação e outras áreas de melhorias para a população.

Já no IFGF liquidez, é apontada uma relação com o que a prefeitura tem como saldo devedor e não pagou no ano, os chamados restos a pagar, com o dinheiro que tem em caixa para quitá-los no ano subsequente; com dados que mostram que 413 municípios adiaram os pagamentos para o ano seguinte, porém sem ter o dinheiro reservado em caixa para isso (IFGF, 2025). Assim, é possível analisar que dívidas acumuladas podem comprometer os serviços e a capacidade de fazer novos investimentos no ano que se inicia.

O IFGF investimento é um indicador que mede a porcentagem da receita total do município que é utilizada para investimentos, ou melhorias duradouras, como construir escolas, postos de saúde; sendo que 938 municípios demonstram nível crítico, destinando para isso, em média, somente 3,2% da receita (IFGF, 2025). Diante disso, nota-se uma preocupação de que se a maior parte do dinheiro destina-se à gastos com pessoal, sobra pouco para investir e melhorar o desenvolvimento e crescimento do município.

Como já citado, as pontuações dos indicadores IFGF oscilam entre zero e um, com valores mais próximos de 1 indicando melhor gestão fiscal; e para facilitar a análise dos mesmos existem quatro conceitos que se estabelecem com as diferentes variações dos pontos: Gestão de Excelência - superior a 0,8; Boa Gestão - entre 0,6 e 0,8; Gestão em Dificuldade - entre 0,4 e 0,6; Gestão Crítica - inferior a 0,4. (IFGF, 2025).

A análise de sustentabilidade financeira municipal será inicialmente inspirada no modelo proposto por Oliveira e Oliveira (2023), que utiliza o percentual da arrecadação própria sobre a receita total como métrica central. Nessa abordagem, considera-se que uma arrecadação própria igual ou superior a 10% da receita total é suficiente e justa para caracterizar a sustentabilidade de um ente federativo. No entanto, em vez de adotar esse ponto de corte fixo, o presente estudo opta por empregar a receita própria em proporção à receita total como uma variável contínua, permitindo maior sensibilidade na identificação de variações na autonomia fiscal entre os municípios.

A proporção da receita própria em relação à receita total constitui um importante indicador da autonomia fiscal municipal, expressando em que medida os governos locais dependem de suas próprias fontes de receita, em detrimento das transferências intergovernamentais. Embora as fontes de arrecadação própria sejam diversas, esta pesquisa foca nos três principais tributos municipais: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) (Khair; Vignoli, 2001). Os valores de receita foram considerados em termos brutos, sem deduções,

garantindo comparabilidade entre os entes federativos.

Contudo, reconhece-se que a sustentabilidade financeira municipal envolve múltiplas dimensões, não se restringindo apenas à capacidade arrecadatória. Assim, além dessa métrica inicial, será conduzida uma análise complementar inspirada em Oliveira e Oliveira (2025), utilizando as variáveis do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Esse índice permite uma avaliação complementar mais abrangente da sustentabilidade, incorporando dimensões como autonomia, gasto com pessoal, liquidez e investimentos, o que possibilita que a análise não se restrinja à capacidade arrecadatória, mas uma interpretação mais ampla e integrada da capacidade fiscal e da gestão financeira dos municípios brasileiros, incorporando elementos de eficiência e qualidade do gasto público, oferecendo, assim, uma base robusta para a discussão dos resultados e para a confirmação da tese da "preguiça fiscal" observada no estudo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas do nível de dependência dos municípios mineiros em relação ao FPM para um período mais recente, de modo que foram utilizados dados de 2013 a 2022. Em relação à amplitude de variação, varia de um mínimo de 3,8% a um máximo de 68,3%; já no estudo de Massardi e Abrantes (2015), a variação era de 4,61% a 75,28%. Embora o máximo tenha diminuído, ainda há um amplo nível de dependência, indicando que alguns municípios têm dependência muito baixa, enquanto outros são fortemente dependentes.

Nesse contexto, a persistência de um alto grau de dependência em alguns municípios demonstra a preocupação central da pesquisa sobre a sustentabilidade financeira e a hipótese de que essa alta dependência pode levar à insustentabilidade.

A média de dependência do FPM encontrada é de 40,7%, com um desvio-padrão de 12,96%; sendo possível observar que é inferior à média de 45,5% observada por Massardi e Abrantes (2015) para o período de 2005 a 2009. Apesar dessa pequena redução na média, conforme destacado por Tomio (2002), o FPM continua a ser uma parcela significativa das receitas municipais, reforçando sua posição como uma valiosa fonte de receita para os municípios brasileiros, especialmente os de menor porte, e garantindo a continuidade da maioria dos municípios emancipados.

Tabela 1 – Análise descritiva dos níveis de dependência dos municípios mineiros em relação ao FPM

Variável	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão	Assimetria	Curtose
Dependência FPM	3,8	68,3	40,7	12,96	-0,5	2,9

Fonte: elaborado pela autora (2025).

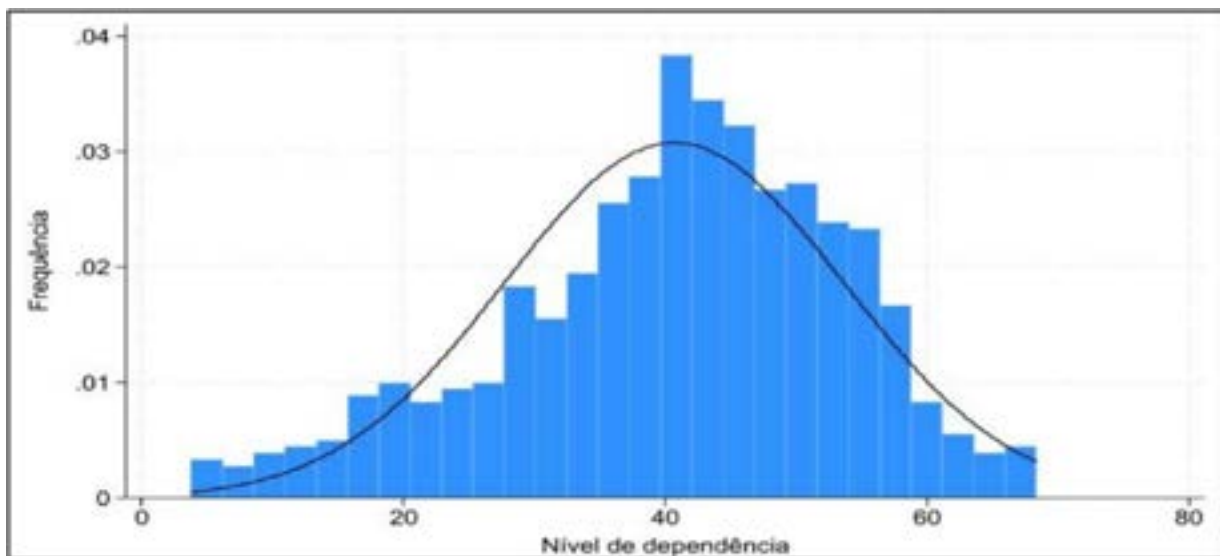
A assimetria mede o grau de simetria de uma distribuição de dados, de modo a mostrar se os dados estão distribuídos de forma uniforme em torno da média (Passos, 2020). De acordo com Hair *et al.* (2009), a distribuição só é considerada assimétrica se o coeficiente de assimetria for maior que +1 ou menor que -1. No sentido deste estudo, o valor de assimetria é de -0,5, demonstrando estar dentro desse intervalo, de modo a considerar a distribuição próxima da normal, o que permite o uso confiável dos dados para inferências estatísticas.

Por outro lado, a curtose se trata de uma medida estatística que, segundo Passos (2020), tem como função avaliar o achatamento de uma curva de distribuição. Neste contexto, como mostrado na Tabela 1, o valor de curtose é de 2,9, e por ser maior que zero, indica uma curva mais leptocúrtica, ou seja, apresenta um pico mais alto em comparação com a distribuição normal, indicando que os dados estão mais concentrados em torno da média.

No contexto do federalismo fiscal brasileiro, que busca o equilíbrio entre autonomia e cooperação, o FPM é um mecanismo central de transferências intergovernamentais. Oates (1999) destaca que o federalismo fiscal visa dividir responsabilidades e fontes de receita para aumentar a eficácia da administração pública. No entanto, a alta dependência revelada na Tabela 1 sugere um desafio para essa autonomia.

Para complementar as estatísticas descritivas apresentadas na Tabela 1, é apresentada a Figura 1, que mostra a distribuição desses níveis de dependência de acordo com a frequência.

Figura 1. Distribuição dos níveis de dependência dos municípios mineiros em relação ao FPM



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do FINBRA (2025).

O fenômeno da "preguiça fiscal" é uma preocupação central neste cenário. Autores como Filho *et al.* (2023) e Araújo *et al.* (2020) argumentam que a alta dependência de recursos como o FPM pode reduzir o esforço fiscal dos municípios para a arrecadação própria e aumentar sua fragilidade financeira. Dessa maneira, a média de 40,7% de dependência do FPM, somada ao máximo de 68,3%, fornece evidências empíricas que sustentam a plausibilidade dessa "preguiça fiscal" em uma parcela significativa dos municípios mineiros. Nessa situação, a fungibilidade do dinheiro, segundo a "Hipótese do Véu de Oates" apresentada por Louzano *et al.* (2020), pode agravá-la, pois faz com que os governos locais dependam menos da arrecadação de impostos locais; e conseqüentemente, a fiscalização e a cobrança desses tributos podem se tornar mais flexíveis.

Para classificação dos municípios, são utilizados alguns critérios, conforme sintetizado na Tabela 2, em que se define a alta dependência com um escore superior a 53,66%, média entre 27,74% e 53,66%, e baixa inferior a 27,74%.

Tabela 2. Critérios de classificação dos municípios mineiros em relação à dependência do FPM

Cr critério	Escore	Dependência FPM
Inferior a Média (1 desvio-padrão abaixo)	$E \leq 27,74$	Baixo
Média (+/- 1 desvio-padrão)	$27,74 < E \leq 53,66$	Médio
Superior a Média (1 desvio-padrão acima)	$E > 53,66$	Alto

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do FINBRA (2025).

Essa categorização é um passo essencial para fazer a identificação de municípios altamente dependentes do FPM e, posteriormente, avaliar sua sustentabilidade financeira. Ao agrupar os municípios, é possível observar se aqueles na categoria de "alta dependência" exibem, de fato, as características de fragilidade financeira e menor esforço arrecadatário descritas na literatura.

Essa disparidade regional ecoa as observações de Paes e Siqueira (2008) sobre desigualdades regionais na distribuição de receitas tributárias, em que regiões mais desfavorecidas tendem a se empobrecer ainda mais. O FPM, como salientado por Oliveira e Oliveira (2023), é uma ferramenta fundamental para a realocação de recursos e minimização dessas disparidades, oferecendo melhores condições para cidades menores.

A evolução da dependência do FPM ao longo de uma década (2013-2022) é apresentada na Tabela 3, em diferentes mesorregiões de Minas Gerais. Observa-se que mesorregiões com menor capacidade de arrecadação própria, como Jequitinhonha, apresentam consistentemente altos níveis de dependência, variando de 34,53% a 44,74%; enquanto a Metropolitana de Belo Horizonte exibe níveis mais baixos, variando de 8,90% a 11,40%. Dessa forma, isso sugere que, ao receberem recursos do FPM, esses municípios podem não se sentir incentivados a aumentar sua arrecadação local, confirmando a tese de autores como Araújo *et al.* (2020).

Tabela 3. Evolução dos níveis de dependência do FPM por mesorregião

Mesorregião	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Campo das Vertentes	29,18	28,77	28,67	30,00	28,66	29,52	27,42	23,16	27,46	28,91
Central Mineira	34,66	34,79	34,33	35,08	35,55	34,76	32,07	26,11	30,96	30,95
Jequitinhonha	42,55	42,21	42,42	43,04	42,73	44,74	40,86	34,53	40,14	41,30
Metropolitana de Belo Horizonte	10,18	10,19	10,57	11,08	10,91	11,26	10,39	8,90	10,05	11,40
Noroeste de Minas	26,54	26,08	26,29	26,44	24,64	25,04	22,47	19,15	21,76	22,66
Norte de Minas	32,71	32,11	33,47	36,05	34,55	34,74	31,91	25,83	30,59	31,58
Oeste de Minas	27,39	26,16	26,34	26,88	25,69	26,83	25,88	21,05	24,78	25,49
Sul/Sudoeste de Minas	29,44	29,36	28,90	29,51	27,52	28,16	26,29	22,42	25,15	19,73
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	15,60	15,81	16,00	16,14	14,67	15,03	13,88	11,33	14,21	14,87
Vale do Mucuri	32,50	31,40	31,66	32,07	31,24	32,35	30,02	25,11	29,59	31,62
Vale do Rio Doce	29,48	28,83	28,95	30,77	29,27	30,33	28,35	23,30	26,88	29,27
Zona da Mata	28,56	28,52	28,76	29,01	27,37	28,89	26,90	22,71	27,05	28,96
Média	28,23	27,85	28,03	28,84	27,73	28,47	26,37	21,97	25,72	26,39

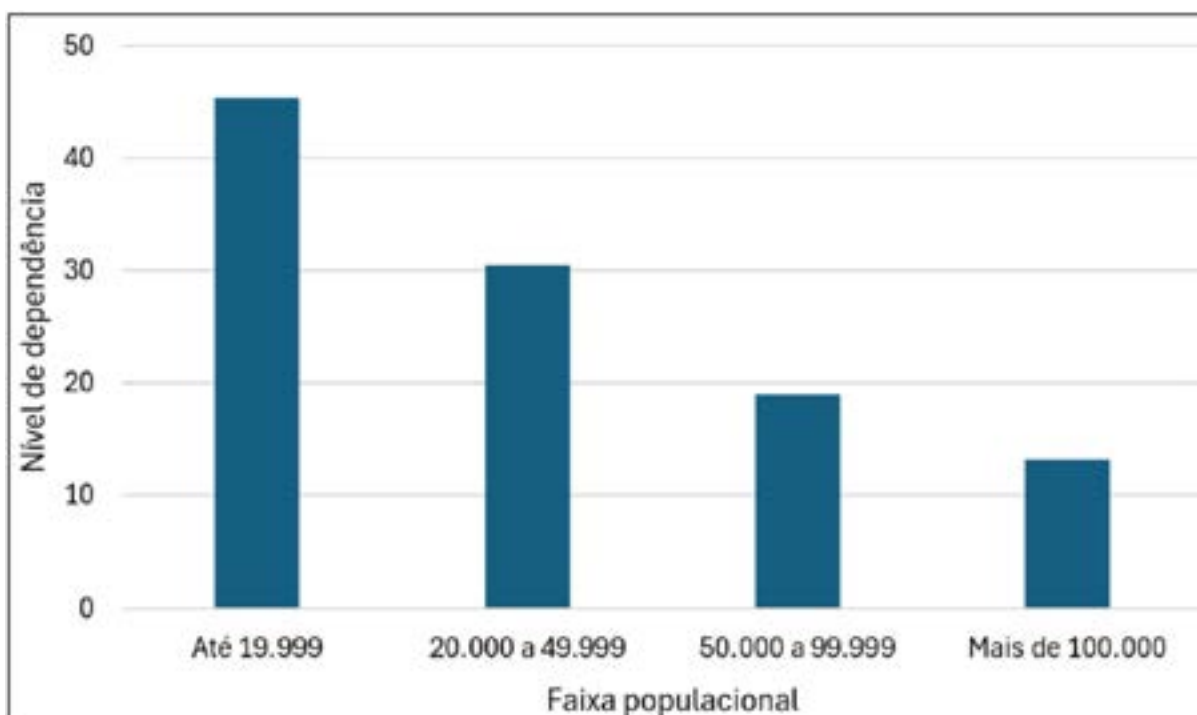
Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do FINBRA (2025).

Em 2020, é observada uma queda na média de dependência para a maioria das mesorregiões, que pode estar relacionada às transferências extras durante a pandemia de COVID-19, conforme apontado por Granai *et al.* (2023), que mostram que municípios com repasses adicionais do FPM enfrentaram a crise de forma mais eficaz. Essa perspectiva pode demonstrar como eventos exógenos e transferências emergenciais podem alterar temporariamente o perfil de dependência, mas não necessariamente resolver as questões estruturais de longo prazo.

Além disso, a "preguiça fiscal" (Araújo *et al.*, 2020) também é um fator a ser observado na tabela, em que a consistência dos altos níveis de dependência em mesorregiões com menor capacidade de arrecadação própria sugere que o recebimento de recursos do FPM pode desincentivar esses municípios a aumentar sua arrecadação local. A Mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, por exemplo, com sua baixa dependência, provavelmente possui uma base econômica e tributária mais robusta, permitindo-lhe maior autonomia.

Para ilustrar o nível de dependência do FPM dos municípios em relação à faixa populacional, a Figura 2 apresenta o nível de dependência do FPM com base na faixa populacional.

Figura 2. Nível de dependência do FPM por faixa populacional



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do FINBRA (2025).

Inicialmente, a Figura 2 fornece uma evidência visual de que os municípios de menor porte são os mais dependentes do FPM, evidenciando que as políticas destinadas a promover a sustentabilidade financeira devem focar, em grande parte, nos pequenos municípios.

Os dados apresentados demonstram diretamente as observações Tomio (2002), em que o FPM é uma valiosa fonte de receita para municípios de menor tamanho, assegurando sua continuidade. Mais explicitamente, Massardi e Abrantes (2015) concluíram que "os municípios com menos de 20.000 habitantes são os mais dependentes". Essa dependência dos pequenos municípios é tão significativa que a PEC 188/2019 (PEC do Pacto Federativo) propôs a fusão de municípios considerados insustentáveis, baseando a viabilidade financeira na proporção da receita própria em relação à receita total, afetando predominantemente as pequenas cidades.

A Tabela 4 compara diversas características socioeconômicas dos municípios mineiros em 2021, sendo elas: P8020, Salário Médio Mensal, Empregado sem escolaridade, Gasto operacional per capita, PIB per capita, População e Crescimento Médio Populacional; além do IFGF e suas variáveis, sendo Autonomia, Gastos com Pessoal, Liquidez e Investimentos; sendo categorizados por nível de dependência do FPM como Baixa, Média e Alta.

Tabela 4: Características Socioeconômicas dos Municípios Mineiros segundo o Nível de Dependência do FPM, 2021

Variáveis	Dependência FPM		
	Baixa	Média	Alta
P8020	2,43	1,97	1,96
Salário Médio Mensal	R\$ 2.472	R\$ 1.855	R\$ 1.829
Empregado sem escolaridade	14%	18%	20%
Gasto operacional per capita	R\$ 3.973	R\$ 3.126	R\$ 5.002
PIB per capita	R\$ 77.329	R\$ 21.984	R\$ 18.689
População	99.297	11.739	3.386
IFGF 2021	0,79	0,64	0,61
IFGF Autonomia 2021	0,90	0,36	0,09
IFGF Gastos com Pessoal 2021	0,91	0,81	0,87
IFGF Liquidez 2021	0,88	0,89	0,92
IFGF Investimentos 2021	0,45	0,51	0,56
Receita Própria	0,11	0,04	0,01

(P8020 = Razão entre a renda no percentil 80 e a renda no percentil 20 dos salários do setor formal no município)

Fonte: elaborado pela autora (2025).

A Tabela 4 oferece evidências importantes sobre a dependência do FPM à insustentabilidade financeira e a características socioeconômicas desfavoráveis, testando diretamente a hipótese central.

O dado mais marcante a ser observado é que os municípios de alta dependência têm uma população média significativamente menor (3.386 habitantes), em contraste com os de baixa dependência (99.297 habitantes). Isso reforça os achados da Figura 2 e a literatura sobre a vulnerabilidade dos pequenos municípios.

Contudo, as características reveladas fornecem um forte embasamento empírico para várias teorias do federalismo fiscal. A menor população, PIB per capita e salários médios nos municípios de alta dependência confirmam que, embora a Constituição Federal de 1988 tenha concedido autonomia financeira aos municípios, suas fontes de receita próprias são frequentemente insuficientes, especialmente nos de menor porte.

Outro ponto a ser observado é o maior gasto operacional per capita nos municípios altamente dependentes, podendo ser uma manifestação do "efeito *flypaper*" e da "ilusão fiscal", temas abordados, respectivamente, por Mendes *et al.* (2008) e Araújo e Siqueira (2016), que se manifestam de forma mais acentuada nos grupos de média e alta dependência. O "efeito *flypaper*" sugere que as transferências incondicionais (como o FPM) provocam um aumento desproporcional nos gastos públicos; e a "ilusão fiscal" acontece quando os cidadãos subesti-

mam os custos dos serviços públicos, já que são financiados por repasses externos, e exigem mais gastos. Essa combinação sugere que os recursos do FPM podem não estar sendo aplicados de forma mais eficiente, prejudicando a sustentabilidade financeira, conforme argumentado por Esteves *et al.* (2023).

O IFGF trata-se de uma métrica de sustentabilidade, analisando a capacidade dos municípios em conseguir manter-se saudável financeiramente a longo prazo, de modo que para uma avaliação mais completa e eficaz da sustentabilidade financeira, não utiliza apenas um indicador (Medeiros; Silva, 2023). Nesse sentido, observa-se que o IFGF geral demonstra que, quanto maior a dependência do FPM, menor é o desempenho na gestão fiscal municipal; e, em seguida detalha o desempenho dos municípios nas quatro categorias que o compõem.

No indicador de Autonomia apresenta a maior disparidade e demonstra a relação direta entre a dependência do FPM e a incapacidade de gerar receitas próprias, em que o escore extremamente baixo para os municípios altamente dependentes sugere uma redução do esforço fiscal para a arrecadação própria. Tratando-se dos gastos com pessoal, também constituem uma métrica de sustentabilidade, em que todos os grupos de municípios demonstram um desempenho sólido e relativamente similar neste indicador, com os de baixa dependência alcançando 0,91 e os de alta dependência alcançando 0,87; de modo que os municípios de alta dependência não são necessariamente piores no controle de gastos com pessoal em comparação com os de média dependência. Na liquidez, os municípios com alta dependência apresentam a melhor média de liquidez, sugerindo que eles possuem um caixa disponível considerável.

Nos investimentos, os resultados mostram uma relação inversa em comparação com o IFGF geral e a Autonomia. Os municípios de alta dependência alcançam a maior média de 0,56, enquanto os de baixa dependência alcançam a menor de 0,45. Este fenômeno pode ser uma manifestação do "efeito *flypaper*", que de acordo com Mendes *et al.* (2008), sugere que as transferências incondicionais causam um aumento desproporcional nos gastos públicos, que pode incluir investimentos.

Neste contexto, segundo Oliveira e Oliveira (2024), o IFGF é um indicador que estabelece uma ligação direta com a sustentabilidade financeira municipal ao ser utilizado como uma ferramenta crucial na construção do Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal (ISFM), utilizaram seus indicadores para compor a dimensão "Governança" (Gov), que possui um peso de 0,25 no cálculo total do ISFM.

Os indicadores do IFGF selecionados para integrar o ISFM foram Autonomia e Investimento, com pesos determinados individualmente, levando em consideração perspectivas como

fonte, relevância e impacto sobre o índice final, ambos com peso 0,35. A inclusão desses aspectos na dimensão Governança confere maior robustez ao ISFM em comparação com a metodologia frágil proposta pela PEC no 188, que baseava a sustentabilidade em um único parâmetro de arrecadação própria. Esses dois indicadores são determinados, respectivamente, pela conexão entre os ganhos provenientes das atividades econômicas locais e as despesas necessárias para sustentar seu funcionamento; e avaliação da proporção da receita integral dos municípios voltada para investimentos, que promovem o bem-estar da comunidade e aprimoram o ambiente empresarial (Oliveira; Oliveira, 2024).

Dessa forma, o IFGF é incorporado ao ISFM para garantir que a avaliação da (In)Sustentabilidade Financeira Municipal considere, além dos aspectos orçamentário-financeiros e de qualidade de vida, critérios de governança local essenciais para uma gestão pública eficaz (Oliveira; Oliveira, 2024).

Outra variável presente na Tabela 4 é a receita própria que atua como uma métrica de sustentabilidade, em que os municípios de baixa dependência do FPM apresentaram uma Receita Própria de 0,11 (11%), superando o limite de 10% considerado suficiente e justo para caracterizar a sustentabilidade financeira. Os municípios de Média Dependência e de alta dependência revelam uma fragilidade extrema, com receita própria de, respectivamente, 0,04 (4%) e 0,01 (1%); de modo que esse resultado para o grupo de alta dependência sustenta a tese da "preguiça fiscal". Assim, esses resultados revelam uma clara relação inversa entre a dependência do FPM e a capacidade de geração de recursos próprios; podendo resultar em uma autonomia fiscal extremamente frágil e na consequente insustentabilidade financeira.

Contudo, na tabela 4 com a análise das características socioeconômicas dos municípios, é revelada a raiz da insustentabilidade financeira nos grupos de alta dependência, fornecendo evidências robustas que confirmam a hipótese central do estudo. A alta dependência do FPM se manifesta no desempenho crítico do indicador IFGF autonomia, sustentando a tese da "preguiça fiscal", em que o esforço arrecadatório é reduzido devido à garantia dos repasses. Esses resultados, portanto, conectam diretamente às características estruturais com o desempenho fiscal (IFGF), concluindo que a fragilidade socioeconômica é o alicerce da insustentabilidade financeira nos municípios mineiros altamente dependentes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

com a sustentabilidade financeira é de importância central, visto que o FPM é uma fonte de receita importante para os municípios brasileiros, sobretudo os de menor porte. O estudo buscou compreender se a alta dependência do FPM dificulta o equilíbrio financeiro dessas cidades, tornando-as financeiramente insustentáveis, de modo a preencher uma lacuna na literatura ao analisar a intersecção entre dependência de transferências intergovernamentais e sustentabilidade financeira de maneira integrada, que, até então, tratava de forma isolada.

Dentre os resultados mais relevantes, destacou-se que a média de dependência do FPM em Minas Gerais foi de 40,7%, com a maior dependência concentrada nos municípios de menor porte (população média de 3.386 habitantes no grupo de Alta Dependência, contra 99.297 habitantes no grupo de Baixa Dependência), reforçando a literatura sobre a vulnerabilidade das pequenas cidades. A análise das características socioeconômicas demonstrou que os municípios altamente dependentes apresentam indicadores inferiores, como menor PIB per capita (R\$18.689).

O objetivo geral da pesquisa, que era mensurar o grau de dependência dos municípios quanto ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e confrontá-los com as características socioeconômicas, foi alcançado por meio da análise quantitativa dos dados de Minas Gerais; compreendendo que a maior parte dos municípios com alta dependência financeira do FPM apresentam características que os tornam financeiramente insustentáveis. Os resultados obtidos trouxeram evidências robustas que confirmaram a hipótese central da investigação: os municípios com maior dependência do FPM tendem a apresentar menor autonomia fiscal e desempenho financeiro mais frágil.

O alcance dos objetivos demonstrados se confirma na relação com a sustentabilidade que foi claramente estabelecida pela utilização do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). O IFGF geral indicou que quanto maior a dependência do FPM, menor é o desempenho na gestão fiscal municipal. O indicador IFGF Autonomia apresentou a maior discrepância, com um escore extremamente baixo (0,09) para os municípios de alta dependência, em comparação com 0,90 para os de baixa dependência. Este resultado demonstra a fragilidade socioeconômica e financeira desses municípios e sustenta a tese de que a alta dependência reduz o esforço fiscal para a arrecadação própria, confirmando as preocupações levantadas por Araújo *et al.* (2020) e Filho *et al.* (2023) sobre a "preguiça fiscal".

Adicionalmente, observou-se que os municípios altamente dependentes possuem um maior gasto operacional per capita. Este fenômeno sugere a manifestação do "efeito *flypaper*", onde transferências incondicionais, como o FPM, provocam um aumento desproporcional nos

gastos públicos, e da "ilusão fiscal", onde os repasses externos levam os cidadãos a subestimar os custos dos serviços públicos. A manifestação desses efeitos indica que os recursos podem estar sendo empregados de forma menos eficiente, comprometendo a sustentabilidade financeira, o que relaciona diretamente os resultados obtidos com as expectativas da literatura revisada.

A pesquisa oferece contribuições significativas, sendo de grande relevância para gestores públicos e para a formulação de políticas mais sustentáveis, pois fornece diretrizes para a criação de políticas públicas que visem diminuir a dependência de transferências externas e promovam uma gestão financeira mais eficaz e independente. As medidas necessárias para a melhoria da sustentabilidade incluem a promoção de atividades educativas para aumentar a conscientização tributária, e a busca por eficiência na gestão para reduzir gastos desnecessários.

Contudo, é fundamental destacar a limitação metodológica do estudo, em que embora a metodologia planejada inicialmente previsse o uso do modelo de regressão de dados em painel, a análise final baseou-se majoritariamente em estatística descritiva. Essa limitação impediu o uso de métodos econométricos mais robustos entre as variáveis de dependência do FPM e sustentabilidade financeira.

Para pesquisas futuras, sugere-se a ampliação da análise para outros estados ou para o Brasil como um todo, o que proporcionaria uma visão mais abrangente das disparidades regionais e da dinâmica da dependência; e a utilização de métodos econométricos mais profundos, como a regressão com dados em painel, a fim de estabelecer relações de causalidade mais concretas entre a dependência do FPM e a sustentabilidade fiscal. Essas sugestões fornecem caminhos para a continuidade e aprofundamento da investigação da sustentabilidade financeira no contexto do federalismo fiscal brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, J. M.; SIQUEIRA, R. B. Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 46, p. 189-219, 2016.

ARAÚJO, R. J. R. de *et al.* A relação da natureza das transferências governamentais e a responsabilidade fiscal dos governos municipais brasileiros. **Revista de Contabilidade, Gestão e Governança-JAMG**. Brasília: Universidade de Brasília, 2020. Vol. 23, n. 1 (janeiro-abril de 2020), p. 124-140, 2020.

AVEZANI, F. J. C. **Impacto de Transferências Intergovernamentais sobre Desigualdades Interpessoais de Renda e Educação: um exercício utilizando RDD**. 2015.

BARBOSA, A. J. **O federalismo brasileiro**. Jovem Senador. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/ofederalismo-brasileiro>> . Acesso em: 06 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. O que é RAIS? Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/o-pdet/o-que-e-rais>> . Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. RAIS. Disponível em: <<https://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>> . Acesso em: 18 out. 2025.

CIVIL, Casa *et al.* Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Presidência da República**, 1988.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Impacto da divulgação dos dados definitivos do Censo 2022 na distribuição do FPM**. Brasília, 2023.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 3a ed. São Paulo: ArtMed, 2010.

ESTEVEES, A. R. Esforço Tributário Municipal: Uma Análise do Comportamento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) Face a Receita Tributária de Municípios da Microrregião de Araçuaí/Mg no Período de 2013 a 2018. **Cadernos de Finanças Públicas**, v. 23, n. 02, 2023.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. **Manual de análise de dados: estatística e modelagem multivariada com Excel, SPSS e Stata**. Elsevier Brasil, 2017.

FILHO, S. S. L. *et al.* O efeito *flypaper* e a preguiça fiscal: uma análise da eficiência de arrecadação municipal em relação às transferências voluntárias recebidas. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 26, n. 1, p. 92-120, 2023.

FINBRA, Finanças do Brasil. **Contas Anuais. 2024**. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais> Acesso em: 05 dez. 2024.

GADELHA, S. R. de B.. Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil: Módulo 3 - O caso brasileiro. **Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GIROLDO, C. N.; KEMPFER, M. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista do Direito Público**, v. 7, n. 3, p. 3-20, 2012.

GRANAI, F. G. *et al.* Transferências Intergovernamentais em Tempos de Crise: Evidências dos Municípios Brasileiros durante a Pandemia. In: **51º Encontro Nacional de Economia, 2023, Rio de Janeiro. 51º Encontro Nacional de Economia - Rio de Janeiro, 2023**.

GUEDES, T. A. *et al.* Estatística descritiva. **Projeto de ensino aprender fazendo estatística**, v. 1, p. 1-49, 2005.

HAIR, J. F. *et al.* **Análise multivariada de dados**. Bookman editora, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico: o que é?**. 2024. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografi->

co-2022.html?=&t=o-que-e> Acesso em: 02 dez. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Painel de Indicadores**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/indicadores>> Acesso em: 31 out. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>> Acesso em: 06 nov. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>> Acesso em: 03 mai. 2025.

IFGF: Índice Firjan de Gestão Fiscal. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/ifgf-indice-firjan-de-gestao-fiscal.htm>> Acesso em: 07 jan. 2025.

FIRJAN IEL. Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) 2025. Disponível em: <<https://observatorio.firjan.com.br/inteligencia-competitiva/indice-firjan-de-gestao-fiscal-ifgf-2025>> Acesso em: 09 out. 2025.

IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br/> Acesso em: 05 dez. 2024.

KHAIR, A. A.; VIGNOLI, F. H. **Manual de orientação para crescimento da receita própria municipal**. 2001.

LOUZANO, J. P. De O. *et al.* Fundos de participação dos estados e sua implicação sobre as receitas e despesas dos Estados. **Estudios Gerenciales**, v. 36, n. 154, p.15-26, 2020.

MASSARDI, W. de O.; ABRANTES, L. A. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 1, n.6, p. 173-187, 2016.

MENDES, M. *et al.* O fundo de participação dos municípios precisa mudar. **Senado Federal, Brasil**, 2008.

MEDEIROS, R. K. S. de; SILVA, M. C. da. A Execução Orçamentária Em Cultura e o IFGF Nos Estados Brasileiros (2015-2020). **Revista Controladoria e Gestão**, v. 4, n. 1, p. 872-886, 2023.

OATES, W. E. Um ensaio sobre federalismo fiscal. **Journal of economic literature** , v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

OLIVEIRA, D. T. de; OLIVEIRA, A. G. de. (In) sustentabilidade financeira municipal: a frágil metodologia proposta pela PEC do Pacto Federativo. **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 5, p. e 2023-0012, 2023.

OLIVEIRA, D. T. de; OLIVEIRA, A. G. de. Índice de Sustentabilidade Financeira Municipal (ISFM): Alternativa à Frágil Caracterização Proposta na PEC do Pacto Federativo Brasileiro. **Dados**, v. 68, n. 1, p. e20220222, 2024.

PACHECO, C. P. *et al.* **Efeitos das transferências condicionais e incondicionais sobre a arrecadação tributária dos municípios brasileiros**. 2019.

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, 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**. 2020.

PAULA, H. C. de; PINHO, M. M. The efficiency of public policies and the autonomy cost in Brazilian municipalities. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 24, p. eRAMF230196, 2023.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico-2a Edição**. Editora Feevale, 2013.

RIBEIRO, T. B; JÚNIOR, R. T. As receitas tributárias das praças de pedágio e as finanças públicas municipais: uma análise do esforço fiscal no estado de São Paulo. **Planejamento e Políticas**

Públicas, n. 27, jun./dez. 2004.

SIDRA. Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Banco de Tabelas Estatísticas**. Disponível em: < www.sidra.ibge.gov.br > Acesso em: 05 dez. 2024.

SOUSA, P. F. B. de *et al.* Desenvolvimento municipal e cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. **Revista evidência contábil e finanças**, v. 1, n. 1, p. 58-70, 2013.

TOMIO, F. R. de L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, p. 61-89, 2002.

TESOURO NACIONAL. **FINBRA (Finanças Municipais)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais>>. Acesso em: 03 mai. 2025.