

CLARICE PEREIRA DE PAIVA RIBEIRO

**POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS – FPM INTERIOR E SUAS IMPLICAÇÕES NO
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do Programa de Pós-
Graduação em Administração, para obtenção do título
de *Doctor Scientiae*.

Orientador: Luiz Antônio Abrantes

Coorientadores: Antônio Carlos Brunozi Júnior
Marco Aurélio Marques Ferreira

**VIÇOSA – MINAS GERAIS
2021**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

R484p
2021

Ribeiro, Clarice Pereira de Paiva, 1979-

Políticas de distribuição do fundo de participação dos municípios - FPM interior e suas implicações no desenvolvimento dos municípios brasileiros [recurso eletrônico] / Clarice Pereira de Paiva Ribeiro. – Viçosa, MG, 2021.
192 f.: il. (algumas color.).

Orientador: Luiz Antônio Abrantes.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 172-192.

1. Fundo de Participação dos Municípios (Brasil).
2. Administração Pública - Brasil. 3. Relações tributárias intergovernamentais - Brasil. 4. Desenvolvimento econômico - Brasil. 5. Desenvolvimento social - Brasil.
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 336.180981

Bibliotecário(a) responsável: Renata de Fatima Alves CRB6/2578


CLARICE PEREIRA DE PAIVA RIBEIRO

**POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS
MUNICÍPIOS – FPM INTERIOR E SUAS IMPLICAÇÕES NO
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 25 de maio de 2021.

Assentimento:



Clarice Pereira de Paiva Ribeiro
Autora



Luiz Antônio Abrantes
Orientador

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, por todas as oportunidades que me deste, especialmente agora pela realização deste sonho, e por todas as pessoas que passaram em minha vida e contribuíram de alguma forma para o meu crescimento pessoal e profissional.

À minha família. Meus pais, José e Maria, meu irmão Marcelo, meu sobrinho Christopher, à Dona Rosa, Seu Dirceu, Ricardo, Paula e todos os familiares, que me deram força e coragem, apoiando-me nos momentos de dificuldades.

Ao meu orientador, Luiz Antônio Abrantes, pela parceria formada há 11 anos. Agradeço pelo apoio, pela disponibilidade, pela confiança, pelo exemplo de profissional e pessoa, pelos ensinamentos, por tudo que aprendi e aprendo com você. Muito obrigada por tudo!

Aos meus coorientadores, Antônio Carlos Brunozi Junior e Marco Aurélio Marques Ferreira, agradeço pelo apoio, pelo aprendizado transmitido e, principalmente, pela boa vontade com a qual sempre escutaram e sanaram minhas dúvidas.

Aos professores Gustavo Leonardo Simão e João Paulo de Oliveira Louzano, pela participação e pelas contribuições dadas em prol do aperfeiçoamento deste trabalho.

Aos Professores Fernanda e Magnus, pelo apoio, companheirismo e auxílio no desenvolvimento das atividades.

Aos amigos que carrego desde o mestrado, em especial, Jéssika, Ivy, Caio, Aparecida, Ronam, Paulo, Áurea, Alana, Érica e Wânia, e aqueles que encontrei no Doutorado, Wesley, Izabela Stroppa, Andrea, Anderson, Tiago Rocha, Wanderson e Izabela, pessoas que me ajudaram durante todo o doutorado, com contribuições aos trabalhos, escutando minhas dúvidas e incertezas e com momentos de afeto e descontração, dando-me apoio e esperança.

Aos professores e funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade, presentes durante toda a minha vida acadêmica.

À Câmara Municipal de Viçosa, em especial, às pessoas que compartilharam e compreenderam as minhas limitações durante todo o processo e pelo apoio; Adilson, Edimar, Camila, Wagner, Evandro, Maria de Lourdes, Marly, Junior, Arquimedes, Randolpho, Marcos, Érica, Carlitos, Antônio, Geraldo Luís, Idelmino, Helder, Sávio, Arlindo, Vanuza, Emília, Aparecida, Daniele, Bárbara, Carla Machado, Gilmara, Jamille, Edenilson, Rogério e Daniel.

À Tamiris, sua ajuda com a coleta dos dados, com as revisões do texto e com as traduções foi muito importante para a conclusão deste trabalho.

Ao Wesley e à Sabrina, sua ajuda com a operacionalização dos modelos estatísticos foi muito importante para os ajustes deste trabalho.

Aos amigos, em especial, Carlos, Luciano, Simone, Roberto, Gisele, Luciana, Marcos, Aparecida Nogueira, Carla Franco, Cilene, Priscila, Ana Carolina, Ricardo, Cristiane, Jaqueline, Anete, Ida, Fabiana e Izadora que compartilharam cada momento comigo, pessoas que não me deixaram abater e torceram por mim, tornando esse processo mais suave.

À Universidade Federal de Viçosa, por todas as oportunidades de crescimento intelectual, profissional e pessoal.

A você, Carlos Pedro, por tudo! Juntos sonhamos.

Considero que este trabalho é resultado da participação de todos. Agradeço o incentivo durante o decorrer de toda a minha vida pessoal, profissional e acadêmica. Que Deus abençoe todos vocês!

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

*A você, **Carlos Pedro.***

*Teus olhos são meus livros.
Que livro há aí melhor,
Em que melhor se leia
As nossas páginas.*

Machado de Assis

“É perigoso sair porta afora, Frodo, ele costumava dizer. Você pisa na Estrada, e se não controlar seus pés, não há como saber até onde você pode ser levado...”
(Frodo, citando Bilbo em A Sociedade do Anel, O Senhor dos Anéis).

J.R.R. Tolkien

RESUMO

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2021. **Formação e distribuição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e suas implicações no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros.** Orientador: Luiz Antônio Abrantes. Coorientadores: Antônio Carlos Brunozi Júnior e Marco Aurélio Marques Ferreira.

O Estado brasileiro faz uso do sistema de transferências intergovernamentais como forma de corrigir o desequilíbrio federativo e reduzir a desigualdade socioeconômica. Dentre essas transferências, destaca-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como importante mecanismo para a equalização da renda dos municípios brasileiros e dos desequilíbrios horizontais e verticais entre governos. Neste estudo, avaliou-se as implicações do FPM-Interior no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, a partir da análise das políticas de formação e distribuição desse Fundo, de 1967 a 2031, objetivando analisar a eficiência dos seus critérios de rateio. Também se analisou a presença do efeito *flypaper* na distribuição desses recursos, para verificar possível desperdício. E, com intuito de examinar minuciosamente esses critérios de partilha do FPM, buscou-se analisar o relacionamento entre as transferências intergovernamentais, principalmente o FPM-Interior, e o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios, considerando suas dimensões individuais: educação, saúde, emprego e renda e consolidada. Como métodos, foram utilizados regressão linear com efeitos fixos e painel dinâmico, por meio dos quais foram criados três modelos para análise dos critérios do FPM-Interior, baseados em porte populacional, quais sejam: sem *dummies*, com 18 faixas de distribuição do FPM-Interior (Decreto-Lei nº 1881/1981) e com 6 faixas de porte populacional (IMRS-FJP). Comprovou-se que as receitas do FPM-Interior, de 2005 a 2016, representaram em média 33,44% do total das receitas orçamentárias, enquanto as receitas tributárias somaram 8,61% do total, e todas as transferências intergovernamentais, 83,06%, confirmando a dependência financeira das transferências existente nos municípios. Ressalta-se que desde 1967 as receitas disponíveis para os municípios, após deduções e aplicações obrigatórias do Fundo FPM-Interior, têm sido reduzidas constante e gradualmente. Em 1967, 100% do Fundo se convertia em receita disponível para aplicação dos municípios; a partir de 2010 até 2031, 52,65% desse Fundo se converte em receita disponível, isto é, recursos que são de livre aplicação pelos gestores. Observou-se a presença do efeito *flypaper* na distribuição dos recursos das transferências intergovernamentais, principalmente do FPM-Interior, sugerindo o efeito expansivo desses recursos no gasto público municipal e a ineficiência na aplicação dos

recursos. Com relação à aplicabilidade do critério de rateio do FPM-Interior (18 faixas populacionais) e das demais *dummies*, infere-se que o fator população não é adequado como indicador de baixo ou alto desenvolvimento socioeconômico. Logo, parece pertinente considerar que esse critério está enviesado, pois municípios menos populosos apresentaram maiores indicadores socioeconômicos quando comparados aos mais populosos. Conclui-se que há necessidade de revisão dos atuais critérios de rateio utilizados para o FPM-Interior, de forma a se incorporar mecanismos que verifiquem outros aspectos além de população e renda. Nesse sentido, após testagem de variáveis adicionais, destacaram-se como *proxies* relacionadas às condições socioeconômicas dos municípios brasileiros: as receitas *per capita* do FPM-Interior, do Fundeb, das transferências federais e estaduais e as despesas *per capita* com Legislativo, saúde e educação, PIB, capacidade de arrecadação, densidade populacional e taxa de urbanização. Essas condições, se adicionadas à fórmula de partilha, poderiam contribuir para maior adequação do critério de rateio dos recursos do Fundo FPM-Interior, tornando-o mais equânime de acordo com a necessidade financeira e fiscal de cada município brasileiro.

Palavras-chave: Fundo de Participação dos Municípios. Administração Pública. Efeito *Flypaper*. Transferências Intergovernamentais. Desenvolvimento Socioeconômico.

ABSTRACT

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, May 2021. **Formation and distribution of the Municipality Participation Fund – FPM and its implications for the socioeconomic development of Brazilian municipalities.** Adviser: Luiz Antônio Abrantes. Co-advisers: Antônio Carlos Brunozi Júnior and Marco Aurélio Marques Ferreira.

Brazilian State is organized to ensure correction of the federative imbalance and reduction of socioeconomic inequality, through intergovernmental transfer systems. Among these systems, Municipal Participation Fund (FPM) stands out as an important mechanism for equalizing Brazilian municipalities' income and horizontal and vertical imbalances between governments. In this study, the implications of FPM on socioeconomic development of Brazilian municipalities were evaluated, by studying the relationship between intergovernmental transfers and the level of municipality's socioeconomic development, considering their individual dimensions: education, health, employment & income and consolidated index. From the analysis of formation and distribution policies of this Fund, from 1967 to 2031, the objective was to analyze Fund's apportionment criteria efficiency. Flypaper effect on resources distribution was also analyzed to verify possible waste. It was proven that the FPM-Interior's revenues, from 2005 to 2016, represented on average 33.44% of the total budget revenue, while the tax revenue added 8.61% of the total, and all the intergovernmental transfers, 83.06 %, confirming the financial dependence of transfers by the municipalities. It should be noted that since 1967, the revenues available to the municipalities, after deductions and mandatory applications from FPM-Interior Fund, have been reduced steadily and gradually. In 1967, 100% of the Fund was converted into available revenue for application by the municipalities; from 2010 to 2031, 52.65% of this Fund will be converted into available revenue, resources that will be freely applied by managers. It was concluded that there is a need to discuss the current apportionment criteria used for the FPM-Interior, in order to incorporate mechanisms that verify other aspects besides population and income. The use of a linear regression model with fixed effects showed the presence of the flypaper effect in the distribution of resources from intergovernmental transfers, mainly from the FPM-Interior, suggesting the expansive effect of these resources on municipal public expenditure and confirming the financial dependence of the municipalities. Through dynamic panel models, three models were created to analyze the FPM-Interior criteria, based on population size: without dummies, with 18 distribution ranges of the FPM-interior (Decree-Law nº 1881/1981) and with 6 ranges population size (IMRS-FJP).

As a result, it appears that the population factor is not suitable as an indicator of the level of socioeconomic development. After testing additional variables, the following stood out as proxies for verifying the socioeconomic conditions of Brazilian municipalities: the per capita revenues of FPM-Interior, Fundeb, federal and state transfers and the per capita expenses with Legislative, health and education, in addition to GDP, collection capacity, population density and urbanization rate, which could contribute to a greater adequacy of the FPM-Interior Fund's each Brazilian municipality.

Keywords: Municipal Participation Fund. Public Administration. Flypaper Effect. Intergovernmental Transfers. Socioeconomic Development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Comparativo das faixas populacionais que compõem o fator população para distribuição do FPM- Interior nos anos de 1967 e 1981.....	108
Figura 2 – Comparativo dos coeficientes populacionais que compõem o fator população para distribuição do FPM-Interior nos anos de 1967 e 1981.....	108
Figura 3 – Resultado das decisões judiciais sobre os pedidos de revisão dos coeficientes populacionais do fator população para distribuição do FPM- Interior, no período de 2007 a 2021.....	111
Figura 4 – Comparativo das faixas populacionais do FPM-Interior, de acordo com o Decreto-Lei nº 1881/1981, nos anos de 2005 e 2016.	114
Figura 5 – Arrecadação dos municípios, considerando o FPM <i>per capita</i> , no período de 2005 a 2010.....	120
Figura 6 – Arrecadação dos municípios, considerando o FPM <i>per capita</i> , no período de 2010 a 2016.....	121
Figura 7 – Ganhos e perdas dos municípios, considerando o FPM <i>per capita</i> , de 2005 a 2010.	126
Figura 8 – Ganhos e perdas dos municípios, considerando o FPM <i>per capita</i> , de 2010 a 2016.	127
Figura 9 – Representatividade das receitas orçamentárias municipais.....	136
Quadro 1 – Apontamentos sobre critérios e externalidades do FPM conforme literatura nacional, de 1990 a 2020.	69
Quadro 2 – Principais fontes documentais normativas sobre o FPM, no período de 1946 a 2021.	82
Quadro 3 – Matriz de variáveis explicativas empregadas e expectativas teóricas.	84
Quadro 4 – Evolução da formação do Fundo de Participação dos Municípios.....	100
Quadro 5 – Evolução da formação e destinação de recursos do FPM	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Características da população da amostra no período de 2005 a 2016.	96
Tabela 2 – Quantidade de municípios que compõem as faixas populacionais de acordo a metodologia do IMRS, no período de 2005 a 2016.....	98
Tabela 3 – Alterações na formação do Fundo do FPM e disponibilidade dos recursos após obrigações constitucionais, no período de 1967 a 2031.	101
Tabela 4 – Características da população da amostra no período de 2005 a 2016.	113
Tabela 5 – Características da faixa populacional de 5.000 habitantes, considerando o período de 2005 a 2016.....	116
Tabela 6 – Arrecadação bruta e <i>per capita</i> das receitas do FPM, considerando a amostra, de 2005 a 2016.....	117
Tabela 7 – Classificação dos municípios, considerando os escores médios e desvio-padrão, de 2005 a 2016.....	119
Tabela 8 – Municípios com maior e menor arrecadação do FPM <i>per capita</i> , considerando os anos de 2005 a 2016.	122
Tabela 9 – Classificação dos municípios, considerando os escores médios e desvio-padrão, de 2005 a 2016.....	125
Tabela 10 – Municípios com maiores ganhos e perdas na arrecadação do FPM <i>per capita</i> , de 2005 a 2016.....	128
Tabela 11 – Características descritivas das variáveis utilizadas no modelo regressivo.	130
Tabela 12 – Resultados do modelo estimado por Efeitos Fixos.....	131
Tabela 13 – Características descritivas das variáveis utilizadas nos modelos regressivos. ...	134
Tabela 14 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão educação (system GMM).	142
Tabela 15 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão saúde (system GMM).	148
Tabela 16 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão emprego e renda (system GMM).....	155
Tabela 17 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão consolidada (system GMM).	163

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEB	Anuário Brasileiro da Educação Básica
CF	Constituição Federal
DN	Decisão Normativa
DORT	Distúrbio osteomuscular relacionado ao trabalho
EC	Emenda Constitucional
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste
FINBRA	Finanças Brasil
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FJP	Fundação João Pinheiro
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GMM	Generalized Method of Moments
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto sobre a Renda
LC	Lei Complementar
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNE	Plano Nacional de Educação
PNS	Pesquisa Nacional de Saúde
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO	24
2.1 Federalismo e Descentralização: uma abordagem fiscal	24
2.2 Federalismo Fiscal no Brasil e suas Fontes de Financiamento Público	32
2.3 Transferências intergovernamentais: conceito, sistemas, tipologia e externalidades	36
2.4 Transferências intergovernamentais: pesquisas relacionadas aos seus efeitos negativos nas finanças públicas	45
2.5 Transferências intergovernamentais e o efeito <i>flypaper</i>	50
2.6 Formação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	55
2.6.1 Problemas no critério de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	67
2.7 Desenvolvimento socioeconômico e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	73
3 METODOLOGIA	79
3.1 População, coleta de dados e amostra do estudo	79
3.2 As mudanças das legislações que afetaram a composição e a formação do FPM	80
3.3 A influência das transferências do FPM-Interior no desenvolvimento socioeconômico dos municípios	83
3.3.1 Análise da possível existência do efeito <i>flypaper</i> na aplicação das transferências do FPM-Interior pelos municípios	88
3.3.2 Análise da influência das transferências do FPM-Interior no desenvolvimento socioeconômico dos municípios	91
4 RESULTADOS	99
4.1 Mudanças no arcabouço legal brasileiro que afetaram a composição e a formação do FPM-Interior	99
4.1.1 Evolução dos critérios normativos para a formação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	99
4.1.2 Evolução dos critérios normativos para a distribuição dos recursos do FPM aos municípios brasileiros	106
4.2 Análise descritiva do comportamento da distribuição dos recursos do FPM aos municípios	112
4.3 Análise da influência da aplicação dos recursos do FPM-Interior no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros	129
4.3.1 Análise do efeito <i>Flypaper</i> na aplicação dos recursos das transferências intergovernamentais, principalmente do FPM-Interior pelos municípios	129

4.3.2	Análise da influência das transferências do FPM-Interior no desenvolvimento socioeconômico dos municípios _____	132
4.3.2.1	Análise descritiva das variáveis dos modelos regressivos para o desenvolvimento socioeconômico _____	132
4.3.2.2	Análise dos modelos regressivos para o desenvolvimento socioeconômico _____	138
4.3.2.2.1	Análise dos modelos regressivos para a dimensão educação _____	139
4.3.2.2.2	Análise dos modelos regressivos para a dimensão saúde _____	146
4.3.2.2.3	Análise dos modelos regressivos para a dimensão emprego e renda _____	152
4.3.2.2.4	Análise dos modelos regressivos para a dimensão consolidada do IFDM _____	159
	5 CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	169
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	172

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 de as decisões do gestor se aproximarem das preferências da população local (MENDES, 2004), favorecendo a maximização da eficiência na aplicação dos recursos públicos (OATES, 1972; MUSGRAVE, 1983; AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013) e a 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; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a 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 a esses objetivos, a tributação passou a ser um dos principais mecanismos de financiamento do Estado, principalmente para a 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 da descentralização de recursos, estabelecendo competências comuns, privativas e residuais para cada ente público, de forma a atender às demandas orientadas desse setor.

A magnitude desses recursos está relacionada à capacidade de arrecadação e ao nível das transferências intergovernamentais recebidas pelas regiões. Estas são marcadas, na visão de Giambiagi e Além (2008), por expressivas disparidades socioeconômicas que se refletem em diferentes capacidades fiscais, o que torna a condução do processo de descentralização particularmente complexa. Para Paes e Siqueira (2008), essa complexidade influencia negativamente os padrões de desenvolvimento de um país e o bem-estar da sua 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 a autonomia financeira dos entes subnacionais, está voltado também para a redução dessas desigualdades regionais, através do sistema de

transferências intergovernamentais. Para Moraes (2006), o objetivo das transferências intergovernamentais é equalizar a capacidade de gastos dos municípios, tendo em vista a heterogeneidade de suas bases tributárias próprias, já que os pequenos municípios que não conseguem custear seus gastos tendem a subofertar bens públicos ou sobretaxar seus munícipes. Nesse contexto, o sistema federativo brasileiro, na Constituição de 1988, reservou às transferências, principalmente às constitucionais, um papel essencial para o financiamento dos municípios e para a manutenção do próprio sistema.

Destaca-se, dentro do sistema de transferências brasileiro, as políticas de promoção de desenvolvimento feitas por meio da constituição de fundos financeiros federais, a exemplo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE). Além desses, destacam-se os fundos de investimento regional, que objetivam fomentar o desenvolvimento econômico de regiões de baixa atividade econômica, tais como os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FCO), do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE) (ROCHA, 2019). Porém, tem-se questionado se esses fundos conseguem de fato promover a redução das disparidades a que se propuseram (MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008; ROCHA, 2013; MASSARDI; ABRANTES, 2016; ROCHA, 2019; CASTRO; LIMA, 2020).

Corroborar essa reflexão a análise feita pela Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (SEFEL), em seu Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, no ano de 2018. O documento revelou a ineficiência dos Fundos de Investimento do Centro-Oeste (FCO), do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE) em reduzir as disparidades sociais locais, conforme destacado:

O conjunto das Análises Descritivas e Avaliação de Impacto dos Fundos Constitucionais de Financiamento, aliado às opiniões de especialistas sobre o tema – ouvidos no âmbito de encontros do Grupo de Trabalho sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento e de Desenvolvimento Regional (GT2) –, permitiram concluir que os FCFs apresentam baixa efetividade como instrumento de desenvolvimento econômico e social das regiões contempladas. (SEFEL, 2018, p.137).

A avaliação de impacto realizada, considerando o período de 2002 a 2015, mostrou que os FCFs apresentam efeitos pequenos e de duração reduzida sobre os agregados econômicos, assim como baixo impacto sobre a atração de novas empresas (SEFEL, 2018). Além disso, os recursos foram pouco direcionados às áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o que pode aumentar a desigualdade intrarregional, e as carteiras do FNE e do FNO apresentam alto nível de inadimplência, o que eleva o subsídio desses fundos e, portanto, o

custo de operacionalização da política (ALMEIDA JUNIOR; RESENDE; SILVA, 2007; SOARES *ET AL.*, 2014; RESENDE *ET AL.*, 2015; SEFEL, 2018).

A SEFEL identificou como principais causas para a ineficiência e ineficácia dos FCFs: governança inadequada; incentivos desalinhados; monitoramento, avaliação e transparência insuficientes (SEFEL, 2018, p.135-138). Outras causas também são apontadas, como: pouca distribuição de recursos direcionados aos municípios mais pobres (ALMEIDA JUNIOR, RESENDE E SILVA, 2007); efeitos positivos do fundo só presenciados em municípios com renda *per capita* intermediária (SOARES *ET AL.*, 2014); e efeitos de transbordamento geográfico só encontrados para o FNE (RESENDE *ET AL.*, 2015).

Desse modo, tem-se notado alguns problemas na relação entre objetivos e execução dos recursos desses fundos constitucionais. E o mesmo se pode dizer do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujas distorções foram objeto de estudo de alguns pesquisadores nacionais, tais como Azoni e Isai (1993); Zimmermann (2009); Pamplona (2009) e Rocha (2019).

Conceitualmente, o FPM é uma transferência redistributiva de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida, composto por 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, paga pela União a todos os municípios brasileiros. 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% desse recurso na área de saúde e de 25% na área de educação, assim como permite a dedução de valores entre 3,5 e 7% para repasse aos entes do Poder Legislativo municipal.

Pela compulsoriedade da aplicação de pelo menos 43,5% dos repasses em educação, saúde e transferência ao poder legislativo, a parcela discricionária do FPM, destinada para investimentos em outras áreas, como assistência social, geração de emprego e renda, infraestrutura local, entre outras, tem sido afetada. Além desse fato, autores como 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) e Castro e Lima (2020) têm criticado a forma como se estabeleceram os critérios de rateio do repasse do Fundo.

Mendes (1994) e Massardi e Abrantes (2016) consideram que os atuais critérios de distribuição do FPM (adotados desde 1981 até 2021) não promovem o equilíbrio entre a demanda e a capacidade da oferta de bens e serviços públicos, além de gerar incentivos para um baixo desempenho fiscal. Pamplona (2009) complementa que esses critérios também não atendem aos requisitos de homogeneidade na capacidade de gastos das entidades subnacionais,

sendo alta a disparidade do desenvolvimento socioeconômico regional, já que a distribuição do FPM é baseada em apenas dois fatores: a população e a renda *per capita*.

Já Rocha (2013) afirma que o FPM-Capital e a Reserva do FPM beneficiam os municípios mais populosos e com menor renda, atendendo parcialmente seu objetivo de equilíbrio. Farina, Gouvêa e Varela (2007) destacam que os critérios de distribuição do FPM de alguma forma contribuem para a redistribuição de recursos entre os municípios, porém pode não ser na proporção necessária ao processo redistributivo.

Vieira *et al.* (2020) apontam que a eficácia em promover o desenvolvimento não está relacionada aos critérios populacionais atualmente utilizados para o rateio do FPM, mas sim às peculiaridades de cada município, como localização geográfica, estrutura produtiva e seus níveis de renda. Castro e Lima (2020) destacam que o critério populacional utilizado na distribuição do FPM é pouco equânime, estático e não considera a necessidade financeira nem a capacidade fiscal dos municípios receptores.

As críticas aos atuais critérios de distribuição do FPM não se restringem ao fato de alguns municípios serem mais beneficiados que outros, independente de sua necessidade financeira e de sua capacidade fiscal (BREMAEKER, 2010; 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 eles 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 a autonomia federativa, reduzir ou se precaver do impacto da volatilidade dos repasses intergovernamentais e manter a qualidade da gestão pública é necessária a realização de análises mais complexas relacionadas ao porte do município (PRADO, 2007; COELHO, 2007; MENDES; MIRANDA; COSIO, 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 fatores (ROCHA; LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; FONTINELE; TABOSA; SIMONASSI, 2014; MASSARDI; ABRANTES, 2015; RIBEIRO *ET AL.*, 2019; VIEIRA *ET AL.*, 2020).

Veloso (2008) e Zimmermann (2009) destacam que o desenho das transferências, no Brasil, tem sido particularmente polêmico, gerando questionamentos sobre as externalidades

causadas pelo processo de descentralização fiscal vivido a partir de meados da década de 1980. Segundo Zimmermann (2009), o Fundo de Participação dos Municípios – FPM – tem apresentado externalidades negativas que levam a questionar a eficácia do seu objetivo constitucional.

A literatura aponta como externalidades do FPM: a) sua alta representatividade na arrecadação municipal, o que pode ter contribuído para certas distorções na sistemática de rateio desse fundo, destacando-se o incentivo à criação de municípios sem capacidade econômica, cujos serviços são financiados essencialmente por transferências (BREMAEKER, 2010; SOARES; FLORES; CORONEL, 2014; FONTINELE; TABOSA; SIMONASSI, 2014; MASSARDI; ABRANTES, 2015; LOPES; SUCUPIRA, 2016; ROCHA; LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; RODRIGUES; SILVA, 2020), e b) a transferência inferior de recursos *per capita* aos municípios maiores, ou seja, aqueles com maior demanda de serviços públicos (PRADO, 2006; COELHO, 2007; VELOSO, 2008; ROCHA, 2019; CASTRO; LIMA, 2020).

A dependência financeira dos municípios em relação aos repasses do FPM, principalmente dos municípios com até 10 mil habitantes, pode ser vinculada à evasão fiscal, que segundo Oates (1999) representa a decisão do gestor municipal em não ampliar sua arrecadação tributária em prol de receber maior volume de transferências da União.

Aliados a esse comportamento, incluem-se como externalidades da dependência do FPM os efeitos da má gestão fiscal, como: expansão de gastos públicos além do nível desejado pela sociedade, incentivo à ineficiência da arrecadação tributária, sucessivos *deficits* e endividamento dos municípios (ROCHA; LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; FONTINELE; TABOSA; SIMONASI, 2014; MASSARDI; ABRANTES, 2015; RIBEIRO *ET AL.*, 2019; VIEIRA *ET AL.*, 2020).

Nesse contexto, considerando que (i) o uso das transferências intergovernamentais visa corrigir os grandes desníveis de arrecadação executada pelos estados federados, de forma que elas são apontadas como mecanismos de descentralização fiscal e de encargos, direcionadas à redução das disparidades econômicas existentes entre os governos centrais e os entes federados e à manutenção da operação eficiente dos sistemas federativos (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008) e que (ii) o impacto de sua intensidade depende do porte e da estrutura financeira dos entes federados e do direcionamento da função redistributiva no desenvolvimento e crescimento econômico entre as regiões, questiona-se: qual a implicação da evolução dos critérios de partilha do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros?

Os trabalhos sobre o FPM na literatura nacional abordam duas linhas de pesquisa (RIBEIRO *ET AL.*, 2019). Uma volta-se para a representatividade do FPM nos municípios, demonstrando alta expressividade das receitas de transferência do FPM em relação às demais e seus efeitos (MASSARDI; ABRANTES, 2016; THEOFILO *ET AL.*, 2011; FONTINELE; TABOSA; SIMONASI, 2014; SOARES; FLORES; CORONEL, 2014; LOPES; SUCUPIRA, 2016, PASSOS, 2020). Esses autores consideraram que as ações governamentais são responsáveis pela configuração do comportamento arrecadatório das receitas municipais, em que os gestores não se comprometem a aprimorar a gestão dos tributos municipais.

Na segunda linha de estudo, voltada para o desenvolvimento local, diversos autores avaliaram o relacionamento entre a transferência do FPM e os seus impactos nas unidades analisadas, seja investigando um conjunto de municípios ou determinado município isoladamente (MORAIS; OLIVEIRA; ROCHA, 2016; SILVA *ET AL.*, 2013; SILVA; FERREIRA, 2015; VIEIRA *ET AL.*, 2017a; MAGALHÃES *ET AL.*, 2016; ROCHA; LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; MACHADO *ET AL.*, 2010; COSTA *ET AL.*, 2009; PACHECO *ET AL.*, 2016, OLIVEIRA, 2018). Nesses estudos são descritos os impactos das transferências do FPM a partir das condições sociais e econômicas da localidade e do desenvolvimento municipal, baseado em indicadores de desenvolvimento humano, sociais e econômicos. Concluíram que a capacidade do sistema de partilha desses recursos pode não estar contribuindo para melhorias nas políticas públicas.

Não há estudo que tenha determinado como a evolução dos critérios individuais de repasse do FPM afetaram as receitas e as despesas dos entes subnacionais. Nesse sentido, faz-se necessário verificar também quanto e como as transferências do FPM contribuíram para reduzir ou agravar as disparidades regionais, e se os efeitos causados por essa transferência são homogêneos entre os municípios brasileiros.

Considerando o exposto, a tese deste trabalho parte do pressuposto de que o critério único e estático para a partilha dos recursos do FPM, adotado ao longo dos anos, não promove o desenvolvimento socioeconômico, pois não considera as desigualdades regionais, inter-regionais e intrarregionais dos municípios brasileiros.

Sendo assim, esse trabalho se diferencia dos estudos já realizados ao analisar se a evolução dos percentuais de repasse do FPM-Interior, um dos três subfundos¹ do FPM, tem efetivamente proporcionado a redução das disparidades regionais nos municípios.

¹A repartição financeira do FPM aos municípios brasileiros 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, através de três subfundos: FPM-Capital, FPM-Interior e Reserva do FPM.

Torna-se relevante, desse modo, avaliar as implicações da evolução dos critérios de formação e distribuição do FPM-Interior no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, principalmente nos investimentos em educação, saúde e renda, áreas que, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013), representam os principais indicadores do desenvolvimento humano de uma determinada região. E ainda, de acordo com Neri e Soares (2002), a pobreza e a desigualdade social são fenômenos de natureza multidimensional, cuja erradicação depende da criação de políticas intersetoriais que observem sua interface com a educação, a saúde e a renda.

Dessa forma, o objetivo central deste estudo consiste em avaliar as implicações das políticas de formação e distribuição do FPM-Interior no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, a partir dos seus critérios e dos investimentos em educação, saúde e renda. Especificamente, pretende-se:

- a) Analisar a evolução dos repasses do FPM aos municípios, considerando os instrumentos normativos, avaliando sua formação e suas características;
- b) Analisar o efeito das transferências intergovernamentais, especificamente o repasse do FPM-Interior, nos municípios brasileiros, considerando porte populacional, indicadores geográficos e nível de atividade econômica; e indentificando se há a presença do efeito *flypaper*;

Ressalta-se, como expõe Costa e Castelar (2015), que a responsabilidade das administrações subnacionais na forma de eficiência, equidade, crescimento e bem-estar da população necessita de investigação mais minuciosa, e é papel do FPM equalizar as contas públicas para promoção de desenvolvimento social. Na literatura não foram consideradas diferenças interregionais e intrarregionais, tais como extratos populacionais normativos, o que poderia incrementar a análise do comportamento das finanças públicas, por meio do entendimento da redução ou não dos desequilíbrios fiscais regionais.

No fundo FPM-Capital: 10% dos recursos são destinados aos municípios capitais dos estados, considerando o coeficiente de participação e levando em conta a população e o inverso da renda (multiplicação). O fator população é baseado na representatividade da população do município [fórmula de cálculo: (população do município/população da capital do estado) x100]. Já o fator inverso da renda é baseado no inverso da renda *per capita* de cada estado [fórmula de cálculo: (renda *per capita* do município/renda *per capita* do estado) /100].

No fundo FPM-interior: 86,40% dos recursos são destinados aos demais municípios que não são capitais, considerando o coeficiente de participação de acordo com as faixas populacionais (são dezoito).

No fundo Reserva do FPM: 3,60% dos recursos são destinados aos municípios do interior que se enquadram nos coeficientes de participação 3,8 e 4,0 (população superior a 142.633 habitantes), considerando os mesmos critérios utilizados no FPM-Capital.

Com este estudo, pretende-se agregar ao campo de estudo uma nova visão e análise sobre os efeitos dos critérios normativos e a evolução dos repasses do FPM-Interior aos municípios brasileiros, considerando a distribuição do FPM Bruto e do FPM Líquido, o qual 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, este estudo busca avaliar as implicações do Fundo no desenvolvimento dos municípios por área (indicadores gerais de desenvolvimento, indicadores de educação, saúde e emprego&renda).

A importância desta pesquisa reside nos subsídios para a compreensão dos efeitos do FPM-Interior desagregado nas dimensões individuais do desenvolvimento socioeconômico. A verificação desses efeitos torna-se importante, na medida em que contribui para a discussão da reformulação da distribuição desses recursos entre os entes federados, a qual constitui uma das principais críticas ao sistema de transferências brasileiro. Além disso, os resultados gerados podem contribuir para a discussão de uma distribuição mais equânime e direcionada para as peculiaridades de cada município, reduzindo as possíveis externalidades negativas.

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

Pretende-se analisar este objeto de forma diferenciada da literatura existente até 2021, agregando na compreensão dessa relação o comportamento dos indicadores socioeconômicos referente às dezoito faixas populacionais de repasse do FPM aos municípios interioranos, o repasse do FPM-Interior e da Reserva do FPM. Também se pretende analisar os recursos desse repasse considerando valores líquidos do FPM-Interior e da Reserva do FPM para os municípios brasileiros. Acredita-se, neste estudo, que a eficiência fiscal dos municípios implica melhores indicadores sociais e que estes, por sua vez, impactam positivamente no desempenho socioeconômico.

Nesse cenário, há expectativa de se apurar um relacionamento diferenciado entre os recursos do FPM e os indicadores socioeconômicos, que abrangem neste estudo as áreas de saúde, educação e emprego&renda, bem como a confirmação das distorções do fator populacional para partilha do FPM-Interior e da Reserva do FPM expostas anteriormente pela literatura nacional.

Na análise dessa possibilidade de relação entre os recursos do FPM-Interior e da Reserva do FPM com o desenvolvimento municipal, serão considerados fatores econômicos, sociais, demográficos e das finanças municipais como variáveis de controle.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Federalismo e Descentralização: uma abordagem fiscal

O sistema federativo de governo é uma forma de organização dos Estados, caracterizada pela divisão hierárquica de poderes políticos e econômicos entre os diferentes níveis de governo, que são completamente independentes entre si. De acordo com William Riker (1964) e Daniel Elazar (1987), as atividades do governo devem ser divididas de tal forma que haja “autogoverno com regras compartilhadas”, ou seja, os governos locais têm algumas atividades sobre as quais tomam as decisões finais, mas as regras para decisão são compartilhadas em nível nacional (HOLANDER; PATAPAN, 2007).

Segundo Galigan (2007), a popularidade do federalismo se deve à sua flexibilidade, pois sua forma de governo pode servir a múltiplos propósitos e se adapta a países bastante heterogêneos. Ao longo da história do federalismo, observou-se sua resistência nas duradouras federações da Suíça, Estados Unidos, Canadá e Austrália; todas elas tiveram suas origens em estados menores que se uniram para formar novos e prósperos estados federais (nacionais). O federalismo foi restabelecido com sucesso na Alemanha e na Áustria, países com longas tradições federais e períodos de governo centralista (na Segunda Guerra Mundial). O federalismo tornou-se um mecanismo capaz de permitir que estados unitários como Bélgica, Espanha e África do Sul se descentralizassem (GALIGAN, 2007).

O federalismo pode ser adotado considerando diferentes propósitos, entre eles: (1) descentralizar o governo em países grandes e diversos (por exemplo; Argentina, Brasil, Rússia, Malásia), (2) controlar os poderes governamentais, a fim de salvaguardar os direitos individuais e preservar as economias de mercado (por exemplo; Estados Unidos, Austrália), (3) fomentar o desenvolvimento econômico entre regiões geograficamente distintas (por exemplo; Argentina, Brasil, Venezuela, Rússia e México), (4) gerenciar os conflitos étnicos em sociedades com diversidade étnica regional (por exemplo; Nigéria, Etiópia, Índia) (GALIGAN, 2007; HOLANDER; PATAPAN, 2007). Em alguns países, pode ser verificada a combinação desses propósitos na implantação do federalismo.

A incorporação do federalismo pelos países se deu de maneira distinta, mas há um conjunto de características comumente identificadas como típicas pelos estudiosos federalistas (HOLANDER; PATAPAN, 2007), quais sejam: (1) uma constituição escrita que especifica a divisão de poderes entre governos nacionais e estaduais e que seja difícil de alterar; (2) uma

legislatura bicameral com uma forte câmara e senado federais para representar os cidadãos e os estados; (3) uma Suprema Corte para proteger a Constituição através do exercício do poder de revisão judicial; e (4) um sistema de instituições intergovernamentais para facilitar a colaboração em áreas de jurisdição compartilhada ou sobreposição (GALIGAN, 2007). Além dessas, ao longo da história, outras características foram também adicionadas como essenciais à existência do federalismo: (5) um sistema político-partidário que canaliza o comportamento das elites para apoiar o federalismo; e (6) instituições estatais bem estabelecidas que são suficientemente robustas para suportar a tendência ao poder centralista (GALIGAN, 2007). No Brasil, pode-se verificar essas seis características no modelo federalista adotado a partir de 1988.

A dimensão política do federalismo considera três principais modelos federalistas: econômico, cooperativo e democrático. Nesses modelos, a eficiência econômica é adotada sob a lógica do modelo de Tiebout, em que os cidadãos escolhem como jurisdição para fixar residência a que melhor prover os bens e serviços públicos segundo suas preferências. Para esses modelos, a provisão dos bens públicos pelas camadas menores de governo está sujeita a congestionamentos, ou seja, a adição de um consumidor irá diminuir a qualidade dos serviços fornecidos ao antigo conjunto de consumidores (INMAN E RUBINFELD, 1997).

Ao considerar a dimensão política, o federalismo não deve ser dissociado de análises no campo da ciência política, pois é necessário o entendimento da visão e utilização do poder pelos entes federados. Todavia, ao ser incorporado no campo da economia do setor público, principalmente, na área das finanças públicas, a questão do federalismo foi direcionada estritamente à área fiscal, e a preocupação central esteve focada na alocação de recursos e distribuição de renda dentro do sistema econômico (OLIVEIRA, 2007; AFFONSO, 2003). Para Oates (1977), independentemente de questões políticas, a estrutura federativa é necessária por motivos de eficiência, uma vez que, devido à proximidade da população local, os governos subnacionais podem oferecer determinados serviços de melhor qualidade que os governos centrais.

Segundo Musgrave e Musgrave (1980), a principal função do federalismo fiscal está relacionada ao aspecto redistributivo, que diz respeito ao desenvolvimento e crescimento econômico entre as regiões. Embora a responsabilidade pela política global de crescimento seja do governo central, a operacionalização dessas políticas pode exigir uma maior participação e orientação dos governos locais. Nesse contexto, o federalismo fiscal tradicional, segundo Oates (2005, p.350), instituiu “a descentralização fiscal como um importante objeto de interesse,

dentro de uma abordagem normativa, em que a busca é pela estrutura fiscal que melhor atenda aos critérios de eficiência econômica quanto à provisão de serviços públicos”.

Dentro dessa abordagem fiscal, destacam-se quatro vertentes de argumentações favoráveis à descentralização fiscal. A primeira delas, conhecida como equivalência fiscal (vertical ou horizontal), é defendida por Olson (1969) e Oates (1972) e se baseia no fato de que os residentes deverão pagar tributos a cada um desses governos em valor equivalente a essa quantidade ofertada. Isso colabora para uma tensão competitiva nas relações federativas verticais, gerando disputas entre os níveis de poder por receitas e bases tributárias; e a competição fiscal em nível horizontal gera disputas entre as jurisdições locais, em busca das bases tributárias móveis, proporcionando maior eficiência na alocação de recursos (COELHO, 2007).

De acordo com o princípio da equivalência fiscal, as transferências intergovernamentais (positivas) devem ser utilizadas para promover a equivalência vertical; por exemplo, se o serviço é prestado pelo município e a cobrança do imposto é feita pela União, esta deve repassar àquele o valor correspondente à prestação do serviço, para que haja equilíbrio fiscal. Por outro lado, a equivalência fiscal horizontal trata do equilíbrio entre jurisdições fiscais de mesmo nível, por exemplo, entre municípios. Nesse âmbito, deve-se verificar se há ocorrência de transbordamentos de benefícios que ultrapassam os limites geográficos de uma localidade (um município adjacente a outro no mesmo estado).

Para os teóricos dessa vertente, a principal vantagem da descentralização fiscal é a oferta eficiente de bens e serviços públicos. A eficiência nesse contexto pode ser analisada de dois pontos de vista: do cidadão e do ente público. Segundo Olson (1969), do ponto de vista do cidadão, quando ele tem acesso a benefícios cujas características e volume o satisfazem, ele se dispõe a pagar um determinado valor de tributos. Do ponto de vista do ente público, para ofertar o benefício, o nível de eficiência é dado pela equivalência entre o custo marginal despendido e o benefício marginal obtido. Conforme os estudos de Musgrave (1939; 1983) e Oates (1972; 1999), os ganhos de eficiência são suscetíveis de serem obtidos nos governos locais, porque estes podem identificar mais eficientemente as necessidades das populações, dada a proximidade entre os prestadores de serviços e os cidadãos, e mobilizar recursos para o pagamento de bens e serviços que apresentem impacto unicamente local.

Outra corrente de pensamento se baseia na Teoria dos Clubes de Buchanan (1965) e Buchanan e Tullock (1962). Os autores consideram que o bem de clube é aquele bem público que permite exclusão baseada na cobrança de taxa ou tarifa, bem como se sua provisão é direta ou indireta. Consoante essa linha teórica, o tamanho ótimo do “mercado” para um determinado

tipo de bem público (bem de clube) só é alcançado quando o benefício marginal experimentado no consumo se iguala ao custo marginal gerado por um consumidor adicional. Além disso, deve-se delimitar uma extensão espacial para a oferta desse bem. A questão espacial também é defendida por Olson (1969), que expõe ser desejável a perfeita adequação entre o alcance de um bem e o perímetro de influência do ente público que o disponibiliza. Entretanto, ao considerar apenas a questão espacial, a disponibilidade nacional de um serviço pelo governo central atenderia a todos os seus cidadãos, dado que a sua área de impacto coincide com seu território.

Uma terceira linha de estudo se baseia no modelo de Tiebout (1956), que considera a mobilidade dos contribuintes/eleitores, que decidem em que local residir a partir das suas preferências por bens e políticas públicas. Se o contribuinte se sentir insatisfeito com a provisão dos bens/serviços, ele pode mudar o gestor eleito ou ele próprio pode se mudar da localidade. Esse comportamento é conhecido na literatura como “votando com os pés”. Esse modelo é criticado por Inman e Rubinfeld (1997), pois para eles o modelo de Tiebout não reflete a complexidade da realidade, porque não considera os custos da mobilidade dos cidadãos e nem a imprevisibilidade decorrente das assimetrias informacionais.

Há ainda uma vertente conduzida por Hirschman (1970), que acrescenta ao modelo de Tiebout (1956) a participação política dos cidadãos. Assim, a escolha residencial do contribuinte (saída) também será influenciada pela participação dele nas decisões políticas na localidade a qual pertence, através do seu voto (voz). Essa interpretação da atitude do contribuinte levou à máxima “saída e voz”. Destaca-se que o voto é um elemento importante para *accountability* dos governos, pois estes possuem melhor conhecimento sobre o custo da provisão dos serviços em relação aos seus contribuintes. Por sua vez, o contribuinte utiliza a informação sobre o total de tributos pagos e a cesta de serviços ofertada pelo ente público local e adjacente para decidir “se fica ou emigra”.

Dentro dessa abordagem fiscal do federalismo, surgiu o “teorema da descentralização”, que busca esclarecer quais serviços devem ser delegados como de responsabilidade de cada ente nacional ou subnacional e, em caso de oferta conjunta, qual parcela de responsabilidade deve ser destinada a cada nível de governo (OATES, 1972). De acordo com esse “teorema”, cada serviço público deve ser ofertado pelo nível de governo que possui controle e supervisão sobre o território cuja delimitação corresponde ao espaço onde os custos e benefícios dessa provisão são totalmente internalizados.

Adicionando-se a essa abordagem as restrições impostas pela formulação de Tiebout (1956), tem-se a regra básica do “teorema da descentralização”, que pode ser reescrita, segundo Chalfun (2005, p. 142) da seguinte maneira:

a centralização é justificada somente quando ocorrem, ao mesmo tempo: 1) fortes impedimentos à mobilidade dos residentes entre localidades; 2) transbordamentos significativos; 3) economias de escala; e 4) custos administrativos e de adequação, segmentação e de conformidade excessivamente altos em nível local.

Sendo assim, ao se aplicar essa regra, se a provisão do serviço não é validada por pelo menos um dos critérios apontados, ela deverá ser realizada pelo governo local. Entretanto, “a questão que se coloca é se um sistema de múltiplas unidades fiscais é mais eficiente que um sistema centralizado em uma única unidade fiscal” (AGUIRRE; MORAES, 1997, p. 123).

Para Mendes, Miranda e Cosio (2008), desde que se confirmem a melhor economia de escala na oferta pública e a capacidade de o sistema absorver possíveis externalidades negativas, os serviços devem ser prestados em nível local. Além disso, a maior proximidade entre o Estado e o cidadão é um fator importante na argumentação em favor da descentralização fiscal (MENDES, 2004). Essa proximidade tende a facilitar a redução dos custos informacionais, uma vez que o gestor local conhece melhor as necessidades e preferências da coletividade que governa do que o governante na capital federal (ALVES E MOREIRA, 2004).

Para Vargas (2011), de acordo com os critérios de eficiência, a produção de bens públicos deveria ser centralizada quando houvesse economias de escala relevantes e descentralizada nos casos em que essa situação não ocorresse, ou ainda quando a produção de bens públicos se caracterizasse por demandas tipicamente locais e por preferências particulares de cada jurisdição.

A argumentação até aqui trazida objetiva compreender as vantagens do federalismo fiscal e está amparada na abordagem analítica descrita na Teoria Normativa como “Abordagem do Federalismo Fiscal de Primeira Geração” (OATES, 2005). E seu foco de análise está na atribuição de funções entre os diferentes níveis de governo. De acordo com Vargas (2011), essa abordagem trata da atribuição de impostos segundo o princípio do benefício. Um dos papéis do governo central seria o de indicar as situações nas quais a produção local de bens públicos resulta em extravasamentos (*spillovers*) para outras comunidades, compensando-as com subsídios unitários. O autor aponta as transferências fiscais como complemento das receitas dos governos subnacionais, para garantia de uma oferta eficiente de bens públicos nas esferas

subnacionais, por meio da estratégia de descentralização fiscal, que pode apresentar graus diferenciados nos modelos federalistas.

Muitas vezes, os termos federalismo e descentralização são usados de forma sinônima, mas há diferenças entre os dois conceitos (ARNOLD; STADELMANN-STEFFEN, 2017). Enquanto o federalismo refere-se à “integração das unidades subnacionais no processo decisório no nível central (ou seja, o direito de decidir), a descentralização se concentra nas competências subnacionais na área de implementação da política pública (ou seja, o direito de agir)”; (EHLERT *ET AL.*, 2007, p. 244). Portanto, no modelo federativo descentralizado residem os desafios para o exercício das funções econômicas do Estado. Se por um lado a descentralização confere autonomia às unidades subnacionais para se auto-organizar, se autoadministrar e se autogovernar, na busca por maior eficiência, por outro lado pode gerar dificuldades de conciliação entre os interesses individuais e coletivos (MEDEIROS, 2006).

A autonomia decorrente do federalismo fiscal descentralizado está relacionada à mudança institucional que proporcionou o aumento da autoridade discricionária do governo local (KRANE; EBDON; BARTLE, 2004; ARNOLD; STADELMANN-STEFFEN, 2017; OYUN, 2016). Esse aumento da discricionariedade do governo municipal não se restringiu a questões legais ou estruturais, também abrange a ampliação da autoridade local em responsabilidades funcionais, procedimentos e sistemas administrativos, planejamento econômico, gestão de despesas e receitas (KRANE; RIGOS; HILL, 2001; OYUN, 2016). Para Krane, Ebdon e Bartle (2004), há uma variação considerável no papel dos governos central e municipal com relação às suas responsabilidades fiscais locais e ao grau de interdependência entre os dois níveis.

O problema é que as preferências políticas diferem entre as várias camadas de governo, o que significa que as preferências dos governos que recebem subsídios divergem das do governo federal (TERMAN; FEIOK, 2014). Essa situação demanda uma constante negociação de interesses entre os níveis de governos para que se evite competição e conflitos fiscais (ARNOLD; STADELMANN-STEFFEN, 2017).

Esses novos elementos acrescentados à análise da relação das funções entre os entes federais caracterizaram uma abordagem conhecida como Escolha Pública, cujo foco de análise é a esfera política. Essa visão fundamenta-se no agente individual, guiado pela racionalidade econômica e pelo comportamento maximizante (TERMAN; FEIOK, 2014). Com tais pressupostos metodológicos aplicados no campo da política, a Escolha Pública reconstrói a concepção liberal de que o Estado não deve gastar mais do que arrecada, deve ser reduzido ao mínimo e ser estritamente controlado (VARGAS, 2011), posicionamento aceito e disseminado

durante a década de 1980. Porém, para o autor, o cenário econômico mundial da década de 1990, marcado por fortes crises financeiras em meio ao amplo processo de descentralização mundial, criou contexto propício para as críticas que surgiram em relação à descentralização fiscal nos moldes da teoria da Escolha Pública.

As críticas estavam direcionadas ao questionamento do seu papel na promoção da eficiência fiscal do Estado, principalmente quanto aos seus impactos desfavoráveis no gerenciamento macroeconômico. Considerando a perspectiva da estabilização, a descentralização dificulta as estratégias de restrição fiscal e financeira no contexto macroeconômico. Pois, num sistema descentralizado, o controle do governo central não possui poder fiscal suficiente para implementar as políticas fiscais necessárias para minimizar ou eliminar os efeitos negativos das crises econômicas/financeiras (AFFONSO, 2003; KRANE; EBDON; BARTLE, 2004; Terman; FEIOK, 2014). O conceito de descentralização fiscal, segundo Oyun (2016), corresponde à cessão de receitas e responsabilidade com as despesas públicas do governo federal aos governos estaduais e municipais.

Há estudos empíricos que relacionam a descentralização fiscal ao tamanho do governo (por exemplo, Brennan e Buchanan, 1980; Marlow, 1988; Rodden, 2003), e em suas análises os autores consideraram como avaliação do nível de descentralização o grau de dependência de transferências e de autonomia de receitas dos entes. Depreendeu-se desses estudos que a combinação específica de forte federalismo (ou seja, alta autonomia subnacional na decisão política) e autonomia fiscal subnacional bastante baixa (ou seja, financiamento através de transferências do nível central) aumenta o montante de gastos no nível subnacional (RODDEN; ESKELAND, 2003; ARNOLD; STADELMANN-STEFFEN, 2017).

Para Oyun (2016), a literatura sobre a relação entre descentralização fiscal e tamanho do setor público é inconclusiva. Algumas pesquisas demonstram que a descentralização fiscal retarda ou controla o tamanho do governo e sua taxa de crescimento (JOULFAIAN; MARLOW, 1990; MARLOW, 1988; PROHL; SCHNEIDER, 2009; RODDEN, 2003). Ao mesmo tempo, há evidências que sugerem que o poder de restrição da descentralização fiscal dos gastos públicos pode reduzir ou eliminar o conflito fiscal entre governos de nível local e o governo central (GROSSMAN, 1989; RODDEN, 2003; SHADBEGIAN, 1999). Por outro lado, alguns estudos têm relacionado a descentralização fiscal ao aumento dos gastos públicos dos governos estaduais e locais (GRANADO; MARTINEZ-VAZQUEZ; MCNAB, 2005). Ou seja, países administrativamente descentralizados, em que a implementação das políticas públicas ocorre no nível de governo local, são mais propensos a gastar mais, em comparação com países

que administram programas de políticas públicas em nível central (MILLER, 2005; OYUN, 2016).

Além disso, o tamanho do governo pode aumentar se as transferências intergovernamentais forem usadas para financiar a descentralização fiscal (ARNOLD; STADELMANN-STEFFEN, 2017; OYUN, 2016). Segundo Rodden (2003), o governo central concede subsídios aos municípios principalmente para absorver externalidades associadas ao fornecimento de bens/serviços públicos locais. Uma maior tendência em direção a mais descentralização pode aumentar as externalidades intermunicipais, aumentando assim a demanda por tais subvenções intergovernamentais. Nesse contexto, os governos locais competem por subvenções intergovernamentais para financiar o programa de políticas públicas locais (OYUN, 2016). Se os governos estaduais e locais decidirem recusar verbas federais, então os cidadãos podem acabar financiando programas em outras jurisdições, através de impostos federais (CAMPBELL, 2013).

A descentralização fiscal financiada por transferências intergovernamentais também pode resultar em distorção de informações e redução da transparência, pois o envolvimento de múltiplos níveis de governo na decisão das mesmas políticas torna mais difícil para os eleitores identificar e punir os políticos pelo mau desempenho (OYUN, 2016). E a divisão incoerente do poder entre governo federal e municipal também fornece incentivos negativos de redução de custos (DE RYNCK; DEZEURE, 2006). Além disso, os governos subnacionais têm incentivos para superestimar os custos ao governo central, a fim de receber uma quantidade maior de subsídios (transferências) (OYUN, 2016).

Ao mesmo tempo, o aumento da autonomia subnacional de gastos permitiu que os municípios criassem suas próprias políticas sociais, que não substituíram, mas complementaram as políticas existentes no nível central (BEYERS; BURSENS, 2010; CANTILLON *ET AL.* 2006). Essa dinâmica permitiu aos municípios gastarem em políticas sociais e utilizarem esses programas para criar sua identidade política local e legitimar a descentralização fiscal (DUPUY; VAN INGELGOM, 2014).

De acordo com Krane, Ebdon e Bartle (2004) e Arnold e Stadelmann-Steffen (2017), uma análise comparativa das relações fiscais entre governo central e local demonstra que há uma variação considerável em seus papéis quanto às responsabilidades fiscais locais e ao grau de interdependência entre os dois níveis. Por isso, deve-se considerar enfaticamente a relação de negociação política entre os governos central e municipais no financiamento e execução dos programas municipais (TERMAN; FEIOK, 2014).

Bird (2002, p. 904) observa que "a atribuição fiscal que realmente prevalece em qualquer país inevitavelmente reflete mais o resultado da negociação política em uma situação histórica particular do que a aplicação consistente do princípio normativo". Como a negociação política sobre as receitas pode ser controversa, as negociações existentes não são facilmente alteradas (KRANE; EBDON; BARTLE, 2004; ARNOLD; STADELMANN-STEFFEN, 2017). Esse fato pode ser observado, segundo McLure (2001), quando há evidências da falta de mudança temporal na dependência de uma determinada fonte de receita.

Ainda, segundo Rodden (2003), a descentralização fiscal também pode reduzir o tamanho do governo, evidenciando a relação entre impostos e benefícios aos moradores locais, permitindo que os eleitores monitorem as decisões de gastos do governo e analisem se as autoridades locais estão desperdiçando recursos. De acordo com a visão pública de descentralização fiscal, a concorrência entre os governos subnacionais descentralizados por recursos econômicos móveis pode limitar o crescimento do setor público (BRENNAN; BUCHANAN, 1980). Isso ocorre, pois, um município com tributação excessiva enfrenta o risco de levar recursos móveis para outros municípios concorrentes, o que limitaria a sua capacidade de arrecadar mais receita de suas próprias fontes de recursos (OYUN, 2016). Adiciona-se a isto o fato de as receitas locais de origem própria serem menos diversificadas que as dos governos estaduais e central (TANNENWALD, 2002; KRANE; EBDON; BARTLE, 2004; CAMPBELL, 2013).

Nesse contexto, o nível de descentralização fiscal, analisado pelo grau de dependência de transferências e de autonomia de receitas dos entes, é um fator relevante na análise dos gastos públicos e deve ser considerado em conjunto com fatores demográficos, sociais, econômicos e institucionais dos governos locais (OYUN, 2016; ARNOLD; STADELMANN-STEFFEN, 2017).

2.2 Federalismo Fiscal no Brasil e suas Fontes de Financiamento Público

O federalismo brasileiro surgiu como uma tentativa de descentralização do poder que estava concentrado em um Estado unitário (PALOTTI, 2009), marcado por amplo processo descentralizador (CAETANO; ÁVILA; TAVARES, 2017) e apresentando uma peculiaridade própria, a existência dos municípios (PASSOS; NASCIMENTO, 2018). O modelo de descentralização proposto pela Constituição Federal de 1988 impôs uma nova dinâmica administrativa, política e fiscal, visando o fortalecimento dos entes subnacionais no

atendimento das demandas por serviços públicos, aproximando-os dos cidadãos (FONTINELE; TABOSA; SIMONASSI, 2014).

Nesse sentido, o federalismo fiscal brasileiro objetiva o combate às diferenças regionais, utilizando a descentralização fiscal como uma das estratégias, através de transferência de poder, recursos e responsabilidades aos governos locais (FARINA; GOUVÊA; VARELA, 2008). Como características desse modelo, os municípios e estados receberam maior grau de liberdade, como autonomia administrativa, legislativa e financeira, tendo essa última se mostrado relativa e muitas vezes em baixíssimo grau (PASSOS; NASCIMENTO, 2018).

Um ponto a destacar é a ampliação das responsabilidades dos municípios na oferta de bens e serviços na Carta Constitucional, pois as atribuições de despesa não foram acompanhadas da capacidade de tributar, ou seja, de obter receita própria, e a ampla autonomia administrativa dos governos locais só se tornaria possível por meio da garantia dos recursos transferidos das esferas superiores (REZENDE, 2007; MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). Complementa Caetano, Ávila e Tavares (2017) que nem todos os municípios são capazes de sustentar financeiramente a população local, demandando recursos advindos dos entes superiores.

Baião (2013) e Massardi e Abrantes (2015) ressaltam que a centralização e a redistribuição de parte dos tributos são necessárias para atenuar as desigualdades dos governos subnacionais. Para Schroeder e Smoke (2003), as desigualdades de arrecadação e de demanda por serviços públicos entre as unidades federadas intensificam a importância da centralização das receitas e sua transferência para promoção do equilíbrio fiscal e correção das principais deficiências administrativas. Nesse contexto, o financiamento dos municípios brasileiros é proveniente basicamente de receitas públicas. A receita pública corresponde ao ingresso de recursos financeiros no patrimônio público, que se reflete no aumento das disponibilidades (SANTOS; CAMACHO, 2014) e advém de três fontes: as receitas próprias, as transferências constitucionais e legais e as transferências negociadas ou voluntárias (CAETANO; ÁVILA; TAVARES, 2017).

As receitas próprias são provenientes da competência tributária municipal (de acordo com o Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/1966), a qual apresenta como fatos geradores a prestação de serviços (Imposto sobre serviços), a propriedade imobiliária urbana (imposto sobre a propriedade), a transmissão de propriedade imobiliária intervivos (imposto sobre transmissão de bens), as taxas e a cobrança de contribuições de melhoria (SOARES *ET AL.*, 2014; PASSOS; NASCIMENTO, 2018). Segundo Caetano, Ávila e Tavares (2017), a insuficiência de receitas próprias para eliminar ou minimizar os problemas locais é um fato

presente na maioria dos municípios brasileiros, acarretando elevação das disparidades regionais, geralmente agravadas pela diversidade de questões demográficas, sociais e ambientais.

A Carta Magna de 1988, por meio da regulamentação da arrecadação própria dos municípios, trouxe um aumento potencial da base arrecadatória, com conseqüente crescimento das receitas e ampliação dos deveres municipais (OZAKI; BIDERMAN, 2004). No entanto, apesar desse aumento das receitas próprias municipais, os orçamentos locais são fortemente dependentes das transferências do governo central (ARÉVALO; MENDOZA, 2015). Nesse sentido, a participação das receitas próprias representa o grau de autonomia municipal, e sua elevação implica maior autonomia (AFONSO; ARAÚJO, 2000; LINHARES; SIMONASSI; NOJOSA, 2012). Desse modo, embora os municípios tenham aumentado sua receita disponível após a reforma constitucional, a necessidade das transferências intergovernamentais também aumentou, uma vez que elas consistem em um dos principais mecanismos utilizados pelo governo para minimizar as disparidades regionais existentes entre os membros da Federação.

As transferências constitucionais ou fiscais intergovernamentais estão relacionadas diretamente com o sistema fiscal brasileiro, enquanto as transferências negociadas ou voluntárias são provenientes, principalmente, de convênios firmados entre União, estados e municípios (CAETANO; ÁVILA; TAVARES, 2017; PASSOS; NASCIMENTO, 2018). Como exemplo, destacam-se entre as transferências realizadas no Brasil: as incondicionais devolutivas (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS – e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA), as compensatórias (a Lei Kandir – Desoneração – e o Imposto sobre Produtos Industrializados da exportação – IPI), as incondicionais redistributivas (Fundos de Participação do Estado – FPE – e Fundo de Participação dos Municípios – FPM) e as condicionais obrigatórias (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 – Fundeb) (PRADO, 2007; BAIÃO, 2013; MENDES *ET AL.*, 2018).

O Fundeb, criado em dezembro de 2006 pela Emenda Constitucional nº 53 e em vigor desde 2007 pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), tem por finalidade a criação de um fundo estadual, com complemento de recursos da União, que é distribuído aos municípios (conforme o número de matrículas executadas) para o financiamento da educação pública brasileira, inclusive para investimento em melhoria da qualidade, sendo aplicado principalmente no desenvolvimento do magistério (BRASIL, 2006, 2007).

O financiamento do SUS é previsto pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 8.080/1990, que regulariza o SUS, cuja transferência de origem da União tem por finalidade promover a qualidade da saúde pública no Brasil. Para execução da transferência, são consideradas condições tais como o perfil demográfico e epidemiológico da região, as características da rede de saúde, o desempenho do serviço de saúde, a participação da saúde nos orçamentos, a previsão quinquenal de investimento e o ressarcimento do atendimento a serviços prestados por outras esferas do governo (BRASIL, 1990). Assim, as transferências intergovernamentais (constitucionais ou voluntárias) se justificam pela existência de um *gap* fiscal vertical, que se caracteriza pela “insuficiência de receitas que surge da falta de emparelhamento entre meios de obter receitas e necessidades de despesa” (SHAH, 2007, p. 17), e é um tipo de instrumento de combate à desigualdade fiscal.

As transferências fiscais intergovernamentais no Brasil configuram recursos relevantes ao equilíbrio das finanças públicas dos entes municipais (GONÇALVES, 2013) e constituem um importante instrumento político no âmbito do federalismo fiscal (PASSOS; NASCIMENTO, 2018), apresentando três funções potenciais: internalização dos benefícios indiretos a outras jurisdições, equalização fiscal entre as jurisdições e melhoria no sistema fiscal global (OATES, 1999).

De acordo com Massardi e Abrantes (2015), em países onde convivem entes subnacionais com maior autonomia, é preciso harmonizar o nível de recursos dessas unidades para que os serviços públicos possam ser oferecidos à população local, reduzindo as desigualdades regionais. Nesse sentido, países ou regiões menores deveriam ser mais bem-sucedidos em satisfazer as necessidades sociais da sua população (BREUSS; ELLER, 2004).

Lü (2015) considera as transferências uma relevante fonte de financiamento de políticas públicas. Segundo Shah (2007), além das despesas financiadas, esses recursos podem promover incentivos e mecanismos de *accountability*, interferindo na gestão fiscal, na eficiência e na equidade da prestação de serviços públicos e na correção das desigualdades socioeconômicas inter-regionais (SHAH, 2007; MASSARDI; ABRANTES, 2015).

Porém, na literatura brasileira há evidências de que as transferências intergovernamentais têm gerado alguns efeitos negativos com relação à capacidade de geração de receitas próprias dos municípios, os quais de acordo com Passos e Nascimento (2018, p. 5) podem ser resumidos como:

- a) O aumento dos gastos não necessariamente têm implicado na elevação da receita *per capita*;
- b) os municípios não têm utilizado sua capacidade tributária adequadamente, muitas vezes se posicionando aquém do que poderiam fazer;
- c) o governo central tem se esforçado para a redução das desigualdades fiscais,

porém as transferências intergovernamentais, que são um dos meios mais utilizados, não têm se mostrado suficientes, d) muitos estudiosos tem criticado os critérios que são adotados para a concessão das transferências, que beneficiam municípios que empenham baixo esforço para geração de receita; e) existem efeitos políticos partidários negativos sobre os graus de distribuição das transferências dos estados para municípios, inclusive influenciando os gestores municipais a não tributarem adequadamente os municípes.

Uma possível solução para reduzir tais externalidades negativas, segundo Leroy *et al.* (2017) pode estar relacionada com o desenvolvimento local, pois com a ampliação e diversificação das estruturas produtivas e dos níveis de renda *per capita* da população dos municípios, aumentam-se as bases da tributação. Assim, aumenta-se a capacidade do governo de arrecadar tributos do setor privado e, conseqüentemente, ocorre o fortalecimento das bases de financiamento. Dessa forma, é possível que os municípios com menor dependência por transferências apresentem melhores indicadores de desenvolvimento.

Todavia, uma federação, para possibilitar o equilíbrio entre poder central e autonomia regional em termo territorial, político e fiscal, requer arranjos complexos, cujas regras serão mais específicas quanto maior for o grau de disparidades regionais e sociais entre os entes federados (REZENDE, 2007). Nesse contexto, deve-se considerar algumas especificidades do modelo federalista para se utilizar as transferências intergovernamentais como principal mecanismo de equilíbrio fiscal.

As transferências intergovernamentais podem receber diversas classificações, de acordo com a literatura internacional, que utilizam critérios diferentes, como os que se referem: à forma de determinação do volume de recursos a serem distribuídos aos entes subnacionais; à forma de distribuição dos recursos entre eles; à possibilidade de exigências e restrições sobre a aplicação dos recursos arrecadados (condicionantes); e à exigência ou não de contrapartida por parte do ente beneficiário (BLÖCHLIGER, 2013; CYRENNE, 2015; PANDEY, 2015, PASSOS; NASCIMENTO, 2018).

2.3 Transferências intergovernamentais: conceito, sistemas, tipologia e externalidades

Cabe ao Estado se organizar de forma a assegurar a correção do desequilíbrio federativo e a redução da desigualdade socioeconômica regional. Nessa conjuntura, as transferências intergovernamentais, as quais consistem em repasses da receita tributária entres as unidades subnacionais, detêm relevante função social de equalização fiscal e de redução da desigualdade socioeconômica regional (PAMPLONA, 2009). Também exercem o papel essencial de corrigir

desequilíbrios entre os níveis de uma federação e dentro de cada um deles. São elas que, em tese, devem sanar quadros de hiato fiscal (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008), verificados quando a capacidade de empregar recursos na oferta de bens e serviços é inferior à possibilidade de geração de receita pelo ente federado (TANZI, 1995).

Piffano (1998) e Trujillo (2008) mencionam que a arrecadação tributária do governo subnacional pode ser insuficiente para financiar seu gasto público total, portanto, a diferença deve ser proporcionada com transferências de outros níveis de governo, e nesse sentido as transferências atendem a dois objetivos: busca por eficiência e equidade interjurisdicional.

Considerando as perspectivas vertical e horizontal, o desenho das transferências deve suprir a diferença entre a capacidade de tributar e a necessidade de gastar (COELHO, 2007), já que é comum a todo sistema federativo, seja em maior ou menor grau de descentralização, a desigualdade de acesso à receita tributária pelas diferentes esferas de governo (TANZI, 1995). Esse cenário é consequência das atribuições fiscais diferenciadas entre os níveis, definidas pela carta constitucional.

Portanto, a existência de um sistema de transferências intergovernamentais geralmente busca aproximar o ideal do princípio da equidade fiscal à distribuição de receita entre os governos central e subnacionais (BOADWAY, 2006). Para que isso seja realmente possível no pacto federativo, segundo Prado (2006, p. 192), alguns autores consideram que se estabeleça de forma consensual “a participação líquida de cada um dos níveis de governo na receita disponível e a parcela da receita total que será distribuída”.

Em se tratando das distorções horizontais entre os entes federados, as transferências intergovernamentais desempenham papel relacionado ao nivelamento da capacidade de financiamento entre unidades da mesma esfera, seja regional ou local. E o sistema de repartição de recursos deve garantir o acesso do cidadão a serviços públicos oferecidos de forma mais equânime e eficiente independentemente de onde ele residir (GASPARINI; MELO, 2003).

As transferências intergovernamentais na concepção de Mendes, Miranda e Cosio (2008) precisam reparar o hiato fiscal, ou seja, quando a demanda economicamente viável por bens públicos supera a capacidade fiscal do governo subnacional. Enquanto, para Gasparini e Melo (2003), devem sanar a diferença entre os custos mínimos para a prestação de serviços e o potencial arrecadatório local. Independente do foco, um adequado sistema de transferências intergovernamentais deverá anular a deficiência de financiamento em cada unidade subnacional.

Como mencionado, os sistemas de transferências podem ser baseados em transferências intergovernamentais que objetivam a promoção de equidade horizontal ou equidade vertical.

Quando o sistema de transferências é vertical e visa ao equilíbrio horizontal, é chamado de equalização bruta, e é o mais comum entre os países com descentralização fiscal, como no Brasil ou nos Estados Unidos (BOADWAY, 2006). Nesse sistema, o governo federal arrecada em todo o território nacional, principalmente, impostos sobre valor agregado de incidência indireta, para depois redistribuir o montante às unidades subnacionais por meio das transferências. Assim, o valor que é arrecadado pela unidade subnacional não necessariamente corresponde ao que ela receberá em forma de transferência, de forma que o resultado fiscal líquido será negativo para a região mais desenvolvida e positivo para a menos desenvolvida economicamente (OATES, 1999).

O outro modelo que visa à equidade vertical é chamado de equalização líquida, em que a compensação horizontal se dá de forma direta, sem o intermédio dos órgãos de receita central, e as regiões menos prósperas promovem uma espécie de “transferência negativa” aos demais, por exemplo, como utilizado na Alemanha (BOADWAY, 2006).

Então, para possibilitar o equilíbrio vertical, uma transferência intergovernamental deve garantir o acesso mais equitativo dos níveis da federação à receita tributária nacional, já que a capacidade arrecadatória é naturalmente desigual entre as esferas de governo. Já considerando a promoção da equidade horizontal, uma transferência intergovernamental deve buscar a redução do hiato fiscal entre os custos da demanda por bens e serviços públicos em uma localidade e a capacidade do respectivo governo de financiá-los, possibilitando que dois cidadãos com mesma idade, renda e escolaridade, mas residindo em municípios diferentes, tenham acesso a níveis de bem-estar equivalentes provenientes das políticas públicas.

Apesar de ambas as finalidades, segundo Prado (2006), a transferência pela União de recursos tributários das unidades mais prósperas para as mais pobres não é capaz de reduzir as disparidades fiscais locais no interior, no caso brasileiro. Um sistema ideal de equalização fiscal por meio das transferências intergovernamentais, de acordo com Baião, Cunha e Souza (2017), deve considerar a capacidade fiscal e a necessidade fiscal, sendo a capacidade fiscal relacionada ao montante de recursos que o ente federal é capaz de arrecadar, enquanto a necessidade fiscal consiste no volume financeiro necessário para que o ente federado consiga garantir a sobrevivência dos serviços públicos. Assim, segundo os autores, para que ocorra o equilíbrio, é necessário que as transferências sejam inversamente proporcionais à capacidade fiscal e diretamente proporcional à necessidade fiscal do ente subnacional.

Segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008) são desejáveis a um adequado sistema de transferências intergovernamentais as seguintes características, as quais possam promover:

- Autonomia dos governos subnacionais para gerir seus recursos e fazer escolhas quanto à sua alocação (**autonomia**);
- *Accountability* na relação entre eleitor e gestor do governo subnacional que recebe a transferência (**accountability**);
- Redistribuição regional da capacidade fiscal, da qualidade e quantidade dos serviços públicos, da renda e de oportunidades (**redistribuição regional**);
- Redução do hiato entre a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos e a capacidade fiscal de cada governo subnacional (**redução do hiato fiscal**);
- Flexibilidade para absorção de choques econômicos positivos e negativos (**flexibilidade**);
- Independência em relação a negociações de ordem política na determinação de montante, critérios de partilha e periodicidade de entrega das transferências (**independência política**);
- Incentivo à internalização, pelos governos subnacionais, de externalidades geradas por bens e serviços públicos ofertados por esses governos (**internalização de externalidades**); e
- Incentivo à responsabilidade fiscal e à gestão eficiente dos recursos transferidos (**gestão responsável e eficiente**).

Além do tipo de sistema, as transferências podem ser tipificadas quanto à natureza, à condicionalidade e aos propósitos da distribuição dos recursos financeiros (SHAH, 2007; PRADO, 2001). Quanto à natureza, as transferências intergovernamentais podem ser automáticas, ou constitucionais, quando já estão previstas no texto constitucional. Desse modo, as receitas tributárias devem ser automaticamente repassadas às entidades subnacionais especificadas, independentemente de autorização, tais como as transferências previstas nos artigos 157 a 159 da Constituição Federal de 1988. Também podem ser discricionárias, ou voluntárias, quando as transferências da receita tributária dependem da decisão de autoridade, podendo ser modificadas conforme as circunstâncias; como exemplo, têm-se as transferências mediante convênio.

Com relação ao destino dos recursos, considerando a teoria normativa, foram desenvolvidas regras sobre a estruturação das contribuições intergovernamentais, distinguindo dois tipos principais de transferências (CASTRO, 2019):

a) Contribuições incondicionais (subsídios em bloco): São transferências de nivelamento ou equalização dirigidas a jurisdições mais pobres com bases tributárias mais fracas. Sua finalidade é a redistribuição da renda das regiões ricas para as regiões pobres de um país, cujo recurso pode ser livremente alocado pelo receptor (CASTRO, 2019). São previstas

por lei e planejadas para preservar a autonomia local e alcançar equidade interjurisdicional. Por exemplo, no Brasil, tem-se o Fundo de Participação dos Municípios, FPM, (SHAH, 2007).

b) Contribuições condicionais: são transferências em que o governo central deve alocar recursos para o financiamento de programas específicos que envolvam outras jurisdições. Essa contribuição se justifica pelo argumento de subsidiar indivíduos para execução de ações que gerem externalidades positivas a terceiros; a contribuição condicional induzirá o governo local a internalizar os benefícios produzidos para residentes de outras jurisdições no cálculo da decisão local (CASTRO, 2019). Tais transferências normalmente especificam os tipos de despesas que podem ser financiadas (condição baseada em *input*) ou os resultados a serem obtidos com a prestação de serviço (condição baseada em *output*). A primeira é geralmente improdutiva, enquanto a segunda pode favorecer os objetivos dos concessionários e preservar a autonomia local (SHAH, 2007).

Como subtipos desse tipo de transferência há a “subvenção com contrapartida” e a “subvenção categórica” (CASTRO, 2019).

- a) As transferências com contrapartida (contrapartida): são contribuições compensatórias, as quais atuam como incentivo ao governo subnacional com base no princípio da escassez de recursos. Além de incentivar o esforço fiscal dos governos subnacionais, também busca melhorar a transparência e a prestação de contas.
- b) Contribuições condicionais (concessão categórica): são contribuições específicas para um determinado gasto público ou uma área de investimento, por exemplo, para financiar um projeto de estradas rurais, alfabetização ou campanhas de vacinação.

Com relação à distribuição dos recursos financeiros e seus propósitos, as transferências podem ser classificadas, de acordo com Prado (2001), em: transferências como política fiscal federativa, transferências do orçamento excedente e transferências no orçamento receptor.

As transferências como política fiscal federativa se subdividem em três categorias: devolução tributária, transferência de caráter redistributivo com objetivo de equalização e transferências condicionadas para viabilização de certas políticas setoriais. Na devolução tributária: o imposto é arrecadado em uma jurisdição, mas a receita é partilhada entre mais de um nível, e o nível superior devolve parte do valor ao inferior (exemplo, ICMS). Já a transferência de caráter redistributivo, com objetivo de equalização, propicia aos governos locais recursos que não possuem relação com as bases tributárias de sua jurisdição (como exemplo, FPE e FPM). Já as transferências condicionadas para viabilização de certas políticas

setoriais se referem a políticas e programas que envolvam externalidades ou que visem garantir níveis mínimos de serviços públicos básicos (a exemplo do Fundeb) (PRADO, 2001).

As transferências do orçamento excedente, segunda categoria criada por Prado (2001), podem ser divididas em legais e discricionárias: As legais são transferências com respaldo legal, seja pelo texto constitucional ou por legislação infraconstitucional, o que garante a redistribuição com critérios públicos e periodicidade determinada. Já as discricionárias são transferências esporádicas e pontuais promovidas por um ente superior em favor de outro ente inferior, geralmente motivadas por interesses políticos específicos e para fins determinados.

Por fim, Prado (2001) delimita as transferências no orçamento receptor, as quais se subdividem em livres e vinculadas. Na primeira, o ente federativo que recebe tem plena autonomia para aplicar o recurso distribuído em fins e volumes que julgar mais apropriados; já nas vinculadas, normalmente por determinação legal, o ente receptor é obrigado a destinar o repasse integral ou parcialmente, em valores pré-estabelecidos, para determinada área de atuação.

Diante das peculiaridades das transferências intergovernamentais, de forma mais ampla, pode-se classificá-las em duas categorias. A primeira categoria compreende as transferências de propósito geral, que visam o controle orçamentário, mas preservam a autonomia local, e são previstas por alguma legislação específica. A segunda categoria consiste nas transferências com propósito pré-definido, cuja finalidade de aplicação já é estabelecida por um programa ou convênio no momento de sua liberação (SHAH, 2007).

Quanto à primeira categoria, também conhecida como transferências obrigatórias, é possível ainda observar subdivisões. Conforme Fiorentino (2010), as transferências diretas são aquelas cuja legislação tributária considera uma parcela ou a integralidade do tributo para repasse ao ente subnacional. A transferência obrigatória indireta, por sua vez, consiste nas transferências destinadas a algum fundo específico, constituído por parcelas de diferentes tributos descritos em legislação específica, como ocorre com o Fundo de Participação Estadual (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (FIORENTINO, 2010).

No Brasil, a proposta de um Estado federativo, baseada na descentralização política, administrativa e tributária brasileira retratada pela Constituição Federal de 1988, apresenta um cenário fiscal divergente, considerando o grande volume financeiro agregado junto ao governo federal, enquanto os municípios possuem pouca capacidade de arrecadação.

Essa centralização fiscal junto ao governo federal consiste em uma estratégia federal, uma vez que há desigualdades entre os diversos entes federados, resultando em diferentes volumes de arrecadação que ressaltam tais diferenças. A fim de minimizar os impactos dessas

desigualdades, tal centralização permite que o Governo Federal redistribua os recursos de sua competência para as unidades federativas, promovendo o equilíbrio fiscal (BAIÃO, 2013; SCHOROEDER; SMOKE, 2003).

Há autores que discutem sobre a importância da descentralização do recurso, cujo argumento empregado está na aplicação dos recursos junto ao ambiente eleitoral, enquanto, por outro lado, há os defensores de que a descentralização dos recursos pode gerar impacto negativo nos custos de transação e na capacidade do governo em gerar equilíbrio fiscal (SOARES; MELO, 2016). As transferências intergovernamentais, nesse caso, consistem em um importante instrumento para controle fiscal, financiador de políticas, capaz de equalizar a qualidade da prestação do serviço público, além de possibilitar a *accountability* e minimizar as disparidades regionais (LÜ, 2015; SHAH, 2007; BOADWAY, 2006).

De acordo com as teorias das finanças públicas, existem efeitos negativos decorrentes do aumento gradativo das transferências intergovernamentais, tais como dependência fiscal, preguiça fiscal, falta de prestação de contas à população local (BOJÓRQUEZ, 2011) e uma diminuição na arrecadação de impostos locais (ROMO; CHAUCA; GOMEZ, 2010; MATTOS; ROCHA; ARVATE, 2011; BRACCO *ET AL.*, 2015; BRAVO, 2012).

Sobre a “preguiça fiscal” (baixo esforço fiscal), alguns estudos mostram que os governos locais carecem de capacidade institucional para arrecadar impostos locais e são dependentes das transferências do governo central (SHAH, 2006), e outros demonstram que o aumento das transferências intergovernamentais está relacionado à evasão das receitas municipais (MASAKI, 2018).

Com relação à evasão de receitas próprias, segundo Fjeldstad *et al.* (2014), na maioria dos governos locais a capacidade administrativa e institucional para coletar impostos e fornecer bens públicos é muito limitada, principalmente em áreas rurais, em condições de pobreza e com baixa densidade populacional. Por outro lado, para Cantu (2016), o nível de arrecadação é menor porque há cadastros incompletos, cultura de alta inadimplência fiscal e deficiências na estruturação de ferramentas tecnológicas que facilitem para o contribuinte as formas de pagamento. Complementa Besley e Persson (2013) que a geração de renda local requer sistemas onerosos de supervisão e pessoal qualificado.

A preguiça fiscal na arrecadação local ocorre em maior proporção na presença de transferências condicionais, de acordo com Canavire e Zuñiga (2015), pois as transferências ocasionam restituições de impostos à população (ARAGÃO, 2009) e podem produzir o efeito *flypaper* (NISKANEN, 1968; BESFAMILLE; GROSMAN; SANGUINETTI, 2015; VEGH; VULETIN, 2015). Os municípios, ao receberem transferências do governo central, optam por

usar parte do financiamento para compensar os impostos locais, assim os subsídios podem causar o efeito de substituição entre transferências e cobrança (CASTRO, 2019).

Nesse contexto, os políticos preferem gastar recursos externos (transferências) em vez dos seus próprios (tributos), pois o aumento dos impostos locais implica em custos políticos; se o governo local capta receita em maior proporção por meio dos impostos, a população exige maior transparência e prestação de contas, o que não acontece com as transferências recebidas (SACCHI; SALOTTI, 2014; PIFFANO, 1998; TRUJILLO, 2008; CASTRO, 2019). No entanto, as tentativas de aumentar o esforço de receita podem ser prejudicadas pela antipatia do contribuinte, mobilidade e/ou competição tributária interjurisdicional (MAHDAVI; WESTERLUND, 2017; TIEBOUT, 1956).

A experiência brasileira aponta para uma condição bem adversa em relação aos objetivos fiscais das transferências intergovernamentais, pois a maioria dos municípios brasileiros apresentam baixo esforço fiscal e insuficiência de receitas para o cumprimento de suas funções básicas, o que tem ensejado uma elevação das transferências intergovernamentais (PASSOS; NASCIMENTO, 2018; LEROY *ET AL.*, 2017; RIBEIRO *ET AL.*, 2019).

Costa *et al.* (2011) destacam que a dificuldade dos municípios em desenvolver atividades econômicas em escala necessária para possibilitar a ampliação da sua base da arrecadação própria contribui para que se mantenham sempre dependentes das transferências oriundas do governo central.

Segundo a Teoria da Escolha Pública, o gestor público, buscando maximizar a sua utilidade, opta por adotar decisões que apresentem potencial de proporcionar maior nível de satisfação no eleitor, incrementando, assim, as chances de reeleição (SANTOS, 2018). Nesse contexto, principalmente em municípios brasileiros menores, considerando o elevado “custo político” que o gestor municipal terá ao impor medidas efetivas de incremento da receita própria, como por exemplo relacionadas à cobrança do imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU – e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS –, ele optará por manter as condições de arrecadação tributária e aumentar o recebimento de transferências (PASSOS; NASCIMENTO, 2018).

Portanto, apesar da possibilidade de aumentar a receita disponível através da arrecadação própria, o que se observa é a falta de interesse de muitos estados e municípios em aumentar suas arrecadações, devido ao “caronismo fiscal” que os faz receber um volume significativo de recursos fiscais com baixo esforço (COSTA *ET AL.*, 2011). Nesse sentido, apresenta-se um cenário de baixo incentivo à “independência” financeira municipal,

acarretando assim na manutenção da dependência de repasses intergovernamentais, especialmente o repasse do FPM (LINHARES; SIMONASSI; NOJOSA, 2012; LEROY, 2017).

Outro efeito negativo das transferências intergovernamentais, no caso brasileiro, está relacionado ao “fenômeno das emancipações”. Segundo Prado (2006) e Coelho (2007), a Carta Magna de 1988 consagrou diretrizes descentralizadoras no aspecto fiscal, pois garantiu maior autonomia tributária e disponibilidade de receitas via transferências intergovernamentais às esferas subnacionais, gerando um ambiente propício para as emancipações. Às garantias fiscais somou-se a frouxa regulamentação da tramitação dos processos de desmembramento nas Assembleias Legislativas (GOMES; MACDOWELL, 2000; OLIVEIRA, 2018).

Assim, logo após a promulgação da Constituição de 1988, o país vivenciou uma onda de criação de municípios, justificada pelo anseio de maior aproximação entre o Estado e as populações dos distritos, responsável pelo surgimento de 1079 novos municípios (TOMIO, 2002; OLIVEIRA, 2018).

Segundo Cachatori e Cigolini (2013), os motivos para emancipação dos municípios são, geralmente, (i) as características territoriais locais, como a grande extensão territorial do município de origem; (ii) a presença ou ausência de atividades econômicas; (iii) as estratégias políticas, por parte de grupos que buscam representatividade política ou criação de áreas de influência, por meio da emancipação, com a finalidade de obter benefícios econômicos e eleitorais, ou ainda por grupos que acreditam que a emancipação possibilitará o aumento da renda e o estímulo ao desenvolvimento local; (iv) descaso por parte do município de origem e ausência de serviços públicos essenciais; e (v) aumento populacional; além de fatores como as políticas de descentralização.

Esses motivos refletem as características peculiares de cada lugar, que diferem significativamente ao longo do território brasileiro, o que mostra que as mesmas leis para um país como o Brasil, que possui grande extensão territorial e com realidades distintas, acabam restringindo a eficiência do processo de fragmentação territorial (MAGALHÃES, 2013; SANTOS *ET AL.*, 2014). A emancipação de um município pode fortalecer as políticas de descentralização e incentivar a cidadania e a democracia; além disso, para o governo, programar políticas públicas que atendam a um determinado número de habitantes de uma área de ocupação irregular desse centro urbano representa menores custos do que atender à necessidade desses mesmos habitantes em outro município onde a área é maior. Como o objetivo das emancipações é beneficiar a população local, ao emancipar um município, aumentando-se a ocupação territorial, em alguns casos é necessário aumentar também o nível de atividade econômica local, bem como os serviços prestados à população. Por isso, grande parte da

população dos municípios acredita que a emancipação possibilita o desenvolvimento local (SANTOS *ET AL.*, 2014).

Magalhães (2013) considera que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma das maiores transferências intergovernamentais, também é um incentivo à emancipação, pois seu favorecimento aos municípios menores cria motivo extra para a emancipação de um distrito.

Nesse sentido, a ampliação do número de municípios emancipados também está relacionada ao repasse de transferências intergovernamentais, principalmente do FPM, para atender as políticas públicas locais, tornando-os dependentes financeiramente desse recurso. (SANTOS *ET AL.*, 2014; MAGALHÃES, 2013; LINHARES; SIMONASSI; NOJOSA, 2012; BAIÃO, 2017; OLIVEIRA, 2018; RIBEIRO *ET AL.*, 2019).

2.4 Transferências intergovernamentais: pesquisas relacionadas aos seus efeitos negativos nas finanças públicas

No Brasil, as transferências intergovernamentais têm grande importância no sistema de relações federativas, sendo considerada a principal receita da maioria absoluta dos municípios brasileiros. Sua utilização resultou em forte aumento da participação dos municípios e de diversos estados na receita fiscal total do país (ROCHA, 2019), para fins de equalização das contas públicas.

Porém, de acordo com as teorias das finanças públicas, existem efeitos negativos decorrentes das transferências, como: preguiça fiscal, efeito *flypaper* e falta de transparência e prestação de contas (ROMO; CHAUCA; GOMEZ, 2010). Esses efeitos do uso de transferências intergovernamentais são notados de países para estados ou municípios. Masaki (2018) estudou o impacto das transferências intergovernamentais na geração de renda local na África Subsaariana. Os resultados evidenciaram que as transferências intergovernamentais na Tanzânia contribuem para a geração de renda local, mas representam uma proporção significativa no orçamento local. Nesse sentido, o suporte para o funcionamento da administração tributária local, possibilitando manutenção e melhoria da base tributária, depende quase que exclusivamente delas.

Analisando a capacidade de arrecadação de impostos do governo subnacional e a convergência de esforços nos 48 governos estaduais locais dos EUA, no período de 1981 a 2013, Mahdavi e Westerlund (2017) não encontraram convergência significativa na capacidade de arrecadação e esforço fiscal, porém mencionam que metade dos hiatos do esforço de renda foram convergentes quando a receita foi definida de forma mais ampla.

Alvarado *et al.* (2003) analisaram os efeitos das principais transferências fiscais do governo central sobre o gasto e a arrecadação dos municípios e concluíram que os municípios financiam seus investimentos com mais de 73% de recursos de transferências. Foi constatado também que quanto maior o volume de transferências, menor é o comprometimento de arrecadações próprias na alocação de gastos locais. Assim, o custeio dos serviços públicos que deveria ser feito por receitas tributárias é substituído por transferências, provocando a diminuição do esforço fiscal na arrecadação. Constatou-se também que municípios com mais altas transferências registram maior nível de endividamento; à medida que o tamanho da urbanidade diminui, a proporção de sua própria renda também diminui.

Explorando os efeitos das transferências fiscais condicionais e incondicionais na arrecadação do imposto sobre a propriedade no México, utilizando o método de momentos generalizados com dados em painel, Canavire e Zuñiga (2015) concluíram que as transferências condicionais, ao contrário das incondicionais, causam maior preguiça fiscal na cobrança de imposto sobre propriedades, semelhante ao IPTU no Brasil.

Analisando o comportamento histórico do esforço fiscal e sua incidência no investimento social do município de Magangué, na Colômbia, Arroyo e Escobar (2012) apontaram certa preguiça fiscal aliada à cultura de alta inadimplência dos contribuintes, além da dependência do município pelas transferências para o financiamento de seu investimento social. Cantu (2016) analisa os determinantes da arrecadação do imposto predial em Nuevo León (México) e constata que seu nível de arrecadação é menor devido ao fato de haver cadastros incompletos, à cultura de pagamento deficiente, às ineficiências na arrecadação pública e à ausência de ferramentas tecnológicas adequadas para o pagamento de impostos pelos contribuintes.

Utilizando a metodologia de dados em painel para 43 municípios, de 2002 a 2006, Ibarra e Sotres (2009), relacionaram o quadro institucional fiscal e a localização geográfica municipal com a cobrança de imposto sobre a propriedade nos municípios do estado de Tamaulipas (México). Os autores constataram que a arrecadação de bens nos municípios fronteiriços como um todo é maior do que nos municípios que não estão na fronteira, mencionando também que a arrecadação depende de dinâmica econômica e demográfica.

Sacchi e Salotti (2014), avaliando a volatilidade dos gastos públicos subcentrais em 20 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), concluíram que a volatilidade das receitas tributárias locais, principalmente de impostos sobre a propriedade, tem efeito negativo sobre a volatilidade dos gastos locais, enquanto as transferências têm um efeito positivo. Constatou-se também a dependência dos governos locais

pelas transferências intergovernamentais, implicando negativamente na estabilidade de seus gastos.

Utilizando-se de um painel equilibrado dos cinquenta estados dos EUA, Sobel e Crowley (2014) avaliaram os efeitos das transferências federais sobre a receita estadual e apresentaram evidências da influência das transferências federais na criação de novos programas. Apontaram também que, na eminência de redução ou suspensão do financiamento federal, o financiamento dos novos programas estaduais se dá pelos aumentos de impostos, revelando que as transferências estaduais resultam em rendimentos e impostos futuros mais elevados, na proporção de 1/40.

Gadenne (2011) avaliou a economia política dos tributos e o impacto do programa de transferências federais na administração tributária (arrecadação de impostos) em 5.224 municípios brasileiros, utilizando dados em painel com o método de avaliação de impacto diferença a diferença. Constatou-se que o programa de incentivo à arrecadação aumentou a arrecadação de impostos em 12% em seis anos nos municípios brasileiros, apontando que o aumento dos impostos locais levou a maior oferta de bens públicos na educação e menos corrupção na aplicação das transferências. A tributação também está relacionada a melhores resultados do gasto público e à possibilidade de a população obter melhores informações sobre a destinação dos impostos pagos.

Analisando o efeito das transferências nas receitas tributárias municipais na Colômbia, usando uma metodologia de diferenças em diferenças, Cadena (2002) concluiu que a arrecadação de impostos municipais melhorou simultaneamente com o aumento das transferências, em especial do imposto sobre propriedades, demonstrando a inexistência de preguiça fiscal. Essa situação foi constatada em municípios pequenos com maior percentual de população, que apresentaram algumas políticas fiscais de eficiência administrativa, atualização das bases de tributação e desenho de incentivos para as autoridades locais.

Ao estimarem o impacto causal das transferências nas opções de política local (gastos municipais e taxas de impostos), usando uma abordagem de regressão *kink design* baseada na regressão descontínua nos municípios do Cantão de Vaud, na Suíça (2011-2014), Köthenbürger e Loumeau (2016) apontaram que as transferências não tiveram efeito sobre a receita municipal e concluíram que os municípios tendem a gastar transferências de renda adicionais com despesas em que gastavam relativamente mais no passado, entendendo esse fato como inércia, considerando que a despesa atual atrairia a receita de transferência adicional para seu emprego na mesma despesa no futuro.

Romo, Chauca e Gomez (2010) analisaram a existência de “preguiça fiscal” no caso do Município de Morelia, Michoacán, México, durante o período 1980-2003, através da metodologia em estatística descritiva e econométrica. Seus resultados mostraram que o impacto das transferências condicionais afeta de forma negativa a arrecadação de receitas diretas do governo municipal. Concluíram que as transferências estimulam a preguiça fiscal e que o efeito substituição se deve à ineficiência na gestão das finanças públicas, ao baixo preparo dos servidores públicos, à inércia e à corrupção, o que desvia recursos para outras despesas desproporcionais em vez de financiar projetos de infraestrutura.

Analisando os subsídios intergovernamentais e seu efeito nas decisões fiscais subnacionais nos municípios chilenos de 1990-2007, Bravo (2012) apontou evidências empíricas de que as transferências incondicionais têm um efeito negativo sobre a renda local, e que as transferências de equalização estão inversamente relacionadas com a arrecadação de receitas e impedem a arrecadação de receitas, além de apresentar que esse subsídio aumenta o custo marginal da arrecadação própria.

Baseando-se na hipótese de que o efeito *flypaper* pode surgir se o governo provincial financiar parte de suas despesas com um imposto direcionado, nas províncias canadenses de 1981 a 2008, Dahlby e Ferede (2014), utilizando um modelo teórico simplificado, mostraram que uma transferência de montante fixo do governo federal estimula os gastos marginais de um governo subnacional receptor, por meio de efeitos de receita e preço. Seus resultados empíricos indicam que um aumento de US\$ 1 em transferências de montante fixo *per capita* aumenta os gastos provinciais em cerca de US\$ 0,44, persistindo o efeito *flypaper*, e esse efeito aumenta com o Custo Marginal dos Fundos Públicos (CMFP), ou seja, o aumento de um desvio padrão no CMFP implica aumento na propensão marginal para gastar doações de montante fixo em aproximadamente US\$ 0,34, concluindo que o efeito *flypaper* pode surgir quando governos subnacionais usam impostos direcionados para financiar pelo menos parte de suas despesas.

Estimando os efeitos causais nas despesas locais e nas taxas de imposto de renda de transferências gerais não especificadas nos municípios finlandeses de 1997 a 2005, usando um modelo de dupla diferença induzido por aumentos nos subsídios de políticas em três grupos, Nilsson (2009) constatou um efeito positivo da heterogeneidade de gastos para os municípios tratados e um efeito homogêneo insignificante nas transferências sobre os impostos locais. Os grandes efeitos estimados para dois dos grupos podem ser interpretados como efeitos de *crowding-in*, enquanto os subsídios para o terceiro grupo parecem ter um efeito de *crowding-out*.

Yas e Atilgan (2016) analisaram o efeito das transferências intergovernamentais sobre as operações de crédito nos municípios da Turquia, no período de 2007 a 2014, mencionando que os municípios têm a opção de financiar seus gastos por meio de empréstimos, de forma que, na última década, o montante dos empréstimos dos municípios da Turquia aumentaram de forma distinta. Devido às altas transferências, os gastos locais aumentam e os municípios solicitam empréstimos para financiar despesas crescentes. Portanto, conclui-se que as transferências têm uma causalidade positiva no endividamento de longo prazo nos municípios da Turquia, além disso, os eleitores não se importam com o crescimento da dívida do município, mas sim com os impostos que pagam; portanto, os eleitores preferem que o município se endivide.

Avaliando o impacto dos *royalties* de mineração nas práticas fiscais subnacionais (arrecadação e gastos) no Peru (2001-2007), utilizando uma análise empírica, Sanguinetti (2010) apontou que as transferências de *royalties* não têm efeito negativo na arrecadação local, mas sim um impacto positivo na despesa de capital público em relação à despesa corrente, aumentando o investimento público e a capacidade produtiva da localidade.

Aguilar e Morales (2005) avaliaram a importância das transferências intergovernamentais para o esforço fiscal dos governos locais do Peru em 1998-2002. Para isso, estimaram por meio do modelo de efeito fixo (análise empírica) que as transferências promovem maior esforço fiscal sobre a média das localidades, mas há efeitos diferenciados entre departamentos, ou seja, para alguns é positivo para outros é negativo. Por outro lado, de acordo com a estimativa do modelo com dados em painel dinâmico, as transferências têm um impacto positivo no nível de atividade local.

Melgarejo e Rabanal (2006) avaliaram os incentivos das transferências concedidas em relação ao esforço fiscal nos governos locais do Peru de 1999 a 2004, utilizando um modelo de efeitos aleatórios. Em seus resultados, mostraram que as transferências têm um efeito positivo de 0,122 na capacidade de coleta. Mas isso varia de acordo com o tipo de repasse que o município recebe. Se o município recebe repasse pelo conceito de *royalties* de petróleo e de mineração de recursos naturais, mostra certa preguiça fiscal na arrecadação de renda própria de -0,119 e -0,079, respectivamente.

As externalidades negativas evidenciadas nos estudos revelam a falta de vontade política dos governantes locais em efetivar a potencialidade dos instrumentos tributários de que dispõem, no intuito de melhorar o sistema de arrecadação. Tal situação leva os governos locais à dependência do governo central, o que pode comprometer as finanças públicas, principalmente nos municípios de pequeno e médio porte populacional.

2.5 Transferências intergovernamentais e o efeito *flypaper*

As transferências intergovernamentais são importantes mecanismos nas finanças públicas para correção de desequilíbrios fiscais, além de financiarem as despesas dos municípios. Segundo Duarte *et al.* (2009), elas possibilitam também a criação de instrumentos para responsabilização, incentivos ao desempenho fiscal, prestação de contas dos governantes, eficiência e equidade no acesso aos serviços públicos.

A relação entre transferências intergovernamentais e gastos públicos tem sido pesquisada desde o século XX (OATES, 1972; GRAMLICH, 1977; STINE, 1994; GRAMKHAR; OATES, 1996; RODEN, 2002). Além desses estudos, Clark e Whitford (2011), Kalb (2010), Matos, Rocha e Arvate (2011), Schettini (2012), Simão e Orellano (2015), Bracco *et al.* (2015), Sour (2016), Korzhenevych e Langer (2016), Baekgaard e Kjaergaard (2016) e Diniz, Lima e Martins (2017), também evidenciaram que as transferências intergovernamentais causam expansões das despesas dos governos locais receptores, maiores que aumentos equivalentes na renda da jurisdição. Esse fenômeno é denominado *flypaper effect*. Representa a ideia de que transferências entre níveis de governo tendem a ficar no próprio setor público (governos locais receptores), o que leva à expansão do gasto, ao invés de serem repassadas para seus contribuintes pela diminuição de impostos (GRAMLICH, 1977; FISCHER, 1982).

A complementação da receita municipal com transferências intergovernamentais tem por objetivo teórico a aplicação eficiente dos recursos públicos atendendo às demandas locais, gerando aumento da renda do contribuinte e reduzindo disparidades regionais. A presença do efeito *flypaper* indica quebra desses pressupostos, já que representa um comportamento perdulário do gasto público influenciando negativamente sua eficiência econômica (BIRD; SMART, 2002; SHAH, 2007; KALB, 2010).

Além do desperdício de recursos públicos, há ainda ilusão fiscal quanto à percepção da carga tributária. Maior quantidade de transferências intergovernamentais leva à subestimativa da verdadeira carga tributária por parte dos cidadãos, e, portanto, à maior demanda da produção pública (DINIZ; LIMA; MARTINS, 2017). Logo, a existência do efeito *flypaper* nas finanças públicas indica gastos excessivos do governo sem correspondente eficiência no atendimento da demanda pública. E, ainda, verifica-se ineficiência na arrecadação tributária, que em muitos casos se traduz em diminuição da renda do consumidor.

Uma das possíveis explicações para o efeito *flypaper* é oferecida por Niskanen (1971), que o creditou ao fato de a burocracia local buscar maximizar seu orçamento, relegando a

segundo plano o atendimento das demandas sociais. Assim, há assimetria de informação sobre verdadeiro custo dos serviços em favor dos burocratas, permitindo captura de parte do orçamento.

Para Trujillo (2008), o efeito *flypaper* tem a ver com a resposta dos gastos do governo local aos aumentos nas transferências recebidas. O que indica que a percepção de aumentos nas transferências gera uma expansão dos gastos públicos subnacionais maior do que se houvesse um aumento equivalente (na mesma magnitude do aumento das transferências) da receita “própria” na jurisdição local.

Na visão de Hamilton (1986), os impostos federais criam menos distorção do que o imposto local, deste modo, considera-se que as transferências são um método eficiente de fornecer fundos aos governos locais em um ambiente de federalismo fiscal. Uma distorção maior nos impostos locais causa mobilidade dos contribuintes, os consumidores podem sonegar impostos locais mudando-se para outra jurisdição, acarretando competição fiscal. Além disso, os subsídios mitigam as perdas de bem-estar decorrentes da competição entre jurisdições em nível local. Segundo Aragão (2009), um sistema baseado no uso de transferências pode contribuir para devolução de impostos à população através da redução de sua alíquota, pois para o governo local a arrecadação de impostos tem um custo mais alto do que o uso de transferências do governo central.

O efeito *flypaper*, do ponto de vista de Besfamille, Grosman e Sanguinetti (2015), não é uma anomalia, mas um comportamento natural dentro da teoria tradicional de transferências, pois o aumento nas transferências nacionais impacta mais a provisão de bens públicos do que uma mudança equivalente na renda local. E, para o governo local, é mais eficiente gastar transferências intergovernamentais incondicionais do que a renda própria (VEGH; VULETIN, 2016).

Courant *et al.* (1979) e Oates (1979) consideram que transferências não condicionadas reduzem o custo médio das despesas públicas locais, mas não seu custo marginal. Os contribuintes acreditam que o custo marginal também diminui, e, passam a demandar aumento das despesas públicas. Logo, as transferências apresentariam custo reduzido quando comparadas aos tributos coletados, por isso, facilitariam aumento da quantidade de bens públicos e captura de parte dos recursos.

Filimon *et al.* (1982) acreditam que o efeito *flypaper* decorre do fato de os contribuintes não terem conhecimento do montante de recursos distribuídos, permitindo à burocracia escolher o nível de provisão de serviços públicos e, assim, capturar parte desse dinheiro. Segundo Brooks e Phillips (2008), o efeito *flypaper* está relacionado com imposições orçamentárias, pois ocorre

quando governos enfrentam limites nas despesas e precisam satisfazer a preferência dos eleitores medianos por certos bens públicos mesmo sem recursos orçamentários.

Já Inman e Rubinfeld (1997) argumentam que a captura de recursos somente é possível porque as regras do sistema de transferências fiscais são construídas sob fortes pressões políticas que impedem adoção de critérios de distribuição que possam corrigir externalidades ou desequilíbrios de renda. O resultado disso é excesso de financiamento de algumas localidades em detrimento de outras.

A presença empírica do efeito *flypaper* foi verificada em países com dinâmicas federalistas distintas. Clark e Whitford (2011) examinaram a relação positiva entre as transferências para proteção ambiental nos EUA e os gastos estaduais, confirmando o efeito *flypaper* nos fundos federais e estaduais. Na Bolívia, Barja Daza, Villarroel Borht e Zavaleta Castellon (2013) constataram desalinhamento dos gastos subnacionais com interesses locais, devido ao domínio de transferências sobre receitas próprias. O estudo verificou o efeito *flypaper* contribuindo para desincentivo à geração de receita própria, devido ao tamanho e crescimento das transferências.

López-Laborda e Zabalza (2012) avaliaram o custo de eficiência das transferências, com um modelo de decisões de demanda individual, sobre a provisão de um bem público regional, que engloba um contínuo de cenários de impostos/transferências para financiar despesas públicas regionais. Mostraram que a substituição de transferências por impostos regionais próprios aumenta sempre a provisão do bem público regional, reproduzindo o efeito *flypaper*.

Bosch, Espasa e Mora (2012), analisaram o controle dos cidadãos sobre eficiência do governo de 102 municípios da Cataluna. Os resultados mostraram que a forte presença de varejistas e aposentados favorece o controle do cidadão. Todavia, um alto nível de tributação não leva a maior controle por parte dos cidadãos e as transferências geram o efeito *flypaper*.

Analisando a relação entre transferências intergovernamentais e despesas públicas locais, na Dinamarca, Baekgaard e Kjaergaard (2016) demonstraram que o efeito *flypaper* está presente de forma diferenciada para cada setor e que a ideologia política desempenha papel importante na explicação de como políticos optam por alocar recursos diante de mudanças nas receitas. Ao analisar o grau de redistribuição dentro de um sistema de equalização fiscal, através da relação entre aumento na quantidade de transferências recebidas pelos municípios alemães e ineficiência nessas jurisdições, Kalb (2010) indicou a existência de incentivo negativo para subvenções intergovernamentais sobre a eficiência de custos das autoridades locais (efeito *flypaper*).

Por outro lado, Aragon (2009) apresentou uma explicação alternativa para o efeito *flypaper* em governos subnacionais dos EUA. Para isso, ele desenvolveu um modelo simples do eleitor mediano dos gastos do governo, com base na taxa de impostos e custos de arrecadação de impostos previstos pelo efeito *flypaper*. As estimativas anteriores ao efeito dos subsídios federais dos EUA mostraram uma proporção marginal de gastos de 0,64, em média, enquanto a renda própria tem uma proporção marginal entre 0,05-0,10. Nesse sentido, a alíquota de imposto entre 8% e 16% explicaria o efeito *flypaper* em governos subnacionais, uma vez que as estimativas da alíquota de imposto local-estadual nos Estados Unidos ficam entre 10-11%.

Analisando o efeito *flypaper* nos municípios portugueses em 2001, Rios e Da Silva (2005) apontaram que um aumento nas transferências de montante fixo intergovernamental tem um efeito mais forte sobre a despesa pública local do que um aumento equivalente no rendimento. Esse efeito tem maior magnitude nas despesas de capital do que nas despesas correntes e também gera uma ilusão fiscal em relação a impostos e visibilidade fiscal. Por outro lado, o efeito *flypaper* é influenciado pelos partidos políticos.

Explorando o efeito do alinhamento político nas finanças públicas locais italianas e as eleições de 1998-2010, utilizando o modelo de regressão descontínua, Bracco *et al.* (2015) constataram que o município politicamente alinhado com o partido do poder central recebe mais transferências intergovernamentais, gerando uma alocação ineficiente de recursos. Além disso, os governos municipais usam parte das transferências adicionais para reduzir os impostos locais e a outra parte para aumentar os gastos locais, implicando no efeito *flypaper*.

Deller e Maher (2006) examinaram a assimetria e o efeito *flypaper* nos governos subnacionais de Wisconsin-EUA, entre 1990 e 2000, começando por saber se os gastos locais respondem aos cortes de transferência incondicionais como o fazem antes dos aumentos. Seus resultados mostraram que o efeito *flypaper* e a relação fiscal tendem a ser assimétricos, o que indica que os governos de Wisconsin que receberam mais receita compartilhada tendem a gastar mais do que os outros governos que receberam menos receita compartilhada, mas controlando sua receita própria, ou seja, a ajuda é menos estimulante na afetação de recursos próprios em detrimento dos serviços locais. Também indica que os governos destinatários não agem da mesma forma quando a ajuda incondicional é cortada, ou seja, quando há cortes no orçamento, os formuladores de políticas não reduzem gastos empregados em áreas como polícia, bombeiros, parques e serviços de recreação, explicando que, uma vez iniciados, esses programas são difíceis de cortar.

Sour (2016), em sua pesquisa, analisou a existência do efeito *flypaper* em municípios mexicanos (1990 a 2012), utilizando um banco de dados de painel e o modelo *pooled*, com

efeitos fixos e efeitos aleatórios. Seus resultados confirmaram a presença do efeito *flypaper* e a sua assimetria, causadas porque as autarquias não respondem tanto aos aumentos das transferências como às suas reduções; além disso, as transferências recebidas criam programas ou burocracias financeiras que no futuro serão difíceis de erradicar quando as transferências forem encerradas. Os municípios reduzidos podem aproveitar sua capacidade de arrecadação, ou seja, aumentar a base tributária, ou podem recorrer ao crédito, mas os governos locais preferem recorrer à dívida pública em vez de aumentar a arrecadação para continuar financiando programas e burocracia.

Investigando o efeito das transferências sobre diferentes categorias de despesas e taxas de impostos nos municípios da Saxônia (Alemanha Oriental) e da Renânia do Norte-Vestfália (Alemanha Ocidental), no período de 2009-2013, Korzhenevych e Langer (2016) registraram a presença do efeito *flypaper*. As transferências afetaram positivamente os gastos, mas não reduziram os impostos, da mesma forma que as despesas administrativas gerais não apresentaram impacto significativo nas preferências públicas, como equipamentos públicos, cultura/esportes e serviços sociais.

No Brasil, Carvalho e Cossio (2001) destacaram existência do efeito *flypaper* nas despesas municipais, demonstrando que transferências não vinculadas destinadas aos municípios provocam expansão dos gastos públicos maior do que o resultante dos aumentos da renda *per capita* dos contribuintes. Matos, Rocha e Arvate (2011) propuseram reinterpretação do tradicional efeito *flypaper*, considerando efeito das transferências federais e da renda do contribuinte sobre eficiência na arrecadação tributária dos municípios brasileiros em 2004. Constataram que as transferências têm efeito oposto (negativo) ao da renda sobre eficiência na arrecadação tributária.

Schettini (2012) analisou comportamento fiscal dos municípios brasileiros, de 2002 a 2010, encontrando como resultado que despesas dos governos municipais se acomodam ao tamanho da carga tributária local, o que evidencia que as transferências exercem influência sobre as despesas, gerando o efeito *flypaper* sobre os gastos. Isso ocorre porque, diante de desequilíbrios no orçamento, gestores ajustam as despesas em vez da arrecadação própria. O pesquisador inferiu que mais receitas de transferências intergovernamentais resultam em novos gastos na esfera municipal.

Simão e Orellano (2015) investigaram relação positiva entre arrecadação de impostos e transferências intergovernamentais incondicionais (direcionadas ao SUS) nos municípios brasileiros, de 2002 a 2010. Os resultados apontaram que receita municipal exerce impacto

positivo sobre recebimento de transferências do SUS (efeito *flypaper*). Também perceberam indícios de que fatores políticos influenciam recebimento de recursos do SUS.

Diniz, Lima e Martins (2017) investigaram relação entre sistema de transferência da educação e eficiência nos serviços paraibanos de educação básica, usando como *background* o efeito *flypaper*, de 2009 a 2011. Constataram que os municípios que têm receitas próprias maiores são municípios mais eficientes, e municípios que recebem mais recursos do que enviam para o Fundeb são menos eficientes. Esses resultados corroboram a literatura sobre federalismo, que prevê aplicações ineficientes de recursos devido ao efeito *flypaper* nas transferências não condicionais e sem contrapartida.

Depreende-se, desse modo, que nesses estudos há consenso sobre a expectativa de que, em países cuja estrutura descentralizada é baseada em mecanismos de transferências para correção de desequilíbrios verticais e horizontais, pode ocorrer o efeito *flypaper* como consequência da aplicação desse instrumento. Além disso, é comum, devido a essa estrutura federal, haver dependência das receitas de transferências em relação à arrecadação tributária.

2.6 Formação do Fundo de Participação dos Municípios (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 de cada região. Nesse sentido, a criação dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios surgiu como um mecanismo de minimização desse risco e ampliação da capacidade fiscal das regiões, considerando a renda e a população como critérios de repasse dessas receitas.

Considerando o avanço municipalista, iniciado no final da década de 1970, a Constituição Federal de 1988 redistribuiu direitos e deveres para os Estados e Municípios, diminuindo o papel da União e elevando a competência dos municípios, que passaram a ser responsáveis pela implementação e avaliação de diversas políticas públicas, bem como pela geração das receitas necessárias (AFFONSO, 1996).

Para diminuir as possíveis dificuldades dos municípios em gerar recursos para atender essa nova demanda, a Constituição Federal de 1988 alterou os valores que seriam repassados para os Fundos de Participação, determinando em seu artigo 159 que o Fundo de Participação dos Municípios passaria a ser composto por 22,5% dos recursos arrecadados por meio do IPI e do Imposto sobre a Renda (IR). Mais tarde, em 2007, a Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007, acrescentou 1% a esse percentual e, posteriormente, pela Emenda

Constitucional nº 84, de 2 de dezembro de 2014, o Fundo de Participação dos Municípios teria um 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 algumas legislações que causam impacto na sua distribuição, como exemplo a criação do Fundef em 1996, substituído pelo Fundeb em 2006. A Emenda Constitucional nº 14/1996 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef –, utilizando como uma fonte de recursos a dedução de 15% nos repasses do FPM. Essa Emenda foi regulamentada pela Lei nº 9.424/1996, e os descontos para o Fundef começaram em janeiro de 1998.

A Emenda Constitucional 53/2006 substituiu o Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério – Fundeb. Foi regulamentada pela Medida Provisória 339/2006 e transformada na Lei nº 11.494/2007. Os descontos do FPM para formação do Fundeb iniciaram em 2007, com o percentual de 16,66%, passaram para 18,33% em 2008 e a partir de 2009 são de 20%.

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

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

Conforme dispõe o artigo 29-A da CF/88, o cálculo para repasse de duodécimos à Câmara de Vereadores é realizado da seguinte forma: a) 7% - Município com população de até 100.000 habitantes, b) 6% - Município com população entre 100.000 e 300.000 habitantes, c) 5% - Município com população entre 300.001 e 500.000 habitantes, d) 4,5% - Município com população entre 500.001 e 3.000.000 habitantes, e) 4% - Município com população entre

3.000.001 e 8.000.000 habitantes, f) 3,5% - Município com população acima de 8.000.001 habitantes.

Nesse contexto, verifica-se diferença significativa entre o valor bruto (100% do valor declarado do FPM ao município) 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, pretende-se analisar a relação entre os recursos do FPM e o desenvolvimento socioeconômico nos municípios, considerando tanto o valor bruto quanto o valor líquido. Ressalta-se que nenhum dos trabalhos existentes na literatura brasileira atual aborda essa relação considerando o valor disponível do FPM como proposto nesta pesquisa.

A repartição financeira do FPM aos municípios brasileiros obedece aos critérios definidos pela combinação de três instrumentos normativos: Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), Decreto-Lei nº 1.881/1981 e Lei Complementar nº 91/1997, sintetizados a seguir:

- a) **FPM-Capital:** 10% dos recursos são destinados aos municípios capitais dos estados, considerando o coeficiente de participação de acordo com dois fatores: população e inverso da renda (multiplicação).

1. Fator população: baseado na representatividade da população do município [fórmula de cálculo: (população do município/população da capital do estado) x100].

Representatividade	Coefficiente de participação
Até 2%	2,00
Acima de 2% até 2,5%	2,50
Acima de 2,5% até 3,0%	3,00
Acima de 3,0% até 3,5%	3,50
Acima de 3,5% até 4,0%	4,00
Acima de 4,0% até 4,5%	4,50
Acima de 4,5%	5,00

Fonte: Lei nº 5.172/1966, artigo 89.

2. Fator inverso da renda: baseado no inverso da renda *per capita* de cada estado [fórmula de cálculo: (renda *per capita* do município/renda *per capita* do estado) /100].

Resultado do Inverso da renda	Coefficiente de participação
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5

Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
Acima de 0,0220	2,5

Fonte: Lei n° 5.172/1966, artigo 90.

Assim, o montante calculado para cada município capital é dado pela fórmula:

$$V_e = (0,1 * FPM * CP_e * CIRP_e) / [\Sigma_e(CP_e * CIRP_e)] \quad (1)$$

Em que:

V_e = valor a ser repassado pela capital do estado e;

FPM = valor total a ser distribuído pelo FPM;

CP_e = coeficiente relativo da população da capital do estado e em relação ao total da população de todas as capitais;

$CIRP_e$ = coeficiente relativo ao inverso da renda *per capita* do estado e;

$\Sigma_e(CP_e * CIRP_e)$ = somatório dos coeficientes de todas as capitais.

b) **FPM-interior:** 86,40% dos recursos são destinados aos demais municípios que não são capitais, considerando o coeficiente de participação de acordo com as faixas populacionais.

Faixa de população	Coefficiente de participação
Até 10.188	0,6
Acima de 10.188 até 13.584	0,8
Acima de 13.585 até 16.980	1,0
Acima de 16.981 até 23.772	1,2
Acima de 23.773 até 30.564	1,4
Acima de 30.565 até 37.356	1,6
Acima de 37.357 até 44.148	1,8
Acima de 44.149 até 50.940	2,0
Acima de 50.941 até 61.128	2,2
Acima de 61.128 até 71.316	2,4
Acima de 71.317 até 81.504	2,6
Acima de 81.505 até 91.692	2,8
Acima de 91.693 até 101.880	3,0
Acima de 101.881 até 115.464	3,2
Acima de 115.465 até 129.048	3,4
Acima de 129.049 até 142.632	3,6

Acima de 142.632 até 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

Fonte: Decreto-Lei nº 1.881/1981.

Assim, o montante calculado para cada município interiorano é dado pela fórmula:

$$V_{ie} = (0,864 * FPM * CP_{ie} * \theta_{ie}) / \sum_e CP_{ie} \quad (2)$$

Em que:

V_{ie} = valor a ser repassado pelo município i situado no estado e ;

FPM = valor total a ser distribuído pelo FPM;

θ_{ie} = participação do estado e no FPM-Interior;

CP_{ie} = coeficiente relativo à população do município i situado no estado e ;

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

- c) **Reserva do FPM:** 3,60% dos recursos são destinados aos municípios do interior que se enquadram nos coeficientes de participação 3,8 e 4,0 (população superior a 142.633 habitantes), considerando os mesmos critérios utilizados no FPM-Capital.

Assim, o montante calculado para cada município é dado pela fórmula:

$$V_{ir} = (0,036 * FPM * CP_{ir} * CIRP_{ei}) / [\sum_r (CP_{ir} * CIRP_{ei})] \quad (3)$$

Em que:

V_{ir} = valor a ser repassado pelo município i participante da reserva;

FPM = valor total a ser distribuído pelo FPM;

CP_{ir} = coeficiente relativo da população do município i em relação ao total da população dos municípios participantes da reserva;

$CIRP_{ei}$ = coeficiente relativo ao inverso da renda *per capita* do estado onde se situa o município i ;

$\sum_r (CP_{ir} * CIRP_{ei})$ = somatório de todos os coeficientes dos municípios participantes da reserva.

Segundo Rocha (2013), 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 Cossio (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 dentro do estado. E 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 do FPM é a redução da desigualdade regional. Segundo Mendes, Miranda e Cossio (2008) há que se questionar se o FPM deve ter essa finalidade entre seus objetivos, pois acreditam que esse tipo de objetivo parece ser mais adequado para transferências feitas 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 as mudanças na realidade local ao longo do tempo. Já equilíbrio corresponde ao objetivo final que se refere ao benefício dos entes menos desenvolvidos.

Para esse autor, o FPM-Capital e a Reserva do FPM beneficiam os municípios mais populosos e com menor renda, atendendo parcialmente o objetivo de equilíbrio. Já o FPM-Interior beneficia os municípios menores, que para o Tribunal de Contas da União (TCU) são também considerados mais pobres (Acórdão 1.120/2009). Nesse ponto Rocha (2013, 2019) discorda, alegando que há municípios pequenos que são ricos, e, assim o critério do FPM-Interior está enviesado quanto ao objetivo de promover.

Veloso (2008) considera que é necessário se iniciar uma discussão sobre os critérios de repartição do FPM, destacando o esforço tributário dos municípios, em vez da utilização exclusiva dos critérios de população e renda, uma vez que o sistema vigente tem gerado distorções fiscais.

Mesmo havendo discordância sobre a finalidade constitucional e sua consequente realização prática, na literatura há consenso sobre a representatividade e a importância dessa fonte de recursos para os municípios brasileiros. Foram encontrados estudos empíricos especificamente sobre o FPM apenas na literatura brasileira, concentrados na área de Administração Pública, no período de 1993 a 2020, os quais se referem a questões relacionadas a dois temas: “FPM e desenvolvimento local” e “FPM e sua representatividade”.

Alguns estudos retrataram o “FPM e sua representatividade” para os municípios, demonstrando a representatividade das receitas de transferência do FPM em relação às demais nos municípios analisados e seus efeitos (MASSARDI; ABRANTES, 2016; THEOFILO *ET AL.*, 2011; FONTINELE; TABOSA; SIMONASI, 2014; SOARES; FLORES; CORONEL, 2014; LOPES; SUCUPIRA, 2016). Esses autores consideraram que as ações governamentais são responsáveis pela configuração do comportamento arrecadatório das receitas municipais e pela falta de comprometimento em aprimorar a gestão dos tributos municipais, como se pode verificar em Soares, Flores e Coronel (2014, p. 336):

(...) os outros tributos de arrecadação própria, irrf e taxas apesar de apresentarem crescimento no período estudado não apresentam expressiva representatividade ante as receitas totais, ao avaliar as receitas de transferências se constatou que a principal fonte no período de 2004 a 2011 deste tipo de receita corresponde ao ICMS.

Para entender o comportamento do FPM entre o rol das receitas municipais, os autores analisaram: a) autonomia financeira obtida através da aplicação de indicadores de receita e/ou despesa, b) descrição das transferências intergovernamentais, identificando suas características e finalidades normativas, c) teoria *free rider* (carona) e hiato/ilusão fiscal e d) “teorias” tradicionais do federalismo fiscal. Retrataram o FPM como uma das variáveis importantes do federalismo fiscal brasileiro, representando uma das principais transferências intergovernamentais e uma das mais importantes fontes de arrecadação para os municípios (MASSARDI; ABRANTES, 2016; THEOFILO *ET AL.*, 2011; FONTINELE; TABOSA; SIMONASI, 2014; SOARES; FLORES; CORONEL, 2014; LOPES; SUCUPIRA, 2016; CASTRO; LIMA, 2020).

Esses estudos podem ser classificados em duas perspectivas de atuação, que se diferenciam quanto ao foco das análises: a primeira foca na descrição do comportamento do FPM em relação às receitas municipais (representatividade), e, a segunda, no efeito do FPM sobre os municípios brasileiros (dependência).

Na primeira perspectiva, os autores vinculam a representatividade das receitas de transferência, principalmente as provenientes do FPM, à ação dos gestores públicos para corrigir/compensar o hiato fiscal nos municípios, como se verifica em Massardi e Abrantes (2016, p. 13):

(...) a utilização de transferências como forma de compensar o hiato fiscal que existe entre a arrecadação própria e a demanda por fornecimento de bens públicos acaba provocando um comportamento de acomodação nessas unidades receptoras pois a percepção que os bens públicos locais podem ser financiados por outras comunidades através das receitas de transferências do fundo de participação dos municípios inibem o esforço de arrecadação própria.

Nessa perspectiva, os autores discutem que o repasse do FPM em determinados municípios pode diminuir o esforço fiscal da localidade (LINHARES; SIMONASSI; NOJOSA, 2012; MASSARDI; ABRANTES, 2016; ROCHA; LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; LOPES; SUCUPIRA, 2016) e, assim, reduzir o volume de arrecadação própria municipal (VELOSO, 2008; SOARES; FLORES; CORONEL, 2014; FONTINELE; TABOSA; SIMONASSI, 2014). Destacam também, que os municípios do FPM com maior receita *per capita* geralmente possuem maior dependência desse tipo de recurso e baixo desenvolvimento, situação que contradiz a finalidade constitucional desse mecanismo (COSTA; CASTELAR, 2015).

Nesse sentido, o entendimento do FPM através de uma das suas características essenciais, que é a distribuição/redistribuição de renda entre os municípios da federação como mecanismo de transferências intergovernamentais, fica comprometido (MENDES;

MIRANDA; COSIO, 2008; SHAH, 2007; FARINA; GOUVEA; VARELA, 2007; BAIÃO, 2013; ROCHA, 2019; VIEIRA *ET AL.*, 2020; CASTRO; LIMA, 2020), assim como se torna difícil visualizar sua contribuição para redução do hiato fiscal e aplicação eficiente dos recursos públicos.

Na segunda perspectiva, os artigos estão diretamente ligados à dependência dos municípios em relação às receitas de transferências, efeito causado pela alta representatividade desses recursos, como destacado em Rocha, Louzano e Oliveira (2017, p. 12):

(...) se buscou correlacionar o esforço de arrecadação e as transferências intergovernamentais e os resultados dessa correlação sugerem que os municípios que dispõem de um maior desenvolvimento socioeconômico possuem também maiores índices de esforço fiscal e menor dependência das transferências intergovernamentais.

Bremaeker (2011) destaca que o FPM representa mais de 50% da receita orçamentária dos governos municipais. De acordo com Massardi e Abrantes (2015), em Minas Gerais, no período de 2005 a 2009, o FPM representava, em média, 45,50% das receitas disponíveis nos municípios, sendo que para alguns municípios esse valor superava 75% da fonte financeira. Nesse caso, é evidente a importância (e dependência) dessa fonte de recursos para atender às necessidades municipais e suprir o orçamento público dos municípios brasileiros.

A dependência dos recursos do FPM pode ser ainda mais expressiva quando há oscilações no volume do repasse, como constataram Soares, Flores e Coronel (2014), que identificaram redução desse volume no período de 2008 e 2009. Nesse sentido, depender de uma fonte variável de receita pode comprometer o processo orçamentário municipal. Por outro lado, Pacheco *et al.* (2016) encontraram como resultado que, devido às diversas modificações ocorridas na legislação tributária e fiscal, desde a promulgação da Constituição Federal/1988, os municípios obtiveram perdas no sistema de arrecadação pública, o que pode interferir nesse processo da independência de recursos do FPM.

Desse modo, a alta representatividade do FPM entre o rol de receitas municipais reflete o comportamento do gestor público em delegar ao sistema de transferências a responsabilidade por financiar as demandas sociais (BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017; GIAMBIAGI; ALEM, 2008, CASTRO; LIMA, 2020), o que pode ser vinculado a uma questão política eleitoral, já que implica em não alterar as bases tributárias municipais e manter política de alta tolerância para a inadimplência dos tributos. Nesse contexto, mesmo com a importância do FPM para o município, não são satisfeitas as condições referentes à redução do hiato fiscal, corroborando o posicionamento de Mendes, Miranda e Cosio (2008).

Um ponto comum destacado pelos autores que abordaram o tema “FPM e sua representatividade” é a dependência fiscal e financeira que o FPM gera nos municípios de pequeno e médio porte populacional (MASSARDI; ABRANTES, 2015; ROCHA; LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; LOPES; SUCUPIRA, 2016; SOARES; FLORES; CORONEL, 2014; FONTINELE; TABOSA; SIMONASSI, 2014; CASTRO; LIMA, 2020), situação atribuída aos seus critérios de rateio e ao formato do sistema de transferências intergovernamentais fruto do federalismo fiscal brasileiro (VELOSO, 2008; FARINA; GOUVEA; VARELA, 2007).

As pesquisas sobre o tema “FPM e o desenvolvimento local” tiveram por finalidade estudar o relacionamento entre a transferência do FPM e seus impactos nas unidades analisadas, seja um conjunto de municípios ou determinado município isoladamente (MORAIS; OLIVEIRA; ROCHA, 2016; SILVA *ET AL.*, 2013; SILVA; FERREIRA, 2015; VIEIRA *ET AL.*, 2017a; MAGALHÃES *ET AL.*, 2016; ROCHA; LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; MACHADO *ET AL.*, 2010; COSTA *ET AL.*, 2009; PACHECO *ET AL.*, 2016; VIEIRA *ET AL.*, 2020, CASTRO; LIMA, 2020).

Nesses estudos, os autores abordaram o FPM através da discussão sobre: a) o impacto das transferências intergovernamentais a partir das condições sociais e econômicas da localidade, b) a descentralização fiscal instituída pela Carta Magna de 1988, d) as reformas administrativas considerando os modelos patrimonial, gerencial e de resultados e c) o desenvolvimento municipal baseado em indicadores de desenvolvimento humano, sociais e econômicos. Os autores verificaram a necessidade de aprimoramento da gestão das capacidades estatais e de construção de estruturas institucionais eficientes, no contexto da descentralização do estado brasileiro, para se melhorar as políticas públicas dos municípios. Nesse sentido, trazem um questionamento sobre a capacidade do sistema de partilha desses recursos em contribuir para melhorias nas políticas públicas (MORAIS; OLIVEIRA; ROCHA, 2016; SILVA *ET AL.*, 2013; SILVA; FERREIRA, 2015; VIEIRA *ET AL.* 2017b; MAGALHÃES *ET AL.*, 2016; ROCHA; LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; MACHADO *ET AL.*, 2010; COSTA *ET AL.*, 2009; PACHECO *ET AL.*, 2016; VIEIRA *ET AL.*, 2020, CASTRO; LIMA, 2020).

Esse posicionamento está alinhado à percepção de que as transferências de recursos são indispensáveis ao bom funcionamento da gestão municipal (GIAMABIAGI; ALÉM, 2008; MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008), promovendo minimização das disparidades econômicas e sociais (LÜ, 2015; SHAH, 2007; BOADWAY, 2006) e equalização fiscal para a qualidade da prestação de serviços (BAIÃO, 2013; SCHOROEDER; SMOKE, 2003).

Para a análise das influências do FPM sobre o desenvolvimento local, os autores abordaram duas perspectivas de atuação: a primeira focada na criação de municípios

(MACHADO *ET AL.*, 2010; COSTA *ET AL.*, 2009; PACHECO *ET AL.*, 2016), e, a segunda, nos municípios já existentes no território brasileiro (MORAIS; OLIVEIRA; ROCHA, 2016; SILVA *ET AL.*, 2013; SILVA; FERREIRA, 2015; VIEIRA *ET AL.*, 2017b; MAGALHÃES *ET AL.*, 2016; ROCHA; LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; VIEIRA *ET AL.*, 2020; CASTRO; LIMA, 2020).

A primeira está direcionada para as discussões sobre os municípios emancipados apresentarem boas condições sociais assim como os municípios de origem. E essa comparação entre os municípios foi realizada principalmente considerando as áreas de saúde, educação, emprego e renda, como constatado em Costa *et al.* (2009, p. 15):

(..) se ressalta que tanto os municípios novos quanto os de origem apresentam uma correlação representativa e semelhante quanto ao IMRS que engloba dimensões como educação, saúde, segurança pública, emprego e renda, gestão, habitação, infraestrutura e meio ambiente.

Nessa perspectiva de atuação, discutiu-se sobre o federalismo fiscal, mais especificamente considerando o FPM, para a criação de novos municípios após a Carta Magna de 1988. Os artigos demonstraram que há indícios de melhorias nos indicadores socioeconômicos desses municípios oriundos do desmembramento pós-1988, o que se coaduna na literatura com os defensores dessa abordagem que justificam a emancipação dos municípios pela proximidade do gestor ao ambiente eleitoral, o que geraria maior eficiência na aplicação dos recursos (SOARES; MELO, 2016).

Todavia, há aqueles contrários a essa descentralização, argumentando que há um impacto negativo nos custos de transação e na capacidade do governo em gerar equilíbrio fiscal (SOARES; MELO, 2016). Sendo assim, a emancipação provoca ineficiência na gestão de recursos transferidos e quebra da responsabilidade fiscal, ainda que eficiência na gestão de recursos e responsabilidade fiscal sejam condições essenciais para um adequado sistema de transferências incondicionais (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

Embora a distribuição dos recursos do FPM seja revestida de autonomia sem interferências políticas, de acordo com Mendes, Miranda e Cosio (2008), no cenário político brasileiro está em discussão a PEC 188/2019, de 05/11/2019, que propõe a extinção de municípios com população inferior a 5.000 habitantes, a partir de 2026, o que corresponde a aproximadamente 1.270 municípios brasileiros (21,55% do total existente em 2021).

Na segunda perspectiva de atuação, os autores complementam as contribuições trazidas pela primeira, mostrando a relação entre o FPM e o desenvolvimento socioeconômico dos

municípios já existentes, considerando para isso indicadores sociais, como se constata em Gouvêa, Farina e Varela (2008, p. 13):

(...) pretende-se indicar se os grupos de municípios paulistas estabelecidos pelo índice paulista de responsabilidade social mais especificamente municípios com baixos índices de riqueza e com indicadores sociais bons ou moderados são discriminados pelos valores per capita de transferências de fundo de participação dos municípios.

A questão levantada pelos autores dessa linha de atuação é se há influência do repasse do FPM sobre o desenvolvimento dos municípios, mais especificamente, se de fato o FPM tem poder discriminatório entre os municípios mais e menos desenvolvidos, o que poderia ser considerado uma das características essenciais para um eficiente sistema de transferências (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). Adiciona-se a essa condição a utilização de indicadores sociais como *proxy* para se mensurar o nível de desenvolvimento socioeconômico e, conseqüentemente, a desigualdade socioeconômica (SHAH, 2007; BAIÃO, 2013; LÜ, 2015; BOADWAY, 2006).

As contribuições trazidas pelas pesquisas dessa perspectiva de atuação são parciais, pois em alguns casos os recursos do FPM impactaram os níveis educacionais e a geração de emprego e renda, mas não se apurou seu relacionamento com os melhores níveis de indicadores de saúde nos municípios (MORAIS; OLIVEIRA; ROCHA, 2016; SILVA *ET AL.*, 2013; SILVA; FERREIRA, 2015; VIEIRA *ET AL.*, 2017a; MAGALHÃES *ET AL.*, 2016; VIEIRA; ABRANTES; SILVA, 2015; COSTA *ET AL.*, 2009, VIEIRA *ET AL.*, 2020). Portanto, de acordo com essas discussões, as transferências do FPM não cumprem eficientemente o papel de redistribuição regional com equalização de recursos e renda, o que corrobora o posicionamento de Mendes, Miranda e Cosio (2008). Desse modo, a disponibilidade de recursos, a exemplo do FPM, pode auxiliar o gestor no investimento em políticas públicas, mas não determina a forma de execução dessas políticas, ou seja, a qualidade da ação governamental na resolução de suas demandas sociais.

Os recursos de transferências, em especial do FPM, que deveriam ter a função de equilibrar as contas públicas (SCHOROEDER; SOMOKE, 2003; MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008) são direcionados para atender as necessidades básicas municipais, devido à dependência desses municípios por essa fonte de recursos (MASSARDI; ABRANTES, 2015). Como resultado geral dos artigos, presencia-se a discussão sobre a desigualdade social e econômica das regiões dependentes do FPM e aquelas que utilizam o recurso apenas para complemento de receitas.

Retomando as discussões de Mendes, Miranda e Cosio (2008), Veloso (2008) e Rocha (2013), sobre os critérios de rateio das transferências do FPM, Azzoni e Isai (1993), Pamplona (2009), Farina, Gouvêa e Varela (2007) e Massardi e Abrantes (2016) entendem que há favorecimento dos municípios de pequeno porte e baixa capacidade fiscal em detrimento dos demais e propõem como sugestão para alteração desses critérios a inclusão de indicadores de mensuração da capacidade econômica, do esforço fiscal, da geração de renda *per capita* e do nível de desenvolvimento social.

Farina, Gouvêa e Varela (2007) destacam que os critérios de distribuição do FPM contribuem para a redistribuição de recursos entre os municípios, porém pode não ser na proporção necessária, o que pode sugerir necessidade diferenciada de investimento em longevidade e escolaridade ou ineficácia da aplicação dos recursos.

Para Massardi e Abrantes (2016), os critérios atuais de distribuição do FPM não conseguem diminuir as disparidades existentes entre essas unidades subnacionais e provocam ainda uma preguiça fiscal nos municípios. Nesse contexto, os autores sugerem uma reforma no atual modelo de federalismo empregado no Brasil, que considere a reformulação dos critérios de rateio do FPM, ou uma reforma tributária ou de divisão de competências, de maneira que se diminua a dependência do FPM por parte dos pequenos municípios.

Coaduna-se a esse posicionamento a PEC 188/2019, com a proposta de extinção de aproximadamente 1.270 municípios com população inferior a 5.000 habitantes em 2026. Nesse contexto, há uma possível alteração dos critérios de rateio do FPM, não em valores absolutos, mas quanto à partilha dos recursos para os municípios que compõem a primeira faixa de distribuição. Existe também a PEC 110/2019, que apresenta a reforma tributária e traz, entre suas mudanças, a extinção do IPI, que constitui uma das bases para o cálculo do Fundo de Participação dos Municípios. Caso seja aprovada, e essa redação permaneça, serão criados dois fundos, um estadual e um municipal, para reduzir a disparidade da receita *per capita* entre os Estados e Municípios, com recursos destinados a investimentos em infraestrutura. Além dessas, há a PEC 65/2019, que trata da alteração do Fundeb, propondo a permanência do fundo e a dedução progressiva de 20% a 40% das transferências constitucionais, incluindo o FPM, no período de 2021 a 2031. Em 25 de dezembro de 2020, foi aprovada a Lei nº 14.113, que trouxe várias alterações sobre a formação do fundo e a destinação de seus recursos de forma permanente. Com relação à composição financeira das receitas formadoras do “novo Fundeb”, permaneceu a dedução de 20% do FPM, que será complementada exclusivamente pela União. Salienta-se que essa Lei poderá ser revisada em 2023.

Além da dependência dos recursos das transferências intergovernamentais (principalmente o FPM) e das possíveis distorções geradas em função de seus critérios de rateio entre os municípios, há ainda a discussão sobre a forma de alocação desses recursos.

Nesse contexto, um dos temas recorrentes em pesquisas sobre estrutura do sistema federalista é alocação de fontes de receita entre diferentes níveis de governo e como as despesas podem ser adequadamente financiadas. Nos países federalistas, a receita própria tende a ser complementada por transferências federais, que detêm relevante função social de equalização fiscal e redução da desigualdade socioeconômica regional (PAMPLONA, 2009; RIBEIRO *ET AL.*, 2019). Logo, a presença de falhas no sistema de transferências, como o efeito *flypaper*, representa quebra dos objetivos constitucionais das transferências intergovernamentais e influencia negativamente a eficiência econômica na alocação desses recursos.

2.6.1 Problemas no critério de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

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. Para Mendes, Miranda e Cosio (2008), um problema que ocorre com as estimativas populacionais são as possíveis superestimativas dos censos decenais, que, durante os seus intervalos, podem levar a grandes reduções nos coeficientes municipais.

Esse problema também é apontado por Monasterio (2014), que chama a atenção para o fato de que as dezoito classes populacionais do FPM-Interior são discretas e que isso incentiva a superestimativa de população, principalmente nas cidades pequenas e mais dependentes dessa transferência.

De acordo com Gasparini e Miranda (2006), a filosofia do FPM está em transferir para os municípios de menor faixa populacional um maior valor *per capita* de recursos, visando o melhor delineamento da economia dos municípios, já que a capacidade tributária desses municípios é menor em relação aos que possuem maior porte demográfico. Desse modo, esse mecanismo possibilita maior equilíbrio econômico entre os municípios, os quais possuem as mesmas obrigações, independente do tamanho.

Nesse contexto, outra análise relevante é que o repasse desse recurso não alcança seus objetivos com respeito aos critérios de redistribuição regional, uma vez que o predomínio do critério populacional como fator de repartição “está mal equacionado, havendo um forte viés

em favor dos municípios menos populosos” (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 35). Gomes e MacDowel (2000) e Oliveira (2018) atentam para a intensa criação de municípios no país, juntamente ao aumento de receitas destinadas a eles. Isso teria trazido consequências negativas tanto do ponto de vista econômico como do social (MAGALHÃES, 2013).

Gomes e Macdowel (2000, p. 8) também afirmam que:

embora não haja, no Brasil, um Senado só para os municípios, as evidências se acumulam de que o princípio federativo – inclusive em sua oposição ao princípio democrático – tem operado em benefício daqueles novos membros da Federação.

Completam ainda que isso é comprovado primeiramente pelo aumento de recursos destinados aos municípios em termos absolutos e, em segundo lugar, pela forma como a União rateia o FPM em favor dos municípios menos populosos (GUERREIRO; MONASTERIO, 2018).

Gasparini e Melo (2003) levantam a questão acerca dos dilemas enfrentados pelo FPM enquanto transferência fiscal, o qual, por se tratar de uma transferência livre, concede mais autonomia aos governos locais, que podem optar por alternativas mais adequadas aos contextos locais. Entretanto, “o sucesso do sistema passa a ter forte dependência da eficiência do sistema político e decisório local. Além disso, esse modelo dificulta a implementação de políticas de escopo nacional.” (GASPARINI; MELO, 2003, p. 11).

A distribuição do FPM em relação à população demonstra que os municípios com o menor número de habitantes obtêm maior parcela do valor do fundo. Isso se deve ao fato de que a transferência é realizada com base em faixas populacionais, de forma que os municípios com menor população e dentro da mesma faixa de transferência auferam o mesmo valor total, o que favorece os municípios com menor população (GASPARINI; MELO, 2003; MORAIS; BONIFÁCIO, 2016; CASTRO; LIMA, 2020).

Segundo os autores, observa-se que a faixa de desenvolvimento social dos municípios está equiparada entre si. O repasse do FPM então é tanto maior quanto menor a população, o que demonstra que o caráter constitucional de distribuição pelo fator população privilegia os municípios com menor população. Tais resultados, de acordo com os autores, sugerem a necessidade de se repensar os critérios de rateio das verbas oriundas do FPM.

O texto da Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente o percentual que compõe o fundo do FPM, e a distribuição dos recursos deveria seguir um critério que promovesse o equilíbrio social e econômico entre os municípios do país. No entanto, o critério de distribuição dos recursos leva em conta fatores demográficos, em que cada unidade

subnacional recebe um coeficiente de participação, segundo as faixas populacionais em que se enquadram, beneficiando assim os municípios de pequeno porte (COSTA; GASPARINI; SAMPAIO, 2012; MASSARDI; ABRANTES, 2016).

A análise dos estudos disponíveis sobre essa temática, no período de 1990 a 2020, permite relacionar os principais problemas identificados, os quais fazem referência aos critérios adotados para repartição dos recursos do Fundo do FPM (no período de 1981 a 2021) e também às principais externalidades verificadas pelos autores na gestão desses recursos.

Quadro 1 – Apontamentos sobre critérios e externalidades do FPM conforme literatura nacional, de 1990 a 2020.

ID	AUTORES	Área de Estudo	Apontamentos sobre os critérios de partilha do FPM	Apontamentos sobre externalidades do FPM
1993	Azzoni e Isai	Municípios brasileiros	Revisão dos critérios de rateio do FPM, baseados em estimativas populacionais, pois são voláteis aos censos demográficos.	Redução do volume de recursos do FPM com a criação de novos municípios; Grande alteração nos coeficientes individuais do FPM.
2007	Farina, Gouvêa e Varela	Municípios paulistas	Critério do FPM contribui para a equidade das receitas disponíveis, apoiando o desenvolvimento local.	Maior capacidade fiscal dos municípios foi relacionada à parcela de FPM <i>per capita</i> recebida, mas não de maneira proporcional.
2008	Veloso	Municípios brasileiros	Novos critérios de distribuição do FPM devem considerar o esforço tributário dos governos recebedores municipais e não apenas fatores populacionais e de renda.	Baixo esforço fiscal (<i>free hider</i>); Revisão dos critérios do FPM de forma a reduzir os efeitos adversos na eficiência da arrecadação tributária municipal.
2008	Gouvêa, Varela e Farina	Municípios paulistas	Pode-se indagar se o tamanho da população é um critério suficiente para o equilíbrio socioeconômico, já que as diferenças entre os municípios não se restringem apenas a esse fator.	Menor capacidade fiscal relacionada a maior parcela de FPM <i>per capita</i> ; Menor receita tributária relacionada a maior parcela de FPM <i>per capita</i> .
2009	Costa, Martins, Oliveira e Brunozi Júnior	Municípios mineiros emancipados	Não menciona.	Municípios novos, pós-desmembramento, apresentam melhora na qualidade de vida de seus municípios.
2010	Machado, Zucco, Ozaki e Mazzali	Municípios paulistas	Não menciona.	Municípios de menor porte apresentaram sustentabilidade financeira e maior eficiência do gasto público.
2011	Theófilo, Tolentino, Santos e Silva	Salinas	Não menciona.	Alto grau de dependência do repasse do FPM; Baixa arrecadação tributária.
2013	Silva, Hall, Kaveski e Hein	Municípios catarinenses	Não menciona.	Municípios com maiores recursos têm melhores índices de desenvolvimento, continuamente. Impacto positivo dos repasses Estaduais e Federais no desenvolvimento dos municípios.

ID	AUTORES	Área de Estudo	Apontamentos sobre os critérios de partilha do FPM	Apontamentos sobre externalidades do FPM
2013	Lira, Monteiro e Fadul	Municípios baianos	Maior parcela dos FPM se destina ao financiamento dos gastos de municípios menores, que chegam a possuir o dobro de recursos públicos em comparação com as suas necessidades sociais, avaliadas pelo fator populacional.	Alta dependência dos recursos do FPM; Baixo esforço fiscal; Elevada disparidade de receitas entre os municípios, ancorada pela assimetria das transferências intergovernamentais, implicando em um nível muito baixo de equilíbrio na distribuição dos recursos públicos.
2014	Fontinele, Tabosa e Simonasi	Municípios cearenses	Não menciona.	Alta dependência dos repasses constitucionais; Promoção do desenvolvimento local depende dos repasses constitucionais.
2014	Soares, Flores e Coronel	Santa Maria	Não menciona.	Alta dependência dos recursos de transferências estaduais e federais.
2015	Silva e Ferreira	Municípios brasileiros	Pequeno indício de que o FPM não é fator único e suficiente para estabelecer o grau de desenvolvimento humano.	Pequeno indício de que o FPM pode ajudar no desenvolvimento humano dos municípios.
2015	Massardi e Abrantes	Municípios mineiros	Crítérios de rateio do FPM ineficientes com relação à redução das diferenças inter-regionais. Sugere utilizar o esforço fiscal como parte integrante dos critérios de repasse do FPM aos municípios.	Permanecem diferenças interregionais; Maior desenvolvimento relacionado a maior esforço fiscal e menor dependência do FPM; Preguiça fiscal.
2016	Massardi e Abrantes	Municípios mineiros	Crítérios utilizados não conseguem diminuir as disparidades existentes entre essas unidades subnacionais.	Dependência do FPM relacionada ao tamanho do município (menores são mais dependentes); Preguiça fiscal nos municípios.
2016	Morais, Oliveira e Rocha	Municípios potiguanos	Não menciona.	As receitas podem não causar desenvolvimento na dimensão saúde; As receitas podem causar desenvolvimento na dimensão educação, emprego e renda; Presença de profundos desequilíbrios regionais.
2016	Lopes e Sucupira	Taiobeiras	Crítérios territoriais e demográficos como uma forma inadequada para avaliar a capacidade financeira e gerencial efetiva. Crítérios atuais não contribuem para o objetivo final do FPM, de equalização.	Grande dependência dos repasses governamentais, principalmente do FPM, comprometendo a autonomia financeira do município, devido a flutuações no repasse do fundo.
2016	Magalhães, Mendes, Moraes e Matos	Municípios mineiros	Esse critério populacional não é suficiente para o equilíbrio socioeconômico, uma vez que as diferenças entre os municípios não se	Afirmam que o desempenho em saúde dos municípios mineiros está relacionado a alguns fatores que caracterizam o perfil econômico e os investimentos em

ID	AUTORES	Área de Estudo	Apontamentos sobre os critérios de partilha do FPM	Apontamentos sobre externalidades do FPM
			restringem a esse fator, mas também em termos da base econômica, nível de urbanização, condições físicas, capacidade de arrecadação de receitas tributárias, entre outros fatores, além da gestão adequada do recurso pelo município.	atividades de saúde, quais sejam: gastos com atividades de saúde, cota parte IPI/ICMS, PIB <i>per capita</i> e receita <i>per capita</i> . Todavia, ressaltam que não são os únicos fatores que influenciam o desempenho em saúde nos municípios.
2016	Morais e Bonifácio	Municípios do alto Potiguar	Critério de distribuição do FPM, com base na faixa populacional, não leva em consideração o desenvolvimento social da região.	Média dependência dos recursos do FPM; Dependência financeira dos municípios em relação ao FPM é inversamente proporcional ao tamanho da população; Não há relação entre o desenvolvimento social dos municípios e o FPM.
2017	Rocha, Louzano e Oliveira	Municípios mineiros	Não menciona.	Grande concentração de municípios com baixo índice de esforço fiscal; Dependência dos recursos provenientes de transferências da União. Baixo nível de investimento nas estruturas e serviços municipais relacionado a um baixo desenvolvimento socioeconômico.
2017	Baião, Cunha e Souza	Municípios brasileiros	Não menciona.	Transferências que têm natureza redistributiva, como o Fundo de Participação Municipal (FPM), contribuem pouco para a equalização fiscal e redistribuição de renda.
2017	Vieira, Abrantes, Almeida e dos Anjos	Municípios brasileiros	Municípios menos desenvolvidos que em tese demandam mais recursos, mas que recebem igualmente, ou um menor montante dos recursos partilhados do fundo.	FPM influencia o desenvolvimento municipal aprofundando as desigualdades regionais, pois proporciona recursos aos municípios sem levar em consideração a necessidade fiscal ou seu estágio de desenvolvimento.
2017	Silva, Hall, Kaveski e Hein	Municípios catarinenses	Não menciona.	Fundo de participação dos municípios (FPM) impacta positivamente no índice FIRJAN de desenvolvimento municipal (IFDM).
2018	Passos e Nascimento	Municípios piauienses	Crítérios para distribuição do FPM mostram-se arbitrários e ineficientes.	Média e alta dependência dos recursos do FPM; Inércia tributária; Baixo esforço para geração de receita próprias nos municípios.
2018	Guerreiro e Monastério	Municípios brasileiros	Estimativas populacionais são supervalorizadas em relação aos censos decenais, o que pode levar a grandes	A distribuição do FPM observada não é espacialmente progressiva, nem equitativa, prejudicando os municípios mais pobres e desiguais.

ID	AUTORES	Área de Estudo	Apontamentos sobre os critérios de partilha do FPM	Apontamentos sobre externalidades do FPM
			reduções nos coeficientes individuais para o FPM. Propõe a aplicação desses pesos regionais para a repartição do FPM, pois resulta em uma distribuição bem mais progressiva do que a atual.	Municípios mais pobres auferem transferências <i>per capita</i> bem mais elevadas do que os mais ricos e vice-versa.
2018	Mendes, Ferreira, Abrantes e Faria	Municípios brasileiros	Não menciona.	O desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, é influenciado positivamente pelo PIB dos setores industrial e agropecuário e pelas transferências intergovernamentais, incluindo o Fundo de Participação dos Municípios.
2019	Rezende	Municípios com até 15 mil hab., do Alto, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Vale do Aço e Vale do Rio Doce	Critérios de distribuição do FPM tendem a favorecer os pequenos municípios, desconsiderando suas necessidades ou desempenho.	Alta dependência dos recursos do FPM; Autonomia financeira fica prejudicada com as oscilações dos repasses do Fundo FPM; Base tributária limitada.
2019	Hudzinski, Witt e Senff	Municípios catarinenses	Crítica ao método de distribuição do FPM, pois quando se leva em consideração apenas a população do município, não se está promovendo a igualdade entre eles. Apresentam que a baixa população, na maioria dos casos, está diretamente ligada à baixa arrecadação no município. Propõem aumentar a transferência de recursos para aqueles municípios com baixa arrecadação própria.	Municípios com menor dependência dos recursos oriundos do FPM são também os municípios que têm uma melhor gestão pública – ou seja, com maior nota no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM); Os municípios mais dependentes, que têm também maior valor <i>per capita</i> do FPM, possuem uma gestão pública ineficiente; Autonomia financeira dos municípios vinculada aos repasses do FPM (dependência do repasse); Grande quantidade de municípios emancipados sem potencial econômico para a geração de riqueza.
2020	Rodrigues e Silva	Municípios paraenses	Propõem que os critérios de divisão devem ser sensíveis às necessidades regionais no momento da repartição, não apenas buscando uma homogeneidade na distribuição, mas propiciando meios para que as ações locais melhorem as condições de vida da população.	O FPM auxilia os municípios a obterem autonomia financeira; Forte dependência dos municípios paraenses em relação à distribuição desses recursos, o que requer uma gestão mais eficiente dos governos municipais, para melhor utilização dos recursos disponíveis.

ID	AUTORES	Área de Estudo	Apontamentos sobre os critérios de partilha do FPM	Apontamentos sobre externalidades do FPM
2020	Vieira, Abrantes e Almeida	Municípios brasileiros	A partilha de recursos do FPM, por si só, pode ser apenas um acessório na dinâmica de promoção do desenvolvimento socioeconômico regional integrado, mas não o principal instrumento. Propõem revisão dos critérios considerando características inerentes de cada município, como a localização geográfica, a estrutura produtiva, baixos níveis de renda, dentre outros fatores.	FPM influenciou positivamente o desenvolvimento dos municípios brasileiros, exceto para aqueles já considerados altamente desenvolvidos, sinalizando que tais recursos contribuem para a melhoria dos indicadores socioeconômicos até um determinado nível de desenvolvimento.
2020	Silva e Ferreira	Municípios da Zona da Mata	Crítérios utilizados para repasse de recursos do FPM não são capazes, por si só, de diminuir as disparidades e podem provocar preguiça fiscal.	O FPM pode interferir na qualidade de vida dos municípios; Os repasses do FPM podem ser considerados insuficientes para que os municípios assumam suas responsabilidades e se desenvolvam.
2020	Castro e Lima	Municípios mineiros	Os municípios com contingente populacional elevado e localizados em regiões metropolitanas são aqueles menos atendidos pelo FPM. Seus critérios de rateio de recursos apresentam inconsistências que geram uma distribuição pouco equânime dos recursos do fundo.	Demonstraram que os municípios mineiros apresentam um nível de necessidade fiscal superior ao repassado pelo fundo FPM e essa relação tem piorado ao longo dos anos, evidenciando como a partilha do fundo tende a acentuar suas distorções ao longo do tempo. O baixo esforço político para reverter o critério de rateio do FPM perpetuou uma divisão injusta dos recursos do fundo, que leva parte dos municípios a se deparar com uma situação de vulnerabilidade fiscal.

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. 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 (GUERREIRO E MONASTERIO, 2018) e de se promover o desenvolvimento dos municípios.

2.7 Desenvolvimento socioeconômico e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

As implicações do desenvolvimento socioeconômico no ambiente federativo já vêm sendo estudadas na literatura nacional e internacional há algum tempo. As abordagens são

variadas e tem considerado concentração de renda, dependência fiscal, disparidades interregionais, entre outros aspectos (MYRDAL, 1968; SOUZA, 1998; KERBAUY, 2001; SANTOS, 2002; MEDEIROS, 2004; OLIVEIRA, 2008; SEPULVEDA; MARTINEZ-VAZQUEZ, 2011, MORAIS; OLIVEIRA; ROCHA, 2016; SILVA *ET AL.*, 2013; SILVA; FERREIRA, 2015; VIEIRA *ET AL.*, 2017b; MAGALHÃES *ET AL.*, 2016; ROCHA; LOUZANO; OLIVEIRA, 2017; MACHADO *ET AL.*, 2010; COSTA *ET AL.*, 2009; PACHECO *ET AL.*, 2016, VIEIRA *ET AL.*, 2020, CASTRO; LIMA, 2020; SILVA; FERREIRA, 2020; MENDES *ET AL.*, 2018, RODRIGUES; SILVA, 2020, PASSOS; NASCIMENTO, 2018; KATHAVATE; MALLIK, 2012; CHEN; QUANG, 2011; ZAMAN *ET AL.*, 2014, KAR *ET AL.*, 2011, MASSARDI; ABRANTES, 2015; LEROY *ET AL.*, 2017, CAETANO; ÁVILA; TAVARES, 2017).

Antes de analisar o nível de desenvolvimento local, é necessário lembrar que o desenvolvimento é um conceito polissêmico, controverso e amplamente discutido na literatura sobre administração pública (MENDES *ET AL.*, 2018), e, dentro de suas abordagens, têm sido consideradas duas dimensões complementares: econômica e social. A dimensão econômica está relacionada com aquilo que é descoberto, com a novidade, e aquilo que se modifica a fim de se obter melhorias (CAIDEN; CARAVANTES, 1982). Enquanto na dimensão social seu foco está presente na promoção das capacidades humanas, tais como educação, saúde, emprego e renda, entre outras (MENDES *ET AL.*, 2018).

Atualmente há um certo consenso sobre a necessidade de complementar os dados econômicos com alguns aspectos sociais, ao se falar em desenvolvimento; nem sempre houve unanimidade em torno do assunto (SIEDENBERG, 2003; SEN, 2010). Em muitos trabalhos, eram usados como *proxies* de desenvolvimento mensuradores econômicos como PIB, renda *per capita* e outros, porém, hoje já tem sido consenso o uso de indicadores que consideram as duas dimensões na construção da análise (LEROY *ET AL.*, 2017).

De acordo com Sen (2010), o desenvolvimento consiste na expansão das liberdades dos membros da sociedade, as quais são determinadas por fatores sociais, como saúde e educação, fatores econômicos e direitos civis. E, segundo Siedenberg (2003), deve-se considerar o uso dos indicadores socioeconômicos como *proxies* do desenvolvimento local porque permitem diagnosticar as condições de desenvolvimento social global/local e propiciam informações sobre metas e estratégias globais/locais. Portanto, outros fatores além do econômico devem ser observados na promoção do desenvolvimento (SIEDENBERG, 2003; SEN, 2010; LEROY *ET AL.*, 2017; MENDES *ET AL.*, 2018).

A provisão de serviços e bens à sociedade é uma das funções do Estado (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). Com relação ao financiamento dessa função, Brito, Nascimento e Lima (2011) destacam que o desenvolvimento econômico das nações ricas dependeu de vários fatores relacionados à dinâmica da economia, mas o papel fundamental foi desempenhado pelo governo, através de políticas que fortaleceram os setores econômicos e o bem-estar social.

No Brasil, as políticas públicas de intervenção do desenvolvimento humano são garantidas pelo Estado na Constituição Federal brasileira de 1988 (MENDES *ET AL.*, 2018). E, das várias dimensões que compõem o desenvolvimento humano, a saúde e a educação são tratadas no texto constitucional brasileiro como direito de todos os cidadãos, cuja provisão de condição de acesso universal e igualitário é dever do Estado (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, foram implementadas várias reformas para atender ao aumento de garantias sociais mediante descentralização fiscal. Segundo Mendes *et al.* (2018), essa descentralização promoveu a aplicação constitucional obrigatória de recursos arrecadados em sua origem, em especial na educação e na saúde. Nesse sentido, os municípios brasileiros despendem respectivamente 25% e 15% das receitas tributárias e de transferências constitucionais para essas duas áreas essenciais para a promoção do desenvolvimento local.

Morais, Oliveira e Rocha (2016) e Gomes *et al.* (2013) consideram que a dimensão emprego&renda explica em grande parte os índices de desenvolvimento. Por isso, existe a necessidade de maior atenção e relevância na alocação dos serviços públicos investidos nessa área, em conjunto com educação e saúde, levando em consideração a realidade de profundos desequilíbrios regionais e sociais que marcam a Federação brasileira.

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

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

De acordo com Santos (2009), as decisões dos gestores municipais, como agentes do desenvolvimento local, poderão possibilitar nível de crescimento maior para os municípios com

maior poder econômico. No contexto histórico brasileiro, considerando que muitos municípios apresentam disparidades relacionadas ao seu potencial econômico (VIEIRA *ET AL.*, 2020) e às suas condições sociais (COSTA *ET AL.*, 2012), é de se esperar 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 pode desempenhar importante papel, reduzindo as 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 no regramento normativo que institui e disciplina as transferências intergovernamentais.

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

Segundo Oliveira e Biondini (2012), em economias em estágios incipientes de desenvolvimento econômico, como o Brasil, os municípios apresentam também bases restritas e pouco diversificadas de tributação e, ainda, com limitada capacidade de arrecadação. Assim, segundo Leroy *et al.* (2017), a dependência por transferências compromete o nível de recursos para custear as necessidades dos municípios, o que pode impactar negativamente o seu desenvolvimento socioeconômico.

Porém, de acordo com Gomes (2007), as transferências são importantes principalmente nos Estados subdesenvolvidos e com grandes disparidades regionais, como o caso brasileiro, pois visam a equilibrar a necessidade de recursos regionais através de fundos específicos de recursos públicos, a exemplo do repasse do FPM. Sendo assim, o FPM passou a ser um importante catalisador do desenvolvimento socioeconômico municipal, pois assegura a autonomia financeira dos municípios para a aplicação dos recursos nas áreas mais carentes e que refletem as preferências e necessidades locais (VIEIRA *ET AL.*, 2020).

Portanto, no financiamento e promoção do desenvolvimento local, é dever do gestor municipal administrar as finanças públicas com a finalidade de alocar as despesas municipais de modo que forneçam 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, a fim de buscar uma melhor utilização dos recursos disponíveis para atender de forma efetiva às demandas da sociedade (TEIXEIRA; PAIM, 2000; MENDES *ET AL.*, 2018).

Além disso, em um contexto de crises econômicas e a consequente contenção do gasto público a nível federal, como por exemplo o cenário pandêmico presenciado desde 2020, é recorrente a redução dos repasses do FPM, dificultando de forma importante a previsibilidade da receita municipal (decorrente de repasses federais). Portanto, dada a sensibilidade da arrecadação municipal a conjunturas exógenas e, considerando que a demanda por serviços públicos tem se elevado constantemente, torna-se ainda mais complexa a tarefa de gerir o orçamento público, principalmente para os municípios de pequeno porte populacional (PASSOS; NASCIMENTO, 2018).

Ademais, de acordo com Todaro e Smith (2009) e Moraes, Oliveira e Rocha (2016), além dos aspectos econômicos, aqueles considerados como não econômicos, como os aspectos ambientais, demográficos e sociais, também influenciam no desenvolvimento das regiões e dificultam a análise direta de causa e efeito entre as receitas públicas e o desenvolvimento dos municípios.

Perante o 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 sendo o FPM a principal fonte de financiamento desses gastos públicos, é importante compreender o efeito dos recursos desse fundo sobre os indicadores de desenvolvimento socioeconômico.

De acordo com Mendes *et al.* (2018), o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros, mensurado pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), é influenciado positivamente pelo PIB dos setores industrial e agropecuário e também pelo volume das transferências intergovernamentais, dentre as quais está incluído o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Moraes, Oliveira e Rocha (2016), ao analisarem os municípios potiguaes, constataram que existe relação significativa entre a receita pública municipal e o desenvolvimento

socioeconômico, no âmbito da educação e do emprego&renda, o que não ocorre para a área de saúde. Desse modo, pode-se inferir que um aumento nas receitas dos municípios pode causar variação nos índices de educação e emprego&renda, já o índice de saúde se mantém sem influência comprovada.

Vieira *et al.* (2020), em sua pesquisa, concluíram que o FPM contribui parcialmente para o desenvolvimento socioeconômico municipal. De acordo com os resultados obtidos pelos autores, o efeito do FPM nos níveis do IFDM segue uma dinâmica distinta ao longo do território nacional, sugerindo que a sua eficácia em promover o desenvolvimento não depende dos critérios populacionais atualmente utilizados na sua distribuição, mas sim de características inerentes de cada município, como a localização geográfica, a estrutura produtiva, baixos níveis de renda, dentre outros fatores.

Castro e Lima (2020) demonstraram que os municípios mineiros apresentam um nível de necessidade fiscal superior ao repassado pelo fundo FPM, e essa relação tem piorado ao longo dos anos, evidenciando como a partilha do fundo tende a acentuar suas distorções ao longo do tempo. Outro ponto relevante abordado na literatura e destacado pelos autores é que os municípios com contingente populacional elevado e localizados em regiões metropolitanas são aqueles menos atendidos pelo FPM.

Segundo os autores, esses municípios possuem maior demanda por recursos e recebem relativamente menos do Fundo. Confirmando a distorção do fator populacional para distribuição dos recursos do FPM, constataram que os municípios demograficamente muito pequenos foram os mais beneficiados com a partilha.

De acordo com Giambiagi e Além (2008), os fatores econômicos estão associados à busca de uma alocação de recursos mais eficiente, sendo possível quando os bens e serviços públicos locais são fornecidos pelas esferas de governo mais próximas dos beneficiários; quanto aos fatores culturais, políticos e institucionais, a descentralização pode contribuir para o envolvimento dos cidadãos na determinação do rumo do município, reforçando, com isso, a transparência das ações do governo. Os fatores demográficos e geográficos, por sua vez, justificam o processo de descentralização na medida em que, em um país caracterizado por grandes dimensões, facilita para os governos subnacionais o atendimento às demandas da população (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008).

3 METODOLOGIA

O conjunto de caminhos metodológicos que compõem esta pesquisa pode ser sintetizado em estratégias quanto à abordagem, aos objetivos e aos procedimentos técnicos. Esta pesquisa terá uma abordagem mista, qualitativa e quantitativa.

Na fase qualitativa do estudo, pretendeu-se identificar e avaliar as principais características do fundo, a partir das legislações e documentos correlatos existentes sobre o FPM, para se compreender os efeitos de seus critérios normativos nas finanças dos municípios brasileiros. De acordo com Raupp e Beuren (2004, p. 92), as pesquisas qualitativas “permitem análises mais profundas em relação ao objeto estudado, sendo uma forma bastante adequada para se conhecer a natureza de um fenômeno social”. Por meio do modelo qualitativo, descreveu-se a realidade encontrada, possibilitando uma análise com maior profundidade do funcionamento do Fundo do FPM.

Em relação ao aspecto quantitativo, para Silva (2003), nas ciências sociais esta fase corresponde a uma medição objetiva e à quantificação dos resultados, em que as variáveis são expressas com precisão através de números. Dessa forma, objetivou-se identificar a existência de influência do FPM sobre o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros interioranos e a descrever interpretando possíveis peculiaridades entre as unidades de análise, por meio de modelos estatísticos.

Em relação aos objetivos, o estudo pode ser classificado como uma pesquisa descritiva, pois visa descrever as características abordadas na possível relação FPM e desenvolvimento socioeconômico municipal. Na pesquisa descritiva os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira neles. O estudo descritivo do objeto permitirá a exposição das características, relações ou propriedades existentes no grupo pesquisado (KAUAK; MANHÃES; MEDEIROS, 2010; PRODANOV; FREITAS, 2013). Para tanto, faz-se necessário a definição da população, das unidades de análise e da forma de coleta de dados.

3.1 População, coleta de dados e amostra do estudo

Para contemplar as peculiaridades da distribuição do FPM em toda a sua extensão, considerando o Brasil um país diverso e heterogêneo, a população deste estudo está composta pelos municípios brasileiros de todos os estados nacionais, exceto as 26 capitais e o Distrito Federal, por receberem recursos do fundo FPM-Capital. Portanto, serão estudados os

municípios brasileiros que integram os fundos FPM-Interior e FPM-Reserva, denominados municípios interioranos, que constituem a população de 5.543 municípios.

Para realização da análise, foram utilizados dados secundários dos municípios brasileiros relativos às fontes de recursos e despesas orçamentários, indicadores demográficos e indicadores de desenvolvimento municipal, para o período de 2005 a 2016. Os dados foram acessados através dos órgãos: Finanças Brasil (FINBRA), Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Fundação João Pinheiro (FJP), Fundação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Considerando a inexistência de dados para os anos de 1996 a 2004 e 2017 a 2020, estes não integraram o painel temporal. A análise temporal do painel abrange 12 períodos, relativos aos anos de 2005 a 2016. Todas as variáveis monetárias foram deflacionadas pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) ano de 2016, e, foram utilizadas em forma logarítmica, com a finalidade de reduzir a magnitude diferenciada dos indicadores financeiros para cada indivíduo.

Do conjunto de municípios, 80,47% (4.461) possuem população inferior a 40 mil habitantes, e 80,15% (4.443), inferior a 30 mil habitantes. Essa caracterização permite compreender a dimensão e a representação dos municípios de pequeno e médio porte no contexto federativo brasileiro. Devido à indisponibilidade de informações para alguns municípios no período fixado entre 2005 e 2016, a amostra final ficou composta por 63.342 observações, 99,24% do total, dispostas em um painel balanceado.

3.2 As mudanças das legislações que afetaram a composição e a formação do FPM

Essa etapa correspondeu a uma pesquisa documental em que se pretendia verificar quais foram os critérios de distribuição adotados para o repasse e distribuição do FPM aos municípios brasileiros, descrevendo sua formação no período de 1965 a 2031. Segundo Oliveira (2007), a pesquisa documental caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação.

De acordo com Cellard (2008, p. 298), “uma pessoa que deseja empreender uma pesquisa documental deve, com o objetivo de constituir um *corpus* (grifo nosso) satisfatório, esgotar todas as pistas capazes de lhe fornecer informações interessantes”. Nesta pesquisa, o “*corpus* documental” é constituído pelas seguintes fontes documentais: Constituição Federal da República e suas emendas (1946-2020), leis complementares e ordinárias de escopo federal

(1966-2020), resoluções e decisões normativas emitidas pelo Tribunal de Contas da União – TCU – (1992-2021), as quais versam sobre os temas de formação, critérios ou coeficientes do FPM, cuja atualização se deu até 29.01.2021.

Seguindo as orientações de Cellard (2008), a análise preliminar dos documentos considerou contexto, autores, autenticidade e confiabilidade, natureza e a lógica/estrutura interna do texto. Posteriormente à seleção e análise preliminar dos documentos, procedeu-se à análise do conteúdo, buscando-se avaliar a evolução dos critérios do FPM, categorizando as mudanças da legislação constitucional e infraconstitucional que impactaram o repasse do fundo para os municípios. Verificou-se também a presença de elementos que indicassem a categorização criada por Mendes, Miranda e Cosio (2008), a qual determina oito características adequadas ao funcionamento do sistema de transferências intergovernamentais, a saber: autonomia, *accountability*, redistribuição regional, redução do hiato fiscal, flexibilidade, independência política, internalização de externalidades e gestão responsável e eficiente.

Os resultados dessa etapa também foram analisados a partir dos fundamentos dos estudos de Giambiagi e Além (2008), Mendes, Miranda e Cosio (2008), Shah (2007), Baião (2013), Veloso (2008), Farina, Gouvêa e Varela (2007), Massardi e Abrantes (2015, 2016), Vieira *et al.* (2017a), Azzoni e Issai (1993), Baião, Cunha e Souza (2017), Rocha (2013, 2019), Affonso (1996), Miranda *et al.* (2017), Prado (2001), Pamplona (2009), Castro e Lima (2020), Vieira *et al.* (2020), Gouvêa, Farina e Varela (2007), Gasparini e Miranda (2006), Guerreiro e Monástério (2018), Magalhães (2013), Morais e Bonifácio (2016), Costa, Gasparini e Sampaio (2012), os quais retrataram aspectos inerentes aos critérios de formação e distribuição do FPM, bem como suas externalidades.

As principais fontes documentais referentes ao FPM estão identificadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Principais fontes documentais normativas sobre o FPM, no período de 1946 a 2021.

DOCUMENTO	CONTEÚDO	DISPOSITIVO	ACESSO
Constituição de 1946	Constituição dos Estados Unidos do Brasil	Art. 15, §2º	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm
Emenda Constitucional nº 18/1965	Reforma do Sistema Tributário	Art. 21 e suplementares	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm
Lei nº 5.172/1966	Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.	Art. 91 a 93	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm
Ato Complementar nº 35/1967	Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e legislação posterior sobre o Sistema Tributário Nacional.	Art. 1º ao 3º	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-35-67.htm#art1
Decreto-Lei nº 1881/1981	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.	Art. 1º ao 3º	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1881.htm
Constituição de 1988	Constituição da República Federativa do Brasil	Art. 159	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
Lei Complementar nº 62/1989	Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências	Art. 4º ao 7º	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm
Lei complementares nº 59/1988, 62/1989, 71/1992, 72/1993, 74/1993, 91/1997, 106/2001	Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (prorrogação e/ou ajustes)	Art. 1º ao 4º	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp91.htm
Resoluções do TCU nºs. 205/80, 207/80, 208/81, 209/81, 210/82, 212/83, 215/83, 216/84, 217/84, 224/85, 225/86, 227/86, 230/87, 235/88, 236/89, 237/89, 239/89, 240/89, 241/89, 242/90, 244/90, 251/90, 258/90, 002/92 Decisões Normativas: 03/93, 06/94, 08/95, 14/96, 18/97, 23/98, 28/99, 37/00, 38/01, 40/01, 41/01, 44/01, 50/02, 54/03, 56/04, 63/04, 72/05, 74/06, 79/06, 87/07, 92/08, 101/09, 109/10, 118/11, 123/12, 130/13, 137/14, 144/15, 150/16, 159/17, 167/18, 175/19, 190/20	Aprova, para os referidos anos, os percentuais destinados ao cálculo das quotas do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e do conjunto dos Municípios do interior de cada Estado no Fundo de Participação dos Municípios.	Art. 1º e 2º e anexos	http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/
Emenda Constitucional nº 55/2007	Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.	Art. 1º ao 2º	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc55.htm#art1
Lei Complementar nº 143/2013	Altera a Lei Complementar no 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei no 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966.	Art. 1º ao 4º	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp143.htm#art4
Emenda Constitucional nº 84/2014	Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.	Art. 1º ao 2º	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc84.htm#art1

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Como fontes adicionais, foram analisados: (a) boletins mensais informativos sobre o FPM no período de agosto de 1997 até dezembro de 2021 (portal do TCU: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-fpm/>); e (b) demonstrativos mensais de base de cálculo para o FPM no período de 1999 a 2021 (no portal da STN: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/transferencias-constitucionais-e-legais>).

3.3 A influência das transferências do FPM-Interior no desenvolvimento socioeconômico dos municípios

Para verificar a existência de influência da transferência do FPM no desempenho socioeconômico dos municípios ao longo dos anos, utilizou-se de um modelo dinâmico de painel de dados, para avaliar as alterações ocorridas na desagregação e nos critérios de repasse do FPM e seus efeitos nos estratos de Municípios.

Assim foram adotados três passos. O primeiro consistiu em verificar a existência do *efeito flypaper* na aplicação dos recursos do FPM-Interior. O segundo consistiu em analisar se houve influência da transferência do FPM no desenvolvimento socioeconômico dos municípios, considerando indicadores geográficos e nível de atividade econômica; e, principalmente sua desagregação em 18 faixas populacionais (critério normativo do FPM). No terceiro e último, procedeu-se à classificação e categorização dos municípios de acordo com a representatividade do FPM nas receitas municipais, considerando as peculiaridades de cada grupo de municípios quanto ao seu nível de desenvolvimento socioeconômico, descentralização fiscal, autonomia financeira e capacidade fiscal.

Com a finalidade de operacionalizar esses três passos, foi definida uma matriz de variáveis, baseadas na disponibilidade de dados para o período de 2005 a 2016 e nas características mensuradas por elas e que poderiam ser de interesse para esta pesquisa.

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 desse 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.

Para avaliar as diferenças potenciais dos efeitos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no desenvolvimento socioeconômico municipal, utilizou-se da cota parte do FPM como variável explicativa de interesse, sendo controlada por outras variáveis importantes no processo de desenvolvimento municipal (Quadro 3).

Quadro 3 – Matriz de variáveis explicativas empregadas e expectativas teóricas.

Variável	Forma reduzida	Descrição	Fonte	Expectativa teórica	Base Teórica
Variáveis explicativas	Fpbrutoln	FPM <i>per capita</i> . Valor total das transferências a título do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dividido pela população total do município. (medida: log)	SICONFI, FINBRA.	+	Baião, Cunha e Souza (2017), Massardi e Abrantes (2015), Lopes e Sucupira (2016), Vieira <i>et al.</i> (2017a), Magalhães <i>et al.</i> (2016), Rocha, Louzano e Oliveira (2017), Vieira, Abrantes e Silva (2015), Machado <i>et al.</i> (2010), Farina, Gouvêa e Varela (2007) e Silva <i>et al.</i> (2013).
	Fpmlíquidoln	FPM líquido <i>per capita</i> . Valor total das transferências a título do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), deduzidos os recursos para formação do Fundeb, dividido pela população total do município. (medida: log)	SICONFI, FINBRA.	+	Não encontrado na literatura pesquisada.
	Densid	Densidade populacional. Razão entre o número total de residentes no município e sua área total. (medida: %)	IPEA	-	Baião, Cunha e Souza (2017), Carvalho e Cássio (2001), Bosh, Espasa e Mora (2012).
	Despcust	Despesa de custeio <i>per capita</i> para manutenção da máquina pública. Valor dos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados de forma corrente, dividido pela população total do município. (medida: log).	IPEA, FINBRA.	-	Bosh, Espasa e Mora (2012) e Kalb (2010).
	Txurb	Taxa de urbanização. Percentual da população urbana. (medida: %)	IBGE	-	Vieira <i>et al.</i> (2017a) e Carvalho e Cássio (2001).
	Dassistencialn	Despesa <i>per capita</i> com apoio à geração de renda e à assistência social. Valor dos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados na função assistência, dividido pela população total do município. (medida: log).	SICONFI, FINBRA.	+	Bosh, Espasa e Mora (2012) e Kalb (2010).
	Dprevidencialn	Despesa <i>per capita</i> com apoio à geração de renda e à previdência pública. Valor dos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados na função previdência, dividido pela população total do município. (medida: log).	SICONFI, FINBRA.	+	Bosh, Espasa e Mora (2012) e Kalb (2010).
	dempregorendaln	Despesa <i>per capita</i> com apoio ao trabalho e à geração de renda. Somatório do valor dos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados nas funções trabalho, ciência e tecnologia, indústria, comércio e serviços, serviços urbanos, infraestrutura, saneamento e transportes coletivos urbanos e habitação, dividido pela população total do município (medida: log)	SICONFI, FINBRA.	+	Bosh, Espasa e Mora (2012) e Kalb (2010).

Variável	Forma reduzida	Descrição	Fonte	Expectativa teórica	Base Teórica
	DeducaçoIn	Despesa <i>per capita</i> em educação. Valor dos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados na função educação, dividido pela população total do município. (medida: log).	SICONFI, FINBRA.	+	Bosh, Espasa e Mora (2012) e Kalb (2010).
Variáveis explicativas (continuação)	DsaudeIn	Despesa <i>per capita</i> em saúde. Valor dos gastos orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais (PCA) realizados na função saúde, dividido pela população total do município. (medida: log).	SICONFI, FINBRA.	+	Magalhães <i>et al.</i> (2016), Bosh, Espasa e Mora (2012) e Kalb (2010).
	DlegislativIn	Despesa <i>per capita</i> com o legislativo. Montante destinado pelo município ao gasto com legislativo, dividido pela população total. (medida: log)	SICONFI, FINBRA.	(+/-)	Bosh, Espasa e Mora (2012) e Kalb (2010).
	TributosIn	Receita Tributária <i>per capita</i> . Valor total das receitas de tributos, dividido pela população total do município. (medida: log)	SICONFI, FINBRA.	+	Lopes e Sucupira (2016), Vieira <i>et al.</i> (2017b), Magalhães <i>et al.</i> (2016), Rocha, Louzano e Oliveira (2017), Farina, Gouvêa e Varela (2007), Simão e Orellano (2015), Diniz, Lima e Martins (2017), Schettini (2012), Costa e Castelar (2015), Soares, Coronel e Flores (2014).
	DmunicipalIn	Despesa municipal <i>per capita</i> . Montante destinado pelo município aos gastos totais, dividido pela população total. (medida: log)	SICONFI, FINBRA.	+	Baião, Cunha e Souza (2017), Lopes e Sucupira (2016), Vieira <i>et al.</i> (2017b), Magalhães <i>et al.</i> (2016), Machado <i>et al.</i> (2010), Farina, Gouvêa e Varela (2007) e Silva <i>et al.</i> (2013).
	FundebIn	Fundeb <i>per capita</i> . Valor total das transferências a título do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, dividido pela população total do município. (medida: log)	SICONFI, FINBRA.	+	Baião, Cunha e Souza (2017), Lopes e Sucupira (2016), Vieira <i>et al.</i> (2017 a), Silva <i>et al.</i> (2013), Diniz, Lima e Martins (2017), Soares, Coronel e Flores (2014), Lopes e Sucupira (2016) e Kalb (2010).
	SusIn	SUS <i>per capita</i> . Valor total das transferências fundo a fundo para os municípios pelo Fundo Nacional de Saúde para atenção básica (PAB fixo e PAB variável) e para os procedimentos de média e alta Complexidade, dividido pela população total do município. (medida: log)	SICONFI, FINBRA.	(+/-)	Baião, Cunha e Souza (2017), Vieira <i>et al.</i> (2017 a), Magalhães <i>et al.</i> (2016), Simão e Orellano (2015) e Kalb (2010).
	transfinteruniliqIn	Receitas de Transferências Intergovernamentais da União Líquida <i>per capita</i> . Valor total das transferências intergovernamentais provenientes da União deduzido o valor transferido para o FPM, Fundeb e SUS, dividido pela população total do município. (medida: log)	SICONFI, FINBRA,	+	Carvalho e Cossio (2001), Costa e Castelar (2015), Simão e Orellano (2015) e Duarte <i>et al.</i> (2009).

Variável	Forma reduzida	Descrição	Fonte	Expectativa teórica	Base Teórica
Variáveis explicativas (continuação)	transfinterestln	Receitas de Transferências Intergovernamentais do Estado <i>per capita</i> . Valor total das transferências intergovernamentais provenientes dos Estados para os municípios, dividido pela população total do município. (medida: log).	SICONFI, FINBRA,	+	Carvalho e Cossio (2001), Whitford e Clark (2011), Daza, Borth e Castellon (2012) e Kalb (2010).
	Capitaln	Receita de capital <i>per capita</i> . Valor total das receitas orçamentárias de capital, dividido pela população total do município. (medida: log)	SICONFI, FINBRA,	+	Daza, Borth e Castellon (2012).
	Pibpc	PIB <i>per capita</i> . Corresponde ao valor do Produto Interno Bruto (PIB) total do município no ano, em reais correntes, dividido pela sua população total. (medida: log)	IBGE	+	Massardi e Abrantes (2015), Vieira <i>et al.</i> (2017 a, 2020), Magalhães <i>et al.</i> (2016), Whitford e Clark (2011), Daza, Borth e Castellon (2013) e Bosh, Espasa e Mora (2012).
	Necfisln	Necessidade fiscal ou capacidade de arrecadação. Corresponde ao quociente entre a receita tributária e a receita total. (medida: log)	SICONFI, FINBRA,	+	Baião, Cunha e Souza (2017), Caetano, Ávila e Tavares (2017), Oyun (2016), Rodden e Eskeland (2003) e Prohl e Schneider (2009).
	Autfingln	Autonomia financeira ou sustentabilidade. Corresponde ao quociente entre a despesa de custeio e a receita total. (medida: log)	SICONFI, FINBRA,	+	Baião, Cunha e Souza (2017), Caetano, Ávila e Tavares (2017), Oyun (2016), Rodden e Eskeland (2003) e Prohl e Schneider (2009).

Variável	Forma reduzida	Descrição	Fonte	Expectativa teórica	Base Teórica
Variáveis dependentes	Ifdmeduc	O índice da dimensão Educação da FIRJAN contempla indicadores das Matrículas na educação infantil e os seguintes dados sobre o ensino fundamental: abandono, distorção idade/série, docentes com ensino superior, média de horas/aula diárias e resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). (medida: varia de 0 a 1).	FIRJAN	+	Morais, Oliveira e Rocha (2016), Silva e Ferreira (2015), Costa <i>et al.</i> (2009) e Farina, Gouvêa e Varela (2007).
	Ifdmsau	O índice da dimensão Saúde do IMRS contempla indicadores do número de consultas de pré-natal, óbitos por causas mal-definidas, óbitos infantis por causas evitáveis e Internação Sensível à Atenção Básica (Isab). (medida: varia de 0 a 1).	FIRJAN	+	Morais, Oliveira e Rocha (2016), Silva e Ferreira (2015), Costa <i>et al.</i> (2009), Magalhães <i>et al.</i> (2016) e Farina, Gouvêa e Varela (2007).
	Ifdmempred	O índice da dimensão Renda e Emprego da FIRJAN contempla indicadores de geração de emprego formal, absorção da mão de obra local, geração de renda formal, salários médios do emprego formal e desigualdade das populações municipais. (medida: varia de 0 a 1).	FIRJAN	+	Morais, Oliveira e Rocha (2016), Silva e Ferreira (2015), Costa <i>et al.</i> (2009) e Farina, Gouvêa e Varela (2007).
	Ifdmgeral	O índice da dimensão consolidada da FIRJAN aborda, com igual ponderação, três áreas do desenvolvimento humano: Emprego e Renda, Educação e Saúde, consolidando em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local. (medida: varia de 0 a 1).	FIRJAN	+	Massardi e Abrantes (2015), Vieira <i>et al.</i> (2017 a), Silva <i>et al.</i> (2013), Silva e Ferreira (2015) e Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014).
Variáveis categóricas e dummies	Ffpm	Classificação dos municípios de acordo com as 18 faixas populacionais do FPM-Interior. (medida: <i>dummy</i> , até 10.188 habitantes (1), mais de 10.188 a 13.584 (2), mais de 13.584 a 16.980 (3), mais de 16.980 a 23.772 (4), mais de 23.772 a 30.564 (5), mais de 30.564 a 37.356 (6), mais de 37.356 a 44.148 (7), mais de 44.148 a 50.940 (8), mais de 50.940 a 61.128 (9), mais de 61.128 a 71.316 (10), mais de 71.316 a 81.504 (11), mais de 81.504 a 91.692 (12), mais de 91.692 a 101.880 (13), mais de 101.880 a 115.464 (14), mais de 115.464 a 129.048 (15), mais de 129.048 a 142.632 (16), mais de 142.632 a 156.216 (17), acima de 156.217 habitantes (18).	TCU (Decreto-Lei n 1881/1981)	(-)	Farina, Gouvêa e Varela (2007); Zimmermann (2009); Mendes, Miranda e Cosio (2008); Fontinele, Tabosa e Simonasi (2014); Massardi e Abrantes (2015); Rocha (2019); Vieira <i>et al.</i> (2020); Castro e Lima (2020); Mendes (1994) e Massardi e Abrantes (2016), Ribeiro et al (2019)
	Fporte	Classificação dos municípios de acordo com o porte populacional em 6 faixas, conforme metodologia desenvolvida pela FJP. (medida: <i>dummy</i> , até 5mil habitantes (1), mais de 5.001 a 10 mil (2), mais de 10.001 a 30mil (3), mais de 30.001 a 100mil (4) mais de 100.001 a 500mil (5), acima de 500.0001 (6).	FJP (metodologia IMRS)	(-)	Farina, Gouvêa e Varela (2007); Zimmermann (2009); Mendes, Miranda e Cosio (2008); Fontinele, Tabosa e Simonasi (2014); Massardi e Abrantes (2015); Rocha (2019); Vieira <i>et al.</i> (2020); Castro e Lima (2020); Mendes (1994) e Massardi e Abrantes (2016)

Fonte: Elaboração própria.

As variáveis apresentadas no Quadro 3 dão suporte à verificação da existência de influência da transferência do FPM no desempenho socioeconômico dos municípios ao longo dos anos, cuja análise se desdobra nos três passos citados anteriormente. Para melhor entendimento, cada um desses aspectos será detalhado nos tópicos seguintes.

3.3.1 Análise da possível existência do efeito *flypaper* na aplicação das transferências do FPM-Interior pelos municípios

Para se verificar a ocorrência do efeito *flypaper* na aplicação da transferência intergovernamental, especificamente os repasses do FPM, nos municípios brasileiros, optou-se pela utilização de um modelo de regressão com um painel de dados. Esse efeito é um fenômeno que consiste na constatação empírica de que as transferências intergovernamentais, longe de levarem à redução da pressão tributária, provocam um aumento desproporcional de despesa da unidade de governo receptora de tal transferência (CARVALHO; COSSIO, 2001). Portanto, à luz da abordagem de finanças públicas, o efeito *flypaper* é uma distorção com importantes implicações de política fiscal.

Análises empíricas demonstram que o impacto das transferências intergovernamentais nas despesas das esferas inferiores do governo tem sido maior que o impacto provocado pelo aumento da renda local (efeito *flypaper*). Nesses casos, as transferências costumam ser utilizadas para elevação das despesas e não são devolvidas aos eleitores na forma de redução de tributos.

De modo mais abrangente, Mendes (2004) evidencia a presença do efeito *flypaper* sobre as despesas causadas pelo impacto das transferências fiscais realizadas pelo governo central ser superior ao efeito causado pelo aumento da renda local, dado que a elasticidade das transferências é superior à elasticidade obtida com a renda. O autor afirma que as cidades com maior captura de recursos são aquelas beneficiadas pelos critérios de partilha das transferências, principalmente, as de pequeno porte e as que recebem elevados valores devido a *royalties* pela exploração de petróleo em seu território.

Assim, para verificar o efeito *flypaper* nos municípios, utilizou-se de um conjunto de dados de natureza fiscal e econômica, como as despesas de custeio municipais, as receitas tributárias, todas as transferências intergovernamentais e o Produto Interno Bruto (PIB) municipal. Os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), demais transferências da União e a

Cota Parte de todas as transferências estaduais compuseram as transferências intergovernamentais.

A amostra analisada foi composta por 5.528 municípios, compreendendo os anos de 2005 até 2016. Os dados foram tratados pelo modelo estatístico de regressão linear de dados em painel. Essa metodologia consiste na análise de dados para diferentes indivíduos ao longo do tempo. Fávero (2020) coloca essa característica como uma vantagem, tendo em vista a possibilidade de compreender a variação de fenômenos nos indivíduos e no tempo.

Pela sua característica, a análise de dados em painel possui ainda como vantagens: aumento do número de observações, redução da endogeneidade, multicolinearidade, aumento dos graus de liberdade e da eficiência na análise e redução dos vieses que poderiam resultar da utilização de outra metodologia, tal como os modelos *cross-section* (GUJARATI; PORTER, 2011).

O modelo de dados em painel para estimar as despesas públicas municipais utiliza a forma logarítmica das variáveis em termos *per capita*. Desse modo, os coeficientes estimados representam as elasticidades das despesas municipais (*despcust*) em relação às variáveis explicativas. Essa abordagem considera as transferências intergovernamentais (*fpmbrutoln*, *Fundebln*, *susln*, *transfestln* e *transferinteruniliqln*) e desvinculadas (*desv*), a receita tributária (tributos) e o Produto Interno Bruto (*pibln*) municipal como *proxy* da renda, devido à identidade contábil entre renda e produto.

O modelo de dados em painel pode ser descrito, em sua forma básica, pela Expressão 1.

$$Despcust_{it} = \beta_0 + \beta_1 pibit + \beta_2 fpmbrutoit + \beta_3 tributosit + \beta_4 transferinteruniliqit + \beta_5 fundebit + \beta_6 susit + \beta_7 transferinterestit + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Em que:

$Despcut_{it}$ = Despesas de custeio municipais de cada um dos *i* municípios para o ano *t*;

β_0 = Constante do modelo;

X' = Matriz de variáveis explicativas;

β = Coeficiente angular das variáveis;

ε = Termo de erro do modelo;

i = Diferentes unidades avaliadas;

t = Tempo.

Com relação à presença do efeito *flypaper*, espera-se que o coeficiente das transferências intergovernamentais *per capita* seja superior ao coeficiente da renda *per capita*, ou PIB *per capita*, ($B_2; B_4; B_5; B_6; B_7; >B_1$), apresentando um efeito expansivo maior dessas transferências sobre os gastos públicos municipais, do que se obteria através da arrecadação devido a um maior nível de renda.

O coeficiente da renda (PIB *per capita*) deve impactar positivamente as despesas públicas municipais ($B_1 > 0$), mostrando que níveis maiores de renda do eleitor mediano podem explicar o comportamento expansivo das despesas, devido ao aumento de recursos que podem ser tributados.

Espera-se que o coeficiente das receitas tributárias seja positivo ($B_3 > 0$), para demonstrar que as receitas obtidas através da tributação tenham a capacidade de explicar o comportamento dos gastos públicos. Porém, no caso dos municípios brasileiros, que em sua maioria dependem essencialmente das transferências intergovernamentais para manter seu equilíbrio financeiro, espera-se que o impacto do coeficiente da receita tributária *per capita* seja inferior ao impacto das transferências.

Gujarati e Porter (2011) retratam quatro modelos de regressões lineares em dados em painel: Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) com dados empilhados (*pooled data*); Modelos de mínimos quadrados com variáveis *dummies* para efeitos fixos; Modelos de efeitos fixos dentro de um grupo; e Modelos de efeitos aleatórios. A escolha do modelo mais adequado para a amostra a ser estudada deve ser verificada por testes estatísticos. Nesta pesquisa será utilizado o teste de F de Chow para verificar a escolha entre o modelo de efeitos fixos e o modelo de dados empilhados, em que a hipótese nula diz que o modelo de dados empilhados é o mais adequado. Caso o modelo de efeitos fixos seja o mais adequado, será utilizado o teste de Hausman para verificar a escolha entre o efeito fixo e o modelo aleatório, onde a hipótese nula corresponde que modelos aleatórios são mais adequados. Por fim, caso o modelo de efeitos fixos não se mostre adequado nos testes, será utilizado o teste de Breush e Pagan para verificar a escolha entre o modelo de efeitos aleatórios e de dados empilhados, cuja hipótese nula demonstrará maior adequação do modelo de dados empilhados.

A escolha entre os modelos fixos com variáveis *dummies* e efeitos fixos entre os grupos dependerá do objetivo proposto no estudo, sendo que a primeira considera os efeitos individuais e a segunda considera o efeito do grupo sobre o resultado, corrigindo os valores pela média do grupo. Caso o modelo Pool seja adequado, a constante do modelo será descrita como α , cujo valor não varia conforme os indivíduos e ao longo do tempo. Caso o modelo de efeitos

aleatórios seja o modelo adequado, o termo de erro toma a conotação composta, ou seja, captura o comportamento dos efeitos individuais entre os indivíduos (a_i) e as variações de erro “dentro” do indivíduo (ε_{it}), denominado ω_{it} (FÁVERO, 2020), de forma que:

$$\omega_{it} = a_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Após a identificação do modelo mais adequado, será verificada ausência de autocorrelação, pelo teste de Wooldridge, cuja hipótese nula é a ausência de autocorrelação. A ausência de homocedasticidade será verificada pelo teste de Wald e sua confirmação se dá pela obtenção da hipótese nula. Caso seja encontrada a existência de autocorrelação e de homocedasticidade, deve-se realizar correções por meio do procedimento Driscoll-Kraay ou por *bootstrap*.

Posteriormente deve ser verificada a existência de endogeneidade através do teste de Durbin-Wu-Hausman, sendo necessária para sua realização a presença de uma variável instrumental; a hipótese nula desse teste determina que a variável seja exógena.

Constatada a presença de endogeneidade, deve-se utilizar o método de mínimos quadrados com variáveis instrumentais fortes, ou seja, que possuam correlação forte com a variável inicial e que não sejam correlacionadas ao termo de erro. Caso as variáveis instrumentais sejam fracas, deve-se estimar o modelo através do método de mínimos quadrados em dois estágios (2SLS). Caso os resíduos sejam heterocedásticos, recomenda-se estimar por método dos modelos generalizados (GMM).

3.3.2 Análise da influência das transferências do FPM-Interior no desenvolvimento socioeconômico dos municípios

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 3): (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 (0 a 5.000 habitantes, 5.001 a 10.000 habitantes, 10.001 a 30.000 habitantes, 30.001 a 100.000

habitantes, 100.001 a 500.000 habitantes, e, acima de 500.001 habitantes), (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.

Esses dados secundários dos municípios brasileiros se referem ao período de 2005 a 2016. Os períodos de 2000 a 2004 e 2017 a 2020 não integraram o painel temporal em razão da inexistência da maioria dos dados. Desse modo, a análise temporal do painel abrange doze períodos. Ressalta-se que os dados foram coletados através dos órgãos Finanças Brasil (FINBRA), Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Fundação João Pinheiro (FJP), Fundação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Considerando os diversos aspectos que configuram o desenvolvimento como um campo multidimensional, e nessa perspectiva o desenvolvimento socioeconômico municipal com suas diversas variantes, utilizou-se o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) como *proxy* para o desenvolvimento dos municípios brasileiros (Quadro3), o qual será adotado como variável dependente. Esse indicador elaborado pela FIRJAN abrange diferentes áreas sociais como saúde, educação e renda, sendo dividido em uma escala que 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, 2016).

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 um 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. Os dados foram tratados pelo modelo estatístico regressão linear de dados em painel, que consiste na análise de dados para diferentes indivíduos ao longo do tempo. Segundo Fávero (2020), essa característica é uma vantagem, pois possibilita a compreensão da variação de fenômenos nos indivíduos e no tempo.

Após a escolha do modelo, serão testadas a heterocedasticidade pelo teste de Wald e a autocorrelação pelo teste de Wooldridge. Caso se identifique a presença de homocedasticidade e autocorrelação, é utilizada a técnica de *bootstrap* para correções dos dados. A validação do modelo é feita pelo teste de Wald χ^2 .

O modelo de regressão com dados em painel permitiu analisar as interferências do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – no processo de redução das desigualdades intra e interregionais (através de uma *proxy* para desenvolvimento socioeconômico), sendo para isso o modelo mais apropriado, uma vez que permite abarcar informações que variam com o tempo, mas que também variam dentro do grupo analisado (municípios).

Em painéis dinâmicos, conforme Cameron e Trivedi (2009), assume-se que a variável de estudo é influenciada por seus valores passados (lags), sendo que, ao considerá-los como instrumentos regressores do período corrente, tornam as estimativas muito mais eficientes. Os valores passados das variáveis endógenas, em nível e em diferenças, são utilizados como instrumentos. Para validação dos instrumentos foi utilizado o teste de Sargan, cuja hipótese nula é de que os instrumentos são válidos. Além desse teste, é necessário realizar o teste de White para verificar a heterocedasticidade, cuja detecção cria a necessidade de correção das estimativas, o que pode ser feito por meio dos erros padrão robustos.

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

$$IFDM_{it} = \alpha_i + \delta IFDM_{it-1} + \beta_1 FPM'_{it} + \beta X'X'_{it} + dumies + u_{it} \quad (4)$$

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.

Considerando a endogeneidade do desenvolvimento socioeconômico com as variáveis financeiras de receita e despesa, bem como a existência do caráter dinâmico do desenvolvimento socioeconômico, expresso pela *proxy* $IFDM$, a Equação 4 foi estimada por

dados em painel dinâmico com o Método dos Momentos Generalizados (GMM), que minimiza a condição de momento, definindo a magnitude através de uma métrica generalizada, com base numa forma quadrática positiva semidefinida, já que o MQO pode gerar estimativas inconsistentes.

Assim, esse painel assume que a variável dependente é influenciada por seus valores passados e, dessa forma, sua expressão é caracterizada pela presença dessa variável entre os regressores (BALTAGI, 2001; CAMERON; TRIVEDI, 2009). Para confirmação dessa endogeneidade foi realizado teste de Wooldrige.

Embora o método permita controlar a endogeneidade por meio da inclusão de instrumentos (variáveis defasadas/lags), Baltagi (2001) salienta que a consistência dos instrumentos GMM está condicionada à ausência de correlação serial com o termo de erro e à validade dos instrumentos, sendo que os testes indicados para observar essas duas condições são teste de autocorrelação de Arellano-Bond em primeira diferença e teste de superidentificação dos instrumentos de Sargan-Hansen, respectivamente.

A estimativa da Equação 4 se deu pelo emprego do GMM e considerou modelo para painéis curtos o “System GMM”, de Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998), já que nesse painel há uma amostra de 5.528 municípios brasileiros para 12 anos. Foram excluídas da amostra as capitais estaduais, alguns *outliers* e o Distrito Federal. A exclusão das capitais e do Distrito Federal se justifica por eles não receberem repasses do FPM-Interior.

Visando responder às hipóteses, foram estimadas doze regressões, três para cada dimensão: educação, saúde, emprego e renda e índice consolidado, considerando os valores desagregados para cada conjunto de receitas, despesas e variáveis de controle, incluindo *dummies*, com finalidade de comparação entre os resultados encontrados por área, por faixa populacional do FPM-Interior e por faixa de porte econômico conforme metodologia do IMRS criada pela FJP.

Objetivando analisar a distribuição geográfica do critério populacional do FPM-Interior (18 faixas populacionais), e, também das receitas auferidas com o repasse do FPM líquido para os municípios brasileiros e devido à obrigatoriedade de aplicação de parte dos recursos do Fundo do FPM em saúde (15%) e educação (25%), optou-se pela análise individualizada dessas áreas em comparação com a geração de emprego e renda (*proxy* de crescimento econômico). Entende-se que essa opção poderá contribuir para a compreensão dos efeitos das aplicações dos recursos desse Fundo no desenvolvimento humano e econômico no município, evidenciando se

a obrigação legal gerou aumento nos índices de desenvolvimento socioeconômico de maneira diferenciada por área.

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. Além disso, é importante saber se a compulsoriedade em duas áreas (saúde e educação) afeta negativamente o investimento em outras áreas, como assistência social, geração de emprego e renda e infraestrutura 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 esse critério exclusivo são intensas e 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).

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.

Com relação ao critério normativo, a composição de cada faixa pode ser visualizada na Tabela 1, em que se constatou em média que 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).

A codificação da faixa é feita pela letra f acompanhada do número de habitantes limítrofe da respectiva faixa, por exemplo, f10188: faixa populacional em que se enquadram os municípios cuja população varia de 0 a 10.188 habitantes.

Tabela 1 – Características da população da amostra no período de 2005 a 2016.

Faixa FPM-Interior	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
f10188	2828	2820	2817	2735	2710	2765	2755	2745	2654	2640	2629	2621
f13584	418	407	406	444	448	386	394	402	441	448	447	446
f16980	414	421	442	443	450	430	429	418	420	413	411	416
f23772	582	580	588	593	583	597	602	611	598	601	606	603
f30564	329	336	330	327	331	327	323	322	347	342	342	347
f37356	204	208	203	215	228	229	226	224	232	240	235	229
f44148	142	134	133	142	137	139	139	143	146	145	154	158
f50940	81	87	82	85	93	88	90	91	96	99	96	95
f61128	94	92	98	99	100	110	110	112	111	115	119	119
f71316	79	75	73	76	73	75	75	71	74	74	76	79
f81504	52	59	67	64	67	65	63	67	68	65	64	56
f91692	44	44	34	40	39	43	46	44	49	50	49	51
f101880	42	41	44	39	38	36	32	29	36	36	37	40
f115464	36	38	33	41	41	44	48	51	37	36	36	39
f129048	24	24	22	24	25	26	26	27	40	41	42	40
f142632	20	17	17	16	18	18	17	17	19	19	19	23
f156216	10	15	15	15	13	16	16	15	12	16	15	14
f156217+	136	137	131	137	141	141	144	146	155	155	158	159

Fonte: Dados da pesquisa.

Para as *dummies* de porte populacional, na análise dessa regressão foi excluída a 18ª faixa do FPM, em que estão os municípios com mais de 156.216 habitantes. Essa exclusão se justifica por considerar que os municípios mais populosos também serão os mais desenvolvidos (Acórdão 1.120 do TCU/2009). 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 normativo do FPM.

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 (IRMS). 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.

Assim, propõe-se neste modelo regressivo verificar se intervalos de faixas populacionais mais extensos poderiam indicar um critério populacional alternativo mais adequado que o critério vigente até 2021.

Para as *dummies* de porte populacional, na análise dessa regressão foi excluída a 6ª faixa do FPM-Interior, em que estão os municípios com mais de 500 mil habitantes. Essa exclusão também se baseia no Acórdão 1.120 do TCU/2009, considerando que os municípios com maior porte populacional também possuem maior nível de desenvolvimento local, em detrimento dos demais municípios. Portanto, espera-se que na hierarquização das faixas populacionais haja ordem decrescente de coeficientes das faixas menores para as maiores, o que validaria esse critério populacional alternativo.

Com relação a esse critério, a composição de cada faixa pode ser visualizada na Tabela 2, em que se constatou em média que 23,14% dos municípios brasileiros possuem menos de 5 mil habitantes. Ampliando o intervalo, podemos 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.

Tabela 2 – Quantidade de municípios que compõem as faixas populacionais de acordo a metodologia do IMRS, no período de 2005 a 2016.

Faixa FPM-Interior	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
f5000	1362	1369	1335	1271	1255	1299	1297	1297	1241	1240	1234	1234
f10000	1301	1285	1270	1263	1294	1210	1207	1208	1226	1212	1210	1206
f30000	1885	1881	1954	1955	1955	1982	1984	1979	1969	1978	1979	1973
f100000	757	759	750	778	785	787	787	790	828	831	835	839
f500000	220	230	217	228	233	245	248	250	259	261	263	268
f500001+	35	36	36	37	40	38	38	38	39	39	41	41

Fonte: Dados da pesquisa.

Um último ponto trazido nesta análise é a relação das variáveis de necessidade fiscal e autonomia financeira, pois alguns autores como Baião, Cunha e Souza (2017), Caetano, Ávila e Tavares (2017), Krane, Ebdon e Bartle (2004) e Oyun (2016) argumentam que esses dois indicadores que mensuram a capacidade fiscal e financeira dos municípios são importantes para análise adequada dos sistemas de transferências, indicando quais municípios necessitam de mais recursos de transferências para custear suas demandas locais.

4 RESULTADOS

O FPM foi criado como um mecanismo de minimização de risco e ampliação da capacidade fiscal das regiões, considerando renda e população como critérios de repasse dos recursos financeiros, podendo ser diferenciado em dois aspectos. O primeiro está relacionado às alterações em sua base legal que mudaram sua formação, e o segundo trata das alterações na legislação que modificaram sua formação por categorização dos municípios.

4.1 Mudanças no arcabouço legal brasileiro que afetaram a composição e a formação do FPM-Interior

4.1.1 Evolução dos critérios normativos para a formação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

Apesar das constantes alterações nas legislações que disciplinam a formação e a disponibilidade de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, conforme demonstrado na Tabela 3, as bases de arrecadação formadas pelo IPI e IR permaneceram inalteradas em todo o período analisado.

Os percentuais de formação do FPM Bruto, do FPM Líquido e do FPM disponível, correspondem, respectivamente, ao valor bruto do FPM a partir da retenção dos impostos IR e IPI; ao valor líquido após deduções legais na fonte, relativas ao Fundef/Fundeb, o qual é efetivamente depositado em conta bancária para os municípios (característica que comprova sua classificação como uma transferência automática, de acordo com SHAH, 2007) e ao valor disponível após aplicações legais obrigatórias do valor líquido do FPM, o qual pode ser utilizado pelo gestor de forma discricionária, ou seja, sem vinculação. Para o FPM disponível, considerou-se o intervalo entre os menores e maiores percentuais de aplicação obrigatória de recursos do Fundo, considerando a ocorrência de variação nos percentuais em relação aos estratos populacionais.

A partir dos dados apresentados, verificou-se variação constante na formação do Fundo do FPM e na sua efetiva disponibilidade para aplicação pelos municípios em suas ações governamentais (Tabela 3). Considerando a formação do Fundo, verificou-se a seguinte dinâmica apresentada no Quadro 4.

Quadro 4 – Evolução da formação do Fundo de Participação dos Municípios.

Períodos	Dinâmica de Formação do Fundo
1965 a 1968	Neste período, 10% do somatório dos recursos arrecadados com IR e IPI formavam o Fundo do FPM (FPM Bruto) transferidos aos municípios;
1969 a 1975	Este período foi marcado pela redução da alíquota aplicada a base de cálculo de 10% para 5%, implicando na redução dos repasses aos municípios.
1976 a 1996	Neste período houve aumento gradual e constante das alíquotas de retenção da base de cálculo; alterando de 5% em 1976 para chegar a 22,50% em 1996. Ressalta-se que até este ano não havia dedução na fonte do Fundo do FPM, sendo o FPM líquido igual ao FPM bruto.
1997 a 2006	A partir de 1997 foi introduzida a dedução de 15% na fonte do Fundo de recursos para destinação ao FUNDEF. Assim, mesmo que a alíquota para constituição do FPM Bruto aumente, a inclusão das deduções abate dos recursos reduzindo o valor líquido do FPM depositado para os municípios; correspondendo a 19,13% da base de cálculo;
2007 a 2014	Esta fase caracteriza pelo aumento da alíquota de constituição do Fundo do FPM para 23,50%, e simultaneamente aumento gradual do percentual de dedução do Fundo para o Fundeb, de 15% em 2006 para 20% em 2009. O aumento da dedução superou o da constituição do Fundo tendo como efeito a queda continuada do FPM líquido, de 19,58% em 2007 para 18,80% sobre a base de cálculo em 2014;
2015	Em 2015 a alíquota de formação do Fundo foi alterada para 24%, permanecendo constante a alíquota de dedução, representando um aumento do FPM líquido para 19,20%;
2016 a 2031	O aumento da alíquota de constituição do Fundo do FPM para 24,50% caracterizou o início deste período, permanecendo constante a alíquota de dedução, o que representou aumento do FPM líquido para 19,60%.

Fonte: Elaboração própria.

A evolução da formação do Fundo, cuja alíquota variou de 5% a 24,50%, indica que os municípios demandaram da União o compartilhamento de recursos financeiros para assumirem as competências que lhes foram impostas pela Constituição de 1988, pela redistribuição de direitos e deveres para os municípios, que diminuiu a participação da União e elevou a competência e responsabilidade dos municípios na implementação de diversas políticas públicas. Esse fato contraria a finalidade do principal mecanismo para a criação dos Fundos de Participação dos Municípios visando a minimização de risco e a ampliação da capacidade fiscal das regiões, considerando a população como critério desse repasse.

Tabela 3 – Alterações na formação do Fundo do FPM e disponibilidade dos recursos após obrigações constitucionais, no período de 1967 a 2031.

(Continua)

NORMA (LEGISLAÇÃO)	ANO	FPM BRUTO	DEDUÇÃO FUNDEB/ FUNDEF	FPM LÍQUIDO	APLICAÇÃO EDUCAÇÃO	APLICAÇÃO SAÚDE	APLICAÇÃO LEGISLATIVO	FPM DISPONÍVEL MÁXIMO	FPM DISPONÍVEL MÍNIMO
EC 18/1965	1967	10,00%	0,00%	10,00%	0,00%	0,00%	0,00%	10,00%	10,00%
	1968	10,00%	0,00%	10,00%	0,00%	0,00%	0,00% a 3,00%	10,00%	9,70%
AC 40/1969	1969	5,00%	0,00%	5,00%	0,00%	0,00%	0,00% a 3,00%	5,00%	4,70%
	1970 a1975	5,00%	0,00%	5,00%	20,00%	0,00%	0,00% a 3,00%	4,00%	3,85%
	1976	6,00%	0,00%	6,00%	20,00%	0,00%	0,00% a 3,00%	4,80%	4,65%
EC 05/1975	1977	7,00%	0,00%	7,00%	20,00%	0,00%	0,00% a 3,00%	5,60%	5,42%
	1978	8,00%	0,00%	8,00%	20,00%	0,00%	0,00% a 3,00%	6,40%	6,19%
	1979	9,00%	0,00%	9,00%	20,00%	0,00%	0,00% a 3,00%	7,20%	6,96%
	1980	9,00%	0,00%	9,00%	20,00%	0,00%	0,00% a 3,00%	7,20%	6,93%
EC 17/1980	1981	10,00%	0,00%	10,00%	20,00%	0,00%	0,00% a 3,00%	8,00%	7,73%
	1982	10,50%	0,00%	10,50%	20,00%	0,00%	0,00% a 3,00%	8,40%	8,10%
	1983	10,50%	0,00%	10,50%	20,00%	0,00%	0,00% a 3,00%	7,88%	7,56%
EC 23/1983	1984	13,50%	0,00%	13,50%	25,00%	0,00%	0,00% a 3,00%	10,13%	9,81%
	1985	16,00%	0,00%	16,00%	25,00%	6,00%	0,00% a 3,00%	11,04%	10,64%
EC 27/1985	1986	17,00%	0,00%	17,00%	25,00%	6,00%	0,00% a 3,00%	11,73%	11,25%
	1987	17,00%	0,00%	17,00%	25,00%	6,00%	0,00% a 3,00%	11,73%	12,22%
	1988	20,00%	0,00%	20,00%	25,00%	6,00%	0,00% a 3,00%	13,80%	13,29%
	1989	20,50%	0,00%	20,50%	25,00%	6,00%	5,00% a 8,00%	13,15%	12,55%
CF/1988	1990	21,00%	0,00%	21,00%	25,00%	6,00%	5,00% a 8,00%	13,47%	12,85%
	1991	21,50%	0,00%	21,50%	25,00%	6,00%	5,00% a 8,00%	13,79%	13,16%

Tabela 3 – Alterações na formação do Fundo do FPM e disponibilidade dos recursos após obrigações constitucionais, no período de 1967 a 2031.

NORMA (LEGISLAÇÃO)	ANO	FPM BRUTO	DEDUÇÃO FUNDEB/ FUNDEF	FPM LÍQUIDO	APLICAÇÃO EDUCAÇÃO	APLICAÇÃO SAÚDE	APLICAÇÃO LEGISLATIVO	(Conclusão)	
								FPM DISPONÍVEL MÁXIMO	FPM DISPONÍVEL MÍNIMO
	1992	22,00%	0,00%	22,00%	25,00%	6,00%	5,00% a 8,00%	14,11%	13,46%
	1993	22,50%	0,00%	22,50%	25,00%	6,00%	5,00% a 8,00%	14,43%	13,77%
	1994 a 1996	22,50%	0,00%	22,50%	25,00%	6,00%	5,00% a 8,00%	14,40%	13,73%
	1997 a 1999	22,50%	15,00%	19,13%	25,00%	6,00%	5,00% a 8,00%	14,40%	13,73%
	2000	22,50%	15,00%	19,13%	25,00%	7,00%	5,00% a 8,00%	14,18%	13,50%
EC 14/1996	2001	22,50%	15,00%	19,13%	25,00%	8,40%	5,00% a 8,00%	13,86%	13,19%
	2002	22,50%	15,00%	19,13%	25,00%	10,08%	5,00% a 8,00%	13,48%	12,81%
	2003	22,50%	15,00%	19,13%	25,00%	12,10%	5,00% a 8,00%	13,03%	12,35%
	2004 a 2006	22,50%	15,00%	19,13%	25,00%	15,00%	5,00% a 8,00%	12,38%	11,70%
	2007	23,50%	16,66%	19,58%	25,00%	15,00%	5,00% a 8,00%	12,98%	12,30%
EC 55/2007	2008	23,50%	18,33%	19,19%	25,00%	15,00%	5,00% a 8,00%	12,93%	12,22%
	2009	23,50%	20,00%	18,80%	25,00%	15,00%	5,00% a 8,00%	12,93%	12,22%
	2010 a 2014	23,50%	20,00%	18,80%	25,00%	15,00%	3,50% a 7,00%	13,28%	12,46%
	2015	24,00%	20,00%	19,20%	25,00%	15,00%	3,50% a 7,00%	13,58%	12,76%
EC84/2014	2016	24,50%	20,00%	19,60%	25,00%	15,00%	3,50% a 7,00%	13,86%	13,02%
	2017 a 2020	24,50%	20,00%	19,60%	25,00%	15,00%	3,50% a 7,00%	13,84%	12,99%
Lei 1413/2020	2021 a 2031	24,50%	20,00%	19,60%	25,00%	15,00%	3,50% a 7,00%	13,84%	12,99%

Fonte: Elaboração própria.

Um outro ponto a ser destacado é a existência de regras legais diferenciadas para a arrecadação do IR e IPI, impostos vinculados ao desempenho da economia na formação da renda e na produção de bens industrializados. Esse fato faz com que o montante arrecadado e transferido fique dependente do desempenho da arrecadação. Nesse caso, para Rocha (2019), essas transferências tornam-se pró-cíclicas, enfraquecendo as finanças públicas locais durante os períodos recessivos. Isso é corroborado pelo trabalho de Miranda *et al.* (2017), ao apontar que as isenções de IPI, no período de 2009-2013, implicaram na redução do FPM Bruto em relação ao que potencialmente poderia ser arrecadado, caso não houvesse as políticas de desoneração. O FPM não é capaz de absorver imediatamente choques e possui pouca flexibilidade para ajustes em períodos de crise econômica ou financeira (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008), pois sua fórmula de cálculo é fixa, e as possíveis alterações nos repasses são resultantes apenas do aumento da população.

Vale destacar também que, embora haja aumento das alíquotas do FPM Bruto, devido às constantes alterações legislativas, ressaltando, neste caso, as do Fundef/Fundeb, que implicam em deduções diretas do Fundo FPM, verificou-se que as receitas do FPM para os municípios vêm reduzindo desde 1996 (FPM Líquido).

O FPM Líquido representa o valor, após deduções na fonte, que chega na conta bancária do município para efetiva aplicação incondicional, e, segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008), corresponde a um tipo de transferência em que o gestor pode utilizar os recursos sem vinculação. Essa classificação de incondicionalidade é questionável, ao se considerar demais legislações para aplicação obrigatória desse recurso nas áreas de saúde, educação e manutenção do poder legislativo.

Além das alterações legislativas, as modificações nas leis referentes à aplicação de recursos nas ações de manutenção dos serviços de saúde, desenvolvimento do ensino e repasses financeiros ao poder legislativo afetaram a disponibilidade de recursos do Fundo do FPM para os municípios.

Na área de saúde, a Emenda Constitucional nº 27/1985 destinava a aplicação de 6% do recurso do FPM para programas e serviços de saúde. Em 1988, embora o texto constitucional determinasse a aplicação obrigatória de 15% do somatório das receitas de transferências constitucionais, incluindo o FPM, o financiamento só ocorreu após a Emenda Constitucional nº 29/2000, de forma escalonada no período de 2000 a 2004. Em 2000 o mínimo previsto foi de 7% com a ocorrência de aumento de 20% a cada ano até 2004. A partir daí o percentual de

aplicação obrigatória de recursos do FPM nessa área permanece 15%, até edição de nova regulamentação.

Com relação à educação, as alterações legislativas iniciaram na Constituição de 1934, entretanto o Fundo do FPM passou a ser efetivamente formado a partir de 1965. Em 1967 uma alteração na Lei nº 4.024/1961 (Lei de Diretrizes Básicas – LDB) desobrigou os municípios a aplicarem recursos nessa área. Em 1969 com a aprovação da Emenda Constitucional nº 01/1969 ficou determinada a aplicação de 20% dos recursos oriundos de tributos e transferências, incluindo o FPM, na manutenção e desenvolvimento do Ensino. Posteriormente a Lei nº 5.692/1971 manteve o percentual obrigatório de aplicação de recursos, e somente em 1983, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 24, o percentual foi elevado para 25% anual. Em 1988, a Constituição Federal ratificou essa obrigatoriedade em seu artigo 212, e desde então permanece inalterado o mínimo constitucional de aplicação na área de educação.

Outro ponto a destacar consiste na aplicação constitucional obrigatória para a manutenção das ações do Poder Legislativo, com a finalidade de manter a interdependência dos Poderes. No período de 1967 a 1987, não ficam evidentes na legislação o limite para os duodécimos destinados à Câmara de Vereadores, considerando que nesse período a contabilização dessas despesas eram efetuadas internamente no orçamento do Poder Executivo, de forma discricionária. O arcabouço legal de 1967 a 1987 disciplina o limite para a remuneração dos vereadores, fixando-o em 3% da arrecadação orçamentária realizada no exercício anterior, incluindo o FPM (artigo 6º da Lei Complementar nº 02/1967).

Os limites de aplicação na manutenção do Legislativo se baseiam no porte populacional dos municípios. O limite de 3% foi aplicado no período de 1967 a 1968, apenas para os municípios com mais de 100 mil habitantes, ou seja, só era permitido o gasto com a remuneração de vereadores para esses municípios. Para os demais a remuneração não era permitida, conforme as disposições da Lei Complementar nº 02/1967. A edição do Ato Institucional nº 07/1969 restringiu esse limite, até 1973, para apenas municípios com mais de 300 mil habitantes. A Lei Complementar nº 23/1974 ampliou o percentual para municípios com população acima de 200 mil habitantes, o que permaneceu em vigor até o ano de 1988.

A partir de 1988, com a Constituição Federal, o custeamento do Poder Legislativo ficou delimitado aos duodécimos até o ano de 2009, obedecendo aos limites percentuais de 8% das receitas tributária e de transferências realizadas no exercício anterior, incluindo o FPM, para municípios com até 100 mil habitantes; 7% para municípios de 100.001 a 300 mil habitantes;

6% para municípios de 300.001 a 500 mil habitantes; e 5% para municípios com mais de 500 mil habitantes.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 58/2009, esses limites foram revistos e recompostos com a destinação de 7% das receitas tributária e de transferências realizadas no exercício anterior, incluindo o FPM, para municípios até 100 mil habitantes; 6% para municípios de 100.001 a 300 mil habitantes; 5% para municípios de 300.001 a 500 mil habitantes; 4,5% para municípios de 500.001 a 3 milhões de habitantes; 4,0% para municípios de 3.000.001 a 8 milhões de habitantes; e 3,5% para municípios acima de 8 milhões de habitantes.

As constantes modificações na legislação afetaram a formação e disponibilidade de recursos do Fundo do FPM. O FPM Disponível máximo e o FPM Disponível mínimo, indicados na Tabela 3, considerando o intervalo entre os menores e maiores percentuais de aplicação do Fundo, de acordo com as leis em vigor e Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) em tramitação em 2020, demonstram a variação na efetiva disponibilidade desse Fundo para aplicação pelos municípios sem vinculação, em valores médios entre 11% e 13%. Nesse sentido, constatou-se que a aplicação vinculada e obrigatória representava os percentuais indicados no Quadro 5 em seus respectivos períodos.

Quadro 5 – Evolução da formação e destinação de recursos do FPM.

Períodos	Percentual da aplicação vinculada e obrigatória
1968 a 1969	3% dos recursos líquidos do Fundo na área legislativa.
1970 a 1983	23% dos recursos líquidos do Fundo nas áreas legislativa e da educação.
1984	25% a 28% dos recursos líquidos do Fundo nas áreas legislativa e da educação.
1985 a 1988	31% a 34% dos recursos líquidos do Fundo nas áreas legislativa, da educação e da saúde.
1989 a 1999	36% a 39% dos recursos líquidos do Fundo nas áreas legislativa, da educação e da saúde.
2000	37% a 40% dos recursos líquidos do Fundo nas áreas legislativa, da educação e da saúde.
2001	38,40% a 41,40% dos recursos líquidos do Fundo nas áreas legislativa, da educação e da saúde.
2002	40,08% a 43,08% dos recursos líquidos do Fundo nas áreas legislativa, da educação e da saúde.
2003	42,10% a 45,10% dos recursos líquidos do Fundo nas áreas legislativa, da educação e da saúde.
2004	45% a 48% dos recursos líquidos do Fundo nas áreas legislativa, da educação e da saúde.
2010 a 2031	43,50% a 47% dos recursos líquidos do Fundo nas áreas legislativa, da educação e da saúde.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, depreende-se a redução na disponibilidade líquida do FPM ao longo do período de análise, considerando a evolução das alterações na formação e na destinação dos

recursos do FPM. Nesse sentido, é questionável a sua classificação como uma transferência incondicional, posto que uma parcela de seus recursos, com variações de 3% a 47%, é condicionada à aplicação constitucional obrigatória, de acordo com leis específicas, nas áreas da saúde, educação e repasse de duodécimos ao Poder Legislativo. Assim, a destinação de recursos para financiamento obrigatório nessas áreas de atuação permite sua classificação como vinculada ou condicional (SHAH, 2007; PRADO; 2001). Nesse sentido, o termo mais apropriado para a classificação das transferências do FPM seria semicondicional ou semivinculada.

A autonomia proporcionada pelo repasse desse Fundo (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008) apresentou-se limitada; os gestores municipais não podem escolher livremente em que áreas farão investimentos com os recursos do FPM, pois o direcionamento obrigatório para as áreas citadas de certa forma cerceia suas decisões políticas. Sendo assim, a natureza prática dessa transferência, conforme apurado, também não satisfaz integralmente esse critério de classificação (seria semiautomática).

4.1.2 Evolução dos critérios normativos para a distribuição dos recursos do FPM aos municípios brasileiros

Além de alteração na formação do Fundo, houve também modificações no seu desmembramento, considerando seus critérios de repartição (FPM Bruto), o qual abrange subfundos, renda e população dos estados e municípios. Através do Ato Constitucional nº 35/1967, o Fundo foi desmembrado em duas partes (subfundos): FPM-Capital, com repasse de 10% dos recursos do Fundo, e FPM-Interior, com repasse de 90%. Esse desmembramento foi alterado em 1981, uma única vez, por meio do Decreto-Lei nº 1881, que manteve o subfundo FPM-Capital (10%) e desmembrou o antigo FPM-Interior (90%) em dois: FPM-Interior (86,40%) e Reserva do FPM (3,60%). Essa modificação é creditada a um processo de barganha política em que: a) o FPM-Capital visa limitar o montante absorvido pelas capitais, consideradas cidades capazes de financiar suas próprias despesas; b) o FPM-Interior é dividido de acordo com a população; e c) a Reserva do FPM procura atenuar a desvantagem dos municípios mais populosos no cálculo do FPM-Interior (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008; ROCHA, 2013, 2019).

Os critérios para repartição financeira dos recursos aos municípios foram estabelecidos pelo Ato Complementar nº 35/1967, alterados pelo Decreto-Lei nº 1881/1981 e ajustados pela Lei Complementar nº 91/1997, baseados em fatores de renda e população. Os subfundos FPM-

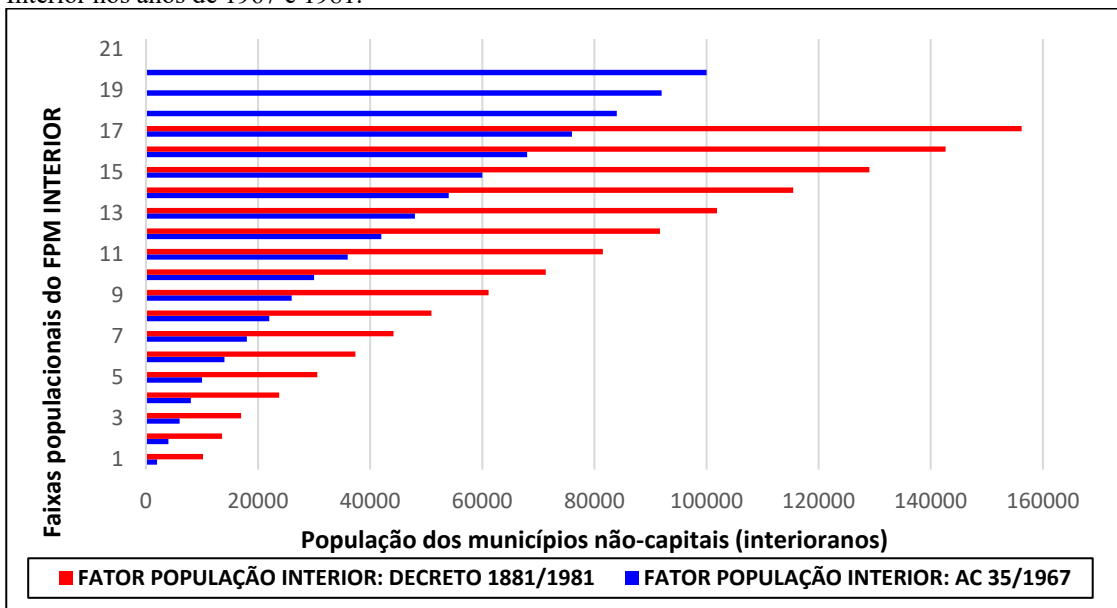
Capital e Reserva do FPM têm seus coeficientes finais definidos pelos critérios inverso da renda e representatividade populacional, enquanto o subfundo FPM-Interior delimita os coeficientes de repartição baseado em faixas que consideram exclusivamente a população do município. As modificações trazidas pelos atos normativos impactaram os municípios interioranos, com sua reclassificação em faixas populacionais (Figuras 1 e 2).

De acordo com o artigo 91, §2º do Ato Complementar nº 35/1967, os municípios interioranos são classificados em 21 estratos populacionais, em que a primeira faixa é constituída por municípios com até 2.000 habitantes e a última por municípios com mais de 100 mil habitantes (Figura 1), para um conjunto de aproximadamente 2.766 municípios no Brasil. A cota populacional é assim discriminada: faixas 2 a 5, cota de 2.000 habitantes; faixas 6 a 10, cota de 4.000 habitantes; faixas 11 a 15, cota de 6.000 habitantes; faixas 16 a 20, cota de 8.000 habitantes.

Após a aprovação do Decreto-Lei nº 1881/1981, em seu artigo 1º, houve alteração das faixas populacionais, as quais foram reduzidas para 18 no total, sendo a primeira composta por municípios com até 10.188 habitantes e a última por municípios com mais de 156.216 habitantes, para um conjunto de aproximadamente 3.974 municípios brasileiros. A cota populacional passou a ser determinada da seguinte forma: faixa 2, cota de 3.396 habitantes; faixas 3 a 8, cota de 6.792 habitantes; faixas 9 a 12, cota de 10.188 habitantes; faixas 13 a 17, cota de 13.584 habitantes (Figura 1). Essa reclassificação causou a alteração dos coeficientes dos municípios, trazendo impactos no montante do FPM repassado pela União.

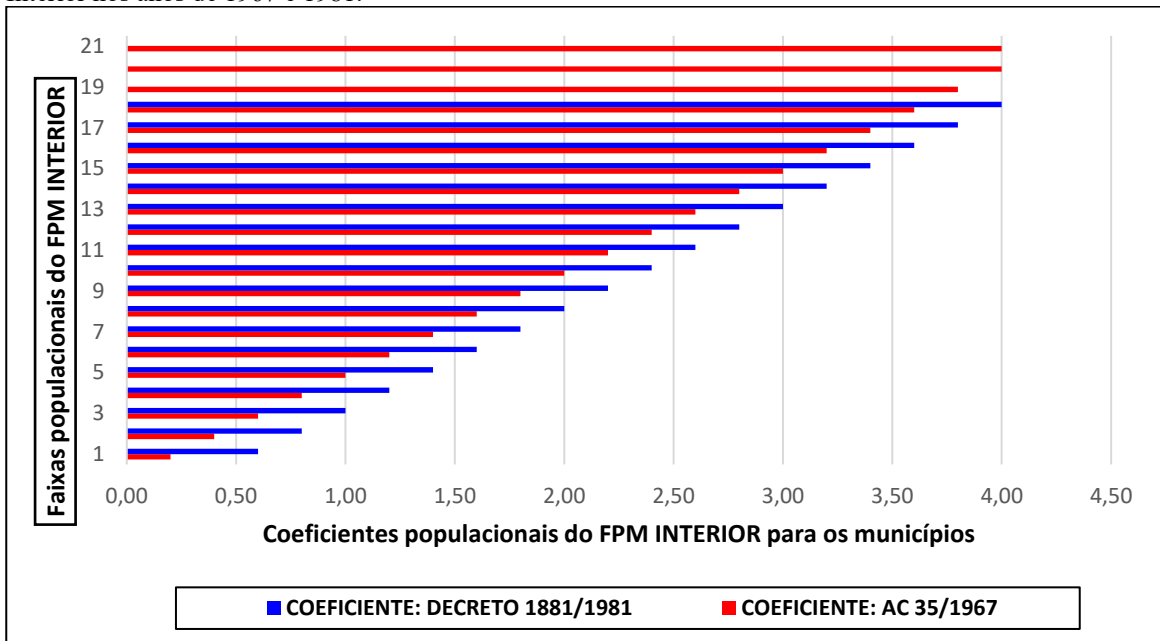
A população do Brasil em 1967 era de aproximadamente 93.139.037 habitantes, em 1981, chegou a 119.002.706 habitantes, o que representou um aumento de 27,76% na população total. A modificação ocorrida nas cotas das faixas populacionais, promovida pelo Decreto-Lei nº 1881/1981, representa um aumento uniforme de 69,80% em todas as faixas populacionais, superior ao aumento da população total no mesmo período. Com relação ao número total de municípios, havia aproximadamente 2.766 em 1967; após emancipações no período até 1981, chegaram a 3.974, o que corresponde a um acréscimo de 43,67%.

Figura 1 – Comparativo das faixas populacionais que compõem o fator população para distribuição do FPM-Interior nos anos de 1967 e 1981.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 2 – Comparativo dos coeficientes populacionais que compõem o fator população para distribuição do FPM-Interior nos anos de 1967 e 1981.



Fonte: Elaboração própria.

Em 2005 a população total do país estava estimada em 184.184.264 habitantes, distribuídos entre 5.564 municípios, enquanto em 2016 perfazia 206.081.432 habitantes, distribuídos por 5.570 municípios. Nesse período houve um aumento populacional de 11,88% sem haver modificações nos estratos das faixas populacionais do FPM-Interior, o que pode gerar distorções quanto à classificação de porte populacional e causar a migração dos municípios entre as faixas existentes.

Outras alterações legais referem-se aos coeficientes determinantes do valor recebido do FPM. De 1967 até 1980 os coeficientes variavam de 0,2 a 4,0 (AC 35/1967) e, a partir de 1981, variaram de 0,6 a 4,0 (Decreto-Lei nº 1881/1981). Na legislação anterior, o coeficiente 0,2 era destinado a faixa populacional de até 2.000 habitantes e o 4,0 aos municípios com mais de 100 mil habitantes (21^a). Após 1981, o coeficiente 0,6 é destinado aos municípios com até 10.188 habitantes, ao passo que, o 4,0, aos municípios com mais de 156.216 habitantes (18^a), permanecendo inalterado até 2021.

Essa modificação reclassifica os municípios com população de 0 a 10 mil habitantes em uma única faixa com coeficiente de 0,6; anteriormente, esse estrato era composto por 5 subdivisões com coeficiente variando de 0,2 a 1,0. Por causa dessas alterações, alguns autores tem considerado que esse critério privilegiou os municípios menos populosos, como destacado por Rocha (2019), Massardi e Abrantes (2015), Azzoni e Issai (1993) e Pamplona (2009).

O cálculo dos coeficientes acima para cada município é feito anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), após informação das estimativas populacionais pelo IBGE, por meio de resoluções e decisões normativas (Resoluções nº 205/80, 207/80, 208/81, 209/81, 210/82, 212/83, 215/83, 216/84, 217/84, 224/85, 225/86, 227/86, 230/87, 235/88, 236/89, 237/89, 239/89, 240/89, 241/89, 242/90, 244/90, 251/90, 258/90, 002/92; Decisões Normativas nº: 03/93, 06/94, 08/95, 14/96, 18/97, 23/98, 28/99, 37/00, 38/01, 40/01, 41/01, 44/01, 50/02, 54/03, 56/04, 63/04, 72/05, 74/06, 79/06, 87/07, 92/08, 101/09, 109/10, 118/11, 123/12, 130/13, 137/14, 144/15, 150/16, 159/17, 167/18, 175/19, 190/20).

A participação relativa de cada município pode ser modificada, em função da alteração da sua taxa de crescimento populacional ou na posição relativa da renda *per capita* do seu estado em relação ao restante do país. Portanto, os coeficientes dos municípios podem variar constantemente, em vista que o aumento ou a redução de habitantes são fatores que determinam sua classificação na faixa populacional.

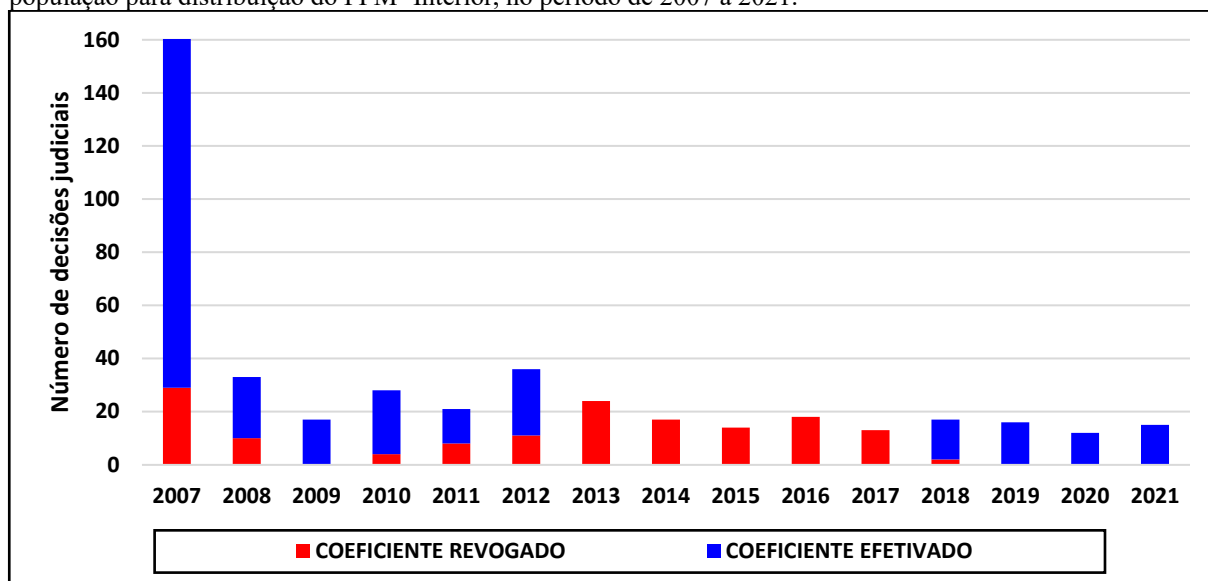
Outro problema com relação às estimativas populacionais para o FPM-Interior surge com a realização dos censos demográficos decenais pelo IBGE, quando os coeficientes dos municípios precisam ser ajustados à população efetivamente recenseada (ROCHA, 2019; VELOSO, 2008). Os municípios com populações superestimadas nesses decênios tendem a ter queda em seus coeficientes, causando redução no repasse do FPM e impactando as receitas disponíveis para financiamento de suas políticas públicas. Em ambos os casos, os municípios

podem recorrer individualmente, através de mandado de segurança, ao Poder Judiciário, que julgará procedente ou não a reclassificação individual do município.

Essas decisões, favoráveis ou não, são acatadas pelo TCU, e quando necessário procede-se à redistribuição dos recursos de acordo com os coeficientes legitimados pela decisão judicial, mediante emissão de decisão normativa pelo TCU (DN 79/06, 87/07, 92/08, 101/09, 109/10, 118/11, 123/12, 133/13, 141/14, 148/15, 157/16, 162/17, 173/19, 179/19). Avaliando as decisões judiciais no período de 2007 até 2021, apurou-se a existência de 455 decisões judiciais sobre os coeficientes individuais calculados pelo TCU (CIFPM), sendo 305 pedidos efetivados (67,03%), mantendo-se os coeficientes maiores, e 150 revogados (32,97%), permanecendo o cálculo do CIFPM feito pelo TCU (Figura 3). Com exceção de 2007, que acumulou 174 decisões judiciais, nos demais anos houve pequenas variações acumulando uma média de 21 decisões judiciais por ano.

A ocorrência de maior número de mandados de segurança naquele ano deve-se à decisão do IBGE relacionada à execução da contagem da população prevista para 2005. De acordo com o Instituto, essa contagem pôde ser realizada apenas em 2007, por motivos orçamentários, considerando 5.435 municípios em vez dos 5.564 existentes, o que corresponde a 97,68% do total. Após análise dos recursos disponíveis, o IBGE sinalizou possibilidade de um novo levantamento censitário em municípios com até 170 mil habitantes, considerada a faixa em que o efetivo populacional causa impacto direto nos valores repassados. Para os 129 municípios restantes (com população superior a 170 mil habitantes), a população de 2007 foi estimada (IBGE; 2016), o que trouxe maior impacto no cálculo do CIFPM que o esperado pelos municípios, causando redução no valor recebido do FPM.

Figura 3 – Resultado das decisões judiciais sobre os pedidos de revisão dos coeficientes populacionais do fator população para distribuição do FPM- Interior, no período de 2007 a 2021.



Fonte: Elaboração própria.

Para evitar perda abrupta de receita (devido à queda dos coeficientes individuais), foram aprovadas Leis Complementares que definiram períodos de transição para os coeficientes do FPM, o que se pode definir como um “congelamento de coeficientes”, de forma que eles não sejam reduzidos de imediato, mas suavemente à razão de 20% ao ano (LC 59/1988, LC 62/1989, LC 71/1992, LC 72/1993, LC 74/1993, LC 91/2007, LC 106/2001). Em 2019, a Lei Complementar nº 165 congelou os coeficientes dos municípios cujos coeficientes diminuíram, diluindo entre muitos entes as perdas de alguns poucos (ROCHA, 2019), o que demonstra a influência política nesse processo de repartição de receitas fiscais aos municípios. Sendo assim, não se verificou a independência política, como conceituada por Mendes, Miranda e Cosio (2008), nas negociações para determinação dos critérios de partilha dessa transferência, ao se examinar a legislação sobre os coeficientes para o subfundo FPM-Interior (LC 59/1988, LC 62/1989, LC 71/1992, LC 72/1993, LC 74/1993, LC 91/2007, LC 106/2001).

Após o cálculo dos coeficientes, o TCU repassa a informação para o Banco Central, que efetua a entrega financeira aos municípios, mediante depósito em conta bancária específica vinculada do Banco do Brasil. Esses valores ficam disponíveis para consulta do cidadão pelo período de 60 dias. A entrega desse recurso pode ser condicionada pela União à regularização de débitos do Ente Federativo junto ao Governo Federal e suas autarquias, por exemplo, dívidas com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), inscrição na dívida ativa pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, inadimplência com o PASEP-Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (artigo 160 da Constituição Federal), assim como ao

atendimento do gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde (CRF/1988, Art. 198, § 2º, incisos II e III). Nesses casos, os recursos destinados ao município irregular ficam bloqueados em conta específica do Banco do Brasil até que a situação seja regularizada. Portanto, com relação à periodicidade de entrega desses recursos, verificou-se independência política, de acordo com a concepção de Mendes, Miranda e Cosio (2008) em todo o período analisado, pois nesta pesquisa não se verificou nenhuma forma de negociação política para desbloqueio dos recursos.

Sobre os três subfundos que compõem o Fundo do FPM, observa-se que entre os municípios que participam do rateio do FPM-Capital e da Reserva do FPM são beneficiados os de maior população e menor renda, enquanto o FPM-Interior privilegia os municípios pouco populosos (ROCHA, 2019). A utilização exclusiva desses dois critérios no sistema vigente tem gerado distorções fiscais, de acordo com as pesquisas de Veloso (2008), Massardi e Abrantes (2015), Azzoni e Issai (1993), Pamplona (2009) e Castro e Lima (2020), o que leva à necessidade de se discutir a efetividade desses critérios de repartição do FPM, considerando a possibilidade de inclusão de outros mecanismos de classificação dos municípios.

Nesse sentido, alguns autores também destacam que os critérios de distribuição do FPM precisam ser revisados incorporando variáveis além das duas existentes (população e renda), as quais possam de fato segregar os municípios menos e mais desenvolvidos, para que o sistema de transferências esteja menos enviesado e o repasse seja efetivado sem causar distorções fiscais (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008; BAIÃO, 2013; VELOSO; 2008; MASSARDI; ABRANTES, 2016; GOUVÊA; FARINA; VARELA, 2008; VIEIRA *ET AL.*, 2017a; AZZONI; ISSAI, 1993; BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017; ROCHA, 2019; VIEIRA *ET AL.*, 2020; CASTRO E LIMA, 2020).

4.2 Análise descritiva do comportamento da distribuição dos recursos do FPM aos municípios

Avaliando fontes de recursos e despesas orçamentárias, indicadores demográficos e indicadores de desenvolvimento municipal no período de 2005 a 2016, com dados referentes à população residente total e à arrecadação das transferências do FPM, considerando as três rubricas de classificação orçamentária, nos municípios, e seus valores e as faixas populacionais, apurou-se o comportamento anual da população conforme sintetizado na Tabela 4. Observou-se que nos anos de 2007 e 2010 houve crescimento negativo da população anual, creditados ao ano do censo populacional realizado pelo IBGE. Em média, no período, houve aumento de 270

habitantes por município em cada ano. Embora constatado o crescimento, não houve modificações nos estratos das faixas populacionais do FPM-Interior, o que pode gerar distorções quanto à classificação de porte populacional e causar a migração dos municípios entre as faixas existentes.

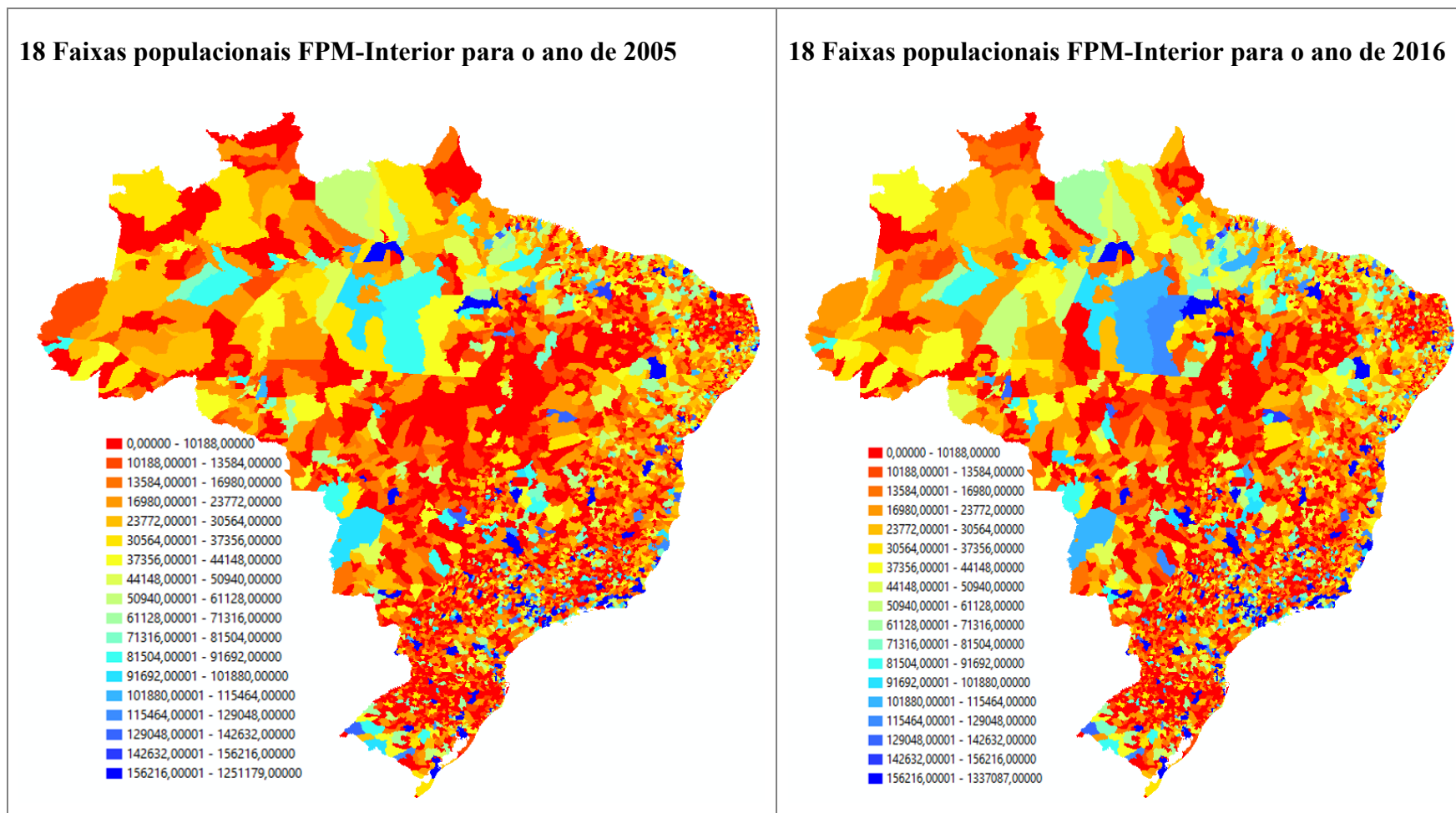
Tabela 4 – Características da população da amostra no período de 2005 a 2016.

ANO	População Total (habitantes)	Média de Crescimento Anual (habitantes)	Taxa média de crescimento Anual (percentual em relação ao ano anterior)
2005	140.405.279	<i>Ano base</i>	<i>Ano base</i>
2006	142.316.913	344	0,63%
2007	139.813.572	-450	-0,58%
2008	144.328.149	812	3,28%
2009	146.042.431	308	0,96%
2010	145.286.883	-136	-0,65%
2011	146.482.237	215	0,48%
2012	147.616.538	204	0,46%
2013	153.168.735	998	3,54%
2014	154.469.315	234	0,49%
2015	155.740.657	229	0,50%
2016	156.937.912	215	0,44%

Fonte: Dados da pesquisa.

Em ato contínuo, os municípios foram classificados de acordo com as 18 faixas populacionais criadas pelo Decreto-Lei nº 1881/1981, no período de 2005 a 2016. Para fins de comparação, a localização espacial das 18 faixas do FPM-Interior para os municípios brasileiros, nos anos de 2005 a 2016, pode ser visualizada na Figura 4, excluindo municípios com ausência de dados, o Distrito Federal e as capitais estaduais (os quais compõem o FPM-Capital), que aparecem nos mapas com o valor 0,0000.

Figura 4 – Comparativo das faixas populacionais do FPM-Interior, de acordo com o Decreto-Lei nº 1881/1981, nos anos de 2005 e 2016.



Fonte: Elaboração própria.

É possível observar migração de municípios entre as faixas quando se compara a posição inicial dos municípios em 2005 com a final em 2016. A primeira faixa populacional (até 10.188 habitantes) e a décima terceira (de 91.692 a 101.880 habitantes) apresentaram redução em sua composição, a primeira com média de queda de 7,32%, e a outra, de 4,76%. O que significa que os municípios da primeira faixa migraram para a segunda (acréscimo de 6,70%) e os da 13ª, para a 14ª faixa populacional (com aumento de 8,33%). As faixas que mais se beneficiaram com a migração dos municípios foram a décima quinta, com aumento de 66,67% (absorveu municípios da 14ª), e a décima sétima, com elevação de 40,00% (absorveu da 16ª). A migração de faixa representa aumento no coeficiente individual de participação (CIFPM) e, conseqüentemente, aumento no valor recebido das transferências do FPM.

Outro ponto a se destacar é a composição de cada faixa, que pode ser visualizada na Tabela 3, em que se constatou que em média 56,56% dos municípios de brasileiros possuem menos de 10.188 habitantes. Ampliando o intervalo, podemos verificar que 74,89% deles possuem menos de 23.772 habitantes e 84,88%, menos de 37.564 habitantes. Esses 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, de acordo com Rocha (2019), Massardi e Abrantes (2015), Pamplona (2009) e Castro e Lima (2020).

Com relação aos municípios de pequeno porte, exclusivamente os municípios com menos de 5.000 habitantes, há uma discussão atual sobre o pacto federativo, através da PEC nº 188/2019, que dentre outras modificações traz em seu texto a seguinte proposta de fusão:

Art. 115. Os **Municípios de até cinco mil habitantes** deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.

§ 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.

§ 2º O Município que **não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes**, a partir de 1º de janeiro de 2025.

§ 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador.

§ 4º **Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município** incorporador.

§ 5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

§ 6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020. (grifos nossos).

A justificativa apresentada pelos autores da Proposta de Emenda Constitucional (PEC), Senadores Fernando Bezerra Coelho e Eduardo Gomes, consiste no fato que, dos 5.570 municípios brasileiros, “mais de 1.200 possuem população inferior a 5.000 habitantes e, em sua

maioria, não arrecadam receitas próprias suficientes para custear a sua própria estrutura consideradas principalmente as despesas da Prefeitura e Câmara de Vereadores”. (PEC 188/2019, p. 22). A alegação se baseia na extinção ou redução substancial desses custos com a incorporação do município a outro.

Sobre o contingente e a representatividade dos municípios nessa faixa populacional (f5.000), apurou-se a redução gradual de municípios, assim como sua representatividade em relação ao conjunto de municípios brasileiros, embora representassem 22,15% do total em 2016. Quanto aos recursos do FPM, em média, houve o recebimento conjunto de aproximadamente 6,1 bilhões de reais. Em 2005 o valor apurado foi de 3,4 bilhões de reais, passando para 9,5 bilhões em 2016, correspondendo a uma evolução média de 9,91% na arrecadação (Tabela 5). Esse estrato populacional corresponde em média a 47,16% do conjunto de municípios da primeira faixa populacional do FPM, (municípios com até 10.188 habitantes), logo, a extinção da f5.000 (faixa de 0 a 5.000 habitantes) sugere a recomposição das faixas do FPM-Interior, considerando que a proposta de fusão dos municípios alterará o contingente de municípios nas faixas, na população residente total dos municípios incorporadores e no aumento de seu coeficiente individual. Essas mudanças impactarão diretamente o rateio de recursos aos municípios, mas não impactará o valor total a ser distribuído.

Tabela 5 – Características da faixa populacional de 5.000 habitantes, considerando o período de 2005 a 2016.

<i>ANO</i>	Número de municípios	Representatividade do contingente	Representatividade na f10.188	FPM Bruto Recebido pela f5.000
2005	1362	24.48%	48.16%	R\$ 3.441.560.232,43
2006	1369	24.60%	48.55%	R\$ 3.912.219.450,18
2007	1335	23.99%	47.39%	R\$ 4.392.511.711,27
2008	1271	22.84%	46.47%	R\$ 5.038.542.947,61
2009	1255	22.56%	46.31%	R\$ 5.086.607.952,58
2010	1299	23.35%	46.98%	R\$ 5.609.863.576,28
2011	1297	23.31%	47.08%	R\$ 6.742.164.171,26
2012	1297	23.31%	47.25%	R\$ 6.695.151.972,02
2013	1241	22.28%	46.76%	R\$ 7.167.380.506,74
2014	1240	22.26%	46.97%	R\$ 7.351.327.308,60
2015	1234	22.15%	46.94%	R\$ 8.203.610.293,21
2016	1234	22.15%	47.08%	R\$ 9.552.267.481,39

Fonte: Dados da pesquisa.

A PEC 188/2019 reflete o posicionamento dos defensores da “fusão dos municípios”, com amparo no argumento que a descentralização dos recursos pode gerar impacto negativo nos custos de transação e na capacidade do governo em gerar equilíbrio fiscal (SOARES; MELO, 2016). Porém, para os defensores da “emancipação de municípios”, a maior

proximidade entre o Estado e o cidadão tende a facilitar a redução dos custos informacionais, uma vez que o gestor local conhece melhor as necessidades e preferências da coletividade que governa do que o governante na capital federal (ALVES; MOREIRA, 2004). Nesse sentido, a “fusão dos municípios” proposta na PEC 188/2019 pode alterar a escolha residencial do contribuinte (saída) desses municípios, de forma que, na visão de Hirschan (1970), a participação desses contribuintes nas decisões políticas da localidade a qual pertencerá será modificada.

Ao realizar os cálculos das receitas do FPM Bruto e FPM *per capita* para cada município, partindo-se da amostra de 5.535 municípios para o FPM-Interior, considerando a exclusão de *outliers*, capitais estaduais e Distrito Federal, apurou-se grande oscilação em relação ao comportamento da arrecadação das transferências do FPM, no período analisado, constatando-se que, no ano de 2005 a 2008, houve aumento médio de 15,35% nas receitas do FPM destinadas aos municípios; o período de 2009 a 2011 apresentou um aumento médio de 10,89%; apurou-se uma queda de 0,14% no ano de 2012 nos repasses do FPM, e, no período de 2013 a 2016 constatou-se um aumento médio de 11,10% nesses repasses. Destaca-se que as discrepâncias nas transferências do FPM em 2011 e 2012 referem-se, respectivamente, ao acréscimo de 20,98% na receita em relação a 2010, e, posterior queda de 0,14% das receitas de 2011 comparadas às de 2012 (Tabela 6).

Tabela 6 – Arrecadação bruta e *per capita* das receitas do FPM, considerando a amostra, de 2005 a 2016.

ANO	População (habitantes)	Taxa de variação população	FPM Bruto	Taxa de variação do FPM Bruto	FPM <i>per capita</i>
2005	140.405.279	ano base	R\$ 27.461.127.194,73	ano base	R\$195.58
2006	142.316.913	1.36%	R\$ 30.751.099.825,83	11.98%	R\$ 216.07
2007	139.813.572	-1.76%	R\$ 35.411.329.452,47	15.15%	R\$ 253.28
2008	144.328.149	3.23%	R\$ 42.104.606.151,35	18.90%	R\$ 291.73
2009	146.042.431	1.19%	R\$ 43.757.008.365,65	3.92%	R\$ 299.62
2010	145.286.883	-0.52%	R\$ 47.148.470.905,57	7.75%	R\$ 324.52
2011	146.482.237	0.82%	R\$ 57.042.049.681,89	20.98%	R\$ 389.41
2012	147.616.538	0.77%	R\$ 56.963.932.554,84	-0.14%	R\$ 385.89
2013	153.168.735	3.76%	R\$ 64.836.274.905,01	13.82%	R\$ 423.30
2014	154.469.315	0.85%	R\$ 66.779.132.803,17	3.00%	R\$432.31
2015	155.740.657	0.82%	R\$ 74.200.277.569,29	11.11%	R\$ 476.43
2016	156.937.912	0.77%	R\$ 86.382.836.177,39	16.42%	R\$ 550.43
Média	147.717.385	1.03%	R\$ 52.736.512.132,27	11.17%	R\$ 353.22

Fonte: Dados da pesquisa.

O cenário fiscal brasileiro em 2011 apresentava-se positivo e foi marcado pelo aumento da carga tributária, que chegou ao patamar de 35,30% do PIB, do Refis da Crise e do

crescimento econômico em 2,70%. Nesse contexto, com maior produção e serviços, o governo arrecadou mais, com o aumento de 12,82% na arrecadação do IRPJ e da CSLL, além da quitação dos parcelamentos do Refis da Crise. O aumento nas receitas de IRPJ, base que compõe o Fundo, influenciou diretamente o repasse, explicando o aumento acima da média de 20,98% nos repasses do FPM naquele ano.

O cenário fiscal se inverte em 2012, apresentando desaceleração da economia, *deficits* primários e desonerações de impostos a exemplo da CIDE, do IOF e do IPI. As desonerações de IPI sobre veículos, móveis e eletrodomésticos da linha branca contribuíram para uma queda de 15,76% na arrecadação deste imposto sobre produtos nacionais, e sobre os automóveis, de 73,72%. Com a desaceleração da produção e serviços, concomitantemente à desoneração da folha de pagamentos, houve queda na arrecadação do IRPJ e da CSLL em 4,04%. Como o IPI e o IR constituem a base de cálculo para o Fundo do FPM, essas reduções em suas receitas impactaram negativamente as transferências do FPM em 2012.

Conforme demonstrado na Tabela 5, como repasses do FPM, a União transferiu aos municípios em 2005 aproximadamente 27,4 bilhões de reais, e, em 2016 o valor transferido foi de 86,3 bilhões de reais. Nesse período houve um acréscimo médio de 11,17% no montante dessa transferência, para auxiliar os municípios com o equilíbrio de suas contas. Considerando a população total dos 5.535 municípios em estudo, apurou-se que valor do FPM *per capita* evoluiu de R\$ 195,58 em 2005 para R\$ 550,43 em 2016, quase triplicando em doze anos.

Com a finalidade de identificar o perfil dos municípios quanto à arrecadação do FPM, foram calculadas as médias para os valores *per capita* dessa receita, no período de 2005 a 2016, e em seguida, foram determinados cinco grupos para análise do desempenho na arrecadação: muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto, a partir da média e do desvio-padrão dos dados (Tabela 7). O objetivo foi mostrar a situação de cada município em relação aos demais quando se considera a análise global do país (Figuras 5 e 6).

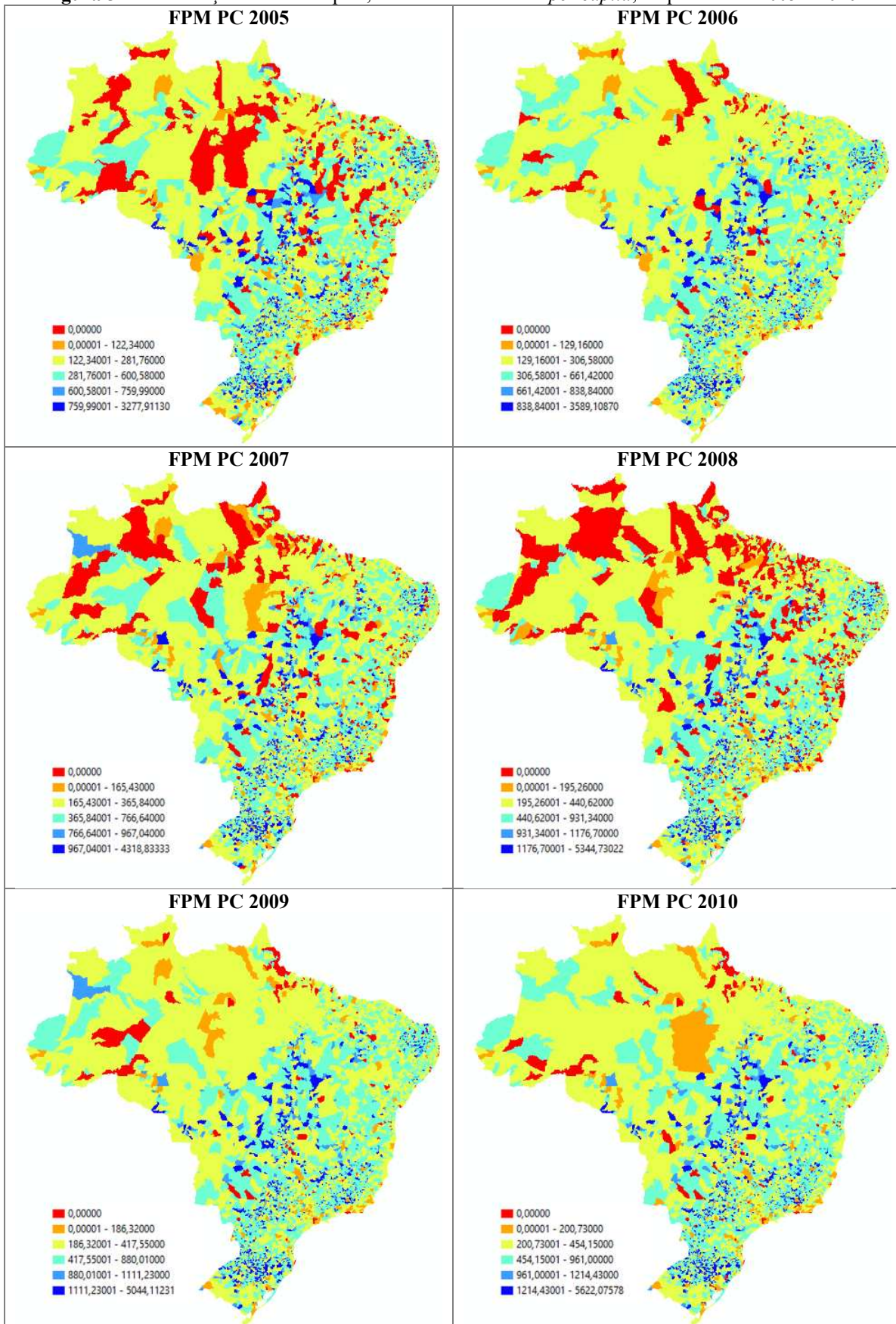
Conforme demonstrado na Tabela 7, houve aumento nos valores *per capita* recebido pelos municípios em todos os anos analisados e para todos os grupos, inferindo na existência de repasses crescentes realizados pela União. Ao observar o grupo de desempenho muito alto do FPM *per capita*, percebeu-se que ele era composto, em 2005, por municípios que recebiam mais de R\$759,99/habitante, e em 2016 esse mesmo grupo abrange municípios com mais de R\$2.166,17/habitante. Em termos comparativos, o valor de 2005, R\$ 759,99/hab (grupo muito alto) passa a ser o valor do intervalo do grupo alto nos anos de 2006 e 2007 e do grupo médio desempenho nos anos de 2008 a 2015. Já no ano de 2016, correspondeu ao intervalo de receitas dos municípios do grupo de baixo desempenho arrecadatário (Figuras 5 e 6).

Tabela 7 – Classificação dos municípios, considerando os escores médios e desvio-padrão, de 2005 a 2016.

Grupo	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto
2005	>122,34	122,34 a 281,76	281,77 a 600,58	600,59 a 759,99	>759,99
2006	>129,16	129,13 a 306,58	306,59 a 661,42	661,43 a 838,84	>838,84
2007	>165,43	165,43 a 365,84	365,85 a 766,64	766,65 a 967,04	>967,04
2008	>195,26	195,26 a 440,62	440,63 a 931,34	931,35 a 1.176,70	>1.176,70
2009	>186,32	186,32 a 417,55	417,56 a 880,01	880,02 a 1.111,23	>1.111,23
2010	>200,73	200,73 a 454,15	454,16 a 961,00	961,01 a 1.214,43	>1.214,43
2011	>244,18	244,18 a 556,39	556,40 a 1.180,80	1.180,81 a 1.493,00	>1.493,00
2012	>248,10	248,10 a 571,55	571,56 a 1.218,44	1.218,45 a 1.541,89	>1.541,89
2013	>259,63	259,63 a 596,41	596,42 a 1.269,97	1.269,98 a 1.606,76	>1.606,77
2014	> 279,24	279,24 a 644,78	644,79 a 1.375,84	1.375,85 a 1.741,37	>1.741,37
2015	> 298,12	298,12 a 687,04	687,05 a 1.464,87	1.464,88 a 1.853,79	>1.853,79
2016	>346,99	346,99 a 801,78	801,79 a 1.711,38	1.711,39 a 2.166,17	>2.166,17

Fonte: Dados da pesquisa.

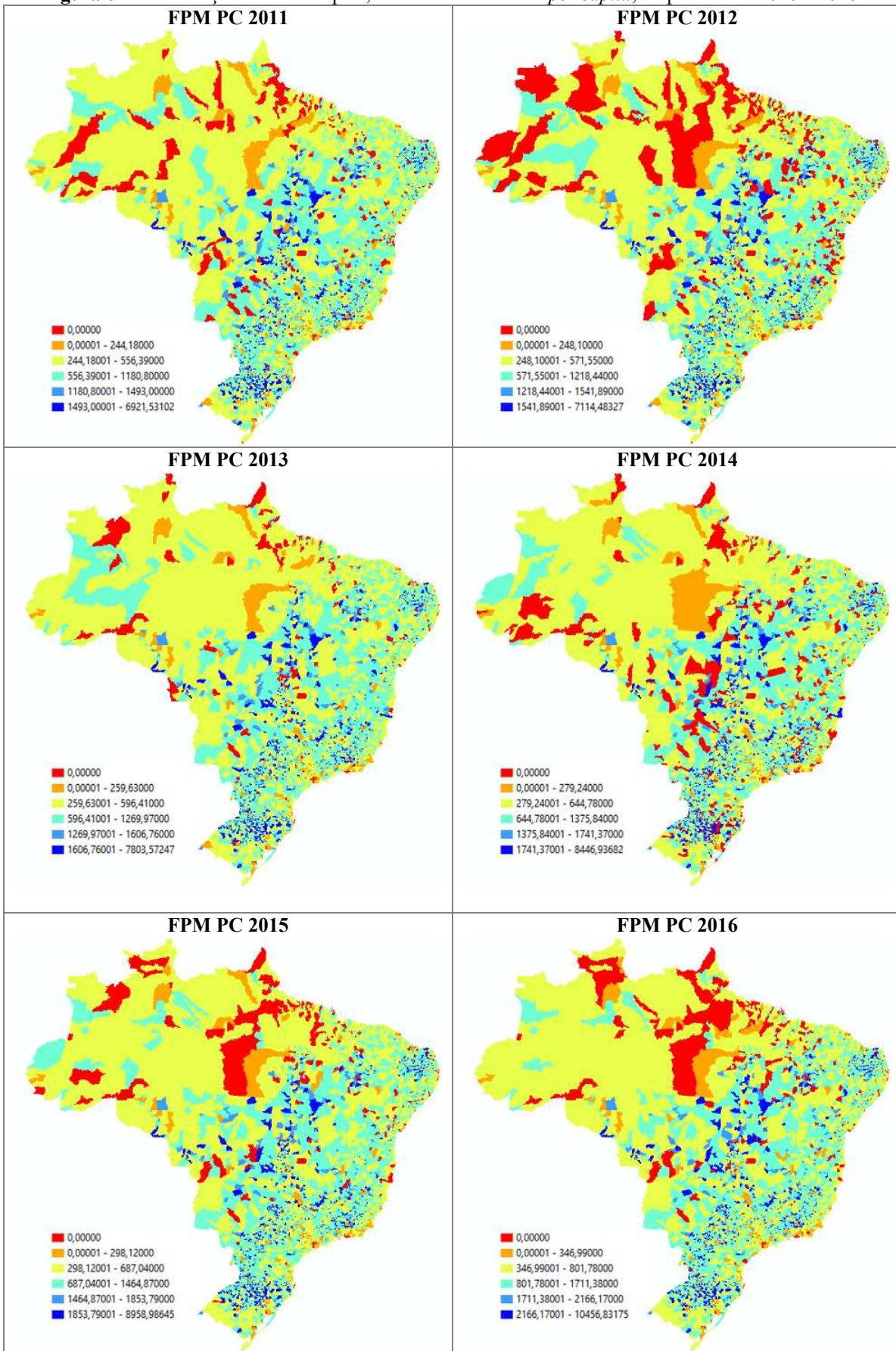
Figura 5 – Arrecadação dos municípios, considerando o FPM *per capita*, no período de 2005 a 2010.



Fonte: Elaboração própria.

Nota: o valor 0,00 corresponde aos municípios excluídos da amostra.

Figura 6 – Arrecadação dos municípios, considerando o FPM *per capita*, no período de 2010 a 2016.



Fonte: Elaboração própria.

A migração dos municípios entre as faixas populacionais (intra-faixa) e a sua localização geográfica, puderam ser visualizados na Tabela 8, com destaque para os municípios que apresentaram a maior e a menor arrecadação *per capita* do FPM a cada ano. Constatou-se que o município de Guarulhos-SP, com população superior a 1,2 milhões de habitantes, integra a 18ª faixa do FPM-Interior e tem o maior CIFPM (no valor de 4.0). O repasse ao município com menor receita de FPM não ultrapassou R\$ 55,00/hab. Nesse sentido, Rocha (2019,2013) e Veloso (2008) apontam o viés entre o critério populacional do FPM intra-faixa, considerando a discrepância significativa entre os municípios com 157 mil e 1 milhão de habitantes, que compõem ao mesmo tempo a 18ª faixa do FPM-Interior, e que receberam o mesmo valor bruto de repasse.

Outro fato evidenciado na comparação de dois municípios do estado de São Paulo em 2016 indica que Guarulhos, com população estimada em 1.337.087 habitantes, recebeu o FPM Bruto de R\$ 70.987.715,98, equivalendo a uma receita de FPM de R\$ 53,09/hab. Enquanto Itapetininga, com população estimada em 158.319 habitantes, recebeu como FPM Bruto R\$ 60.972.952,81, correspondendo a uma receita de FPM de R\$ 385,12/hab. Ambos possuem coeficiente individual de 4.0, peculiaridades com relação à situação financeira, orçamentária e de desenvolvimento, porém são regulamentados pelo mesmo critério de repartição de recursos.

Tabela 8 – Municípios com maior e menor arrecadação do FPM *per capita*, considerando os anos de 2005 a 2016.

ANO	Município com menor arrecadação	FPM <i>per capita</i>	População (habitantes)	Município com maior arrecadação	FPM <i>per capita</i>	População (habitantes)
2005	Guarulhos - SP	R\$19,47	1.251.179	Borá - SP	R\$3.277,91	823
2006	São Gonçalo - RJ	R\$ 21,43	1.283.253	Borá - SP	R\$ 3.589,11	828
2007	Guarulhos - SP	R\$ 26,41	1.236.192	Borá - SP	R\$ 4.318,83	804
2008	Guarulhos - SP	R\$ 31,37	1.279.202	Borá - SP	R\$ 5.344,73	834
2009	Guarulhos - SP	R\$ 29,01	1.299.283	Borá - SP	R\$ 5.044,11	837
2010	Guarulhos - SP	R\$ 32,98	1.221.979	Borá - SP	R\$ 5.622,08	805
2011	Guarulhos - SP	R\$ 41,58	1.233.436	Borá - SP	R\$ 6.921,53	806
2012	Guarulhos - SP	R\$ 30,32	1.244.518	Borá - SP	R\$ 7.114,48	807
2013	Campinas - SP	R\$ 47,10	1.144.862	Serra da Saudade - MG	R\$ 7.803,57	825
2014	Guarulhos - SP	R\$ 45,93	1.312.197	Serra da Saudade - MG	R\$ 8.446,94	822
2015	Guarulhos - SP	R\$ 46,22	1.324.781	Serra da Saudade - MG	R\$ 8.958,99	818
2016	Hidrolândia - GO	R\$ 36,58	20.121	Serra da Saudade - MG	R\$ 10.456,83	815

Fonte: Dados da pesquisa.

O mesmo raciocínio é aplicado aos municípios com maior receita *per capita* do FPM, Borá, no estado de São Paulo (de 2005 a 2012) e Serra da Saudade, no estado de Minas Gerais (de 2013 a 2016), o primeiro recebeu em média R\$ 5.154,10/hab, e o segundo, R\$ 8.916,58/hab. Esses municípios integram a faixa 1 do FPM-Interior, e também nesse caso se presencia o mesmo viés intrafaixa. Por exemplo, considerando o estado de Minas Gerais no ano de 2016, Serra da Saudade com 815 habitantes recebeu FPM Bruto no valor de R\$ 8.522.317,87 (R\$ 10.456,83/hab), já Ipuiuna, com 10.082 habitantes recebeu R\$ 8.591.127,88 (R\$ 852,13/hab). Nesse caso, em que os dois municípios possuem coeficiente individual de 0,60, o viés é ainda mais significativo em termos de valor da receita.

Além do viés intrafaixa, há também o viés entre os municípios limítrofes das faixas (entre faixas). A título de demonstração, pode-se considerar o estado do Rio Grande do Norte no ano de 2016 e as duas faixas iniciais: f10.188 (faixa 1, coeficiente 0,60) e f13.584 (faixa 2, coeficiente 0,80). O município de Bom Jesus com 10.185 habitantes recebeu como FPM Bruto o valor de R\$ 8.552.581 (R\$ 839,2/hab), e o município de Grossos com 10.293 habitantes recebeu R\$ 11.430.558,19 (R\$ 1.110,52/hab). Portanto, uma diferença de 108 habitantes representou um acréscimo de receita em R\$ 2.877.977,19; que leva ao mesmo questionamento trazido por Rocha (2013, 2019) e Veloso (2008) sobre o enviesamento dos critérios populacionais: quais as peculiaridades, entres os municípios limítrofes nas faixas, justificariam a diferença significativa de repasse financeiro?

De maneira geral, verificou-se aumento nos repasses ao se comparar as receitas anuais do FPM. O aumento dos repasses no período analisado pode ser explicado pelas negociações políticas que demandaram mais recursos para os municípios (EC 55/2007 e EC 84/2014), em face das crises financeiras no período e das alterações legislativas ocorridas na distribuição dos recursos do Fundo do FPM (desonerações tributárias, decisões judiciais e leis complementares). Outro ponto a se destacar é a migração dos municípios entre as faixas, devido ao aumento da população e a revisão do cálculo de seus coeficientes individuais (LC 59/1988, LC 62/1989, LC 71/1992, LC 72/1993, LC 74/1993, LC 91/2007, LC 106/2001).

Nesse sentido, há municípios que tiveram ganhos e perdas nas receitas do FPM ao longo dos anos de 2005 a 2006 (Figuras 7 e 8). Obtiveram ganhos na arrecadação os municípios que migraram de faixa populacional, geralmente aqueles limítrofes que com pequeno acréscimo no número de habitantes conseguem se deslocar de faixa e apresentar maior coeficiente individual na participação do rateio dos recursos do FPM. As perdas ocorrem mais frequentemente nos anos de censos populacionais, pois com a contagem oficial muitos municípios que tiveram sua

população superestimada nos cálculos intracensos têm o coeficiente ajustado para baixo, e nesse caso há redução no valor da receita.

Com a finalidade de identificar o perfil dos municípios quanto aos ganhos e perdas na arrecadação do FPM, foram calculadas as diferenças anuais para os valores *per capita* dessa receita, no período de 2005 a 2016, e, em seguida, foram determinados sete grupos de acordo com a magnitude dessas diferenças na arrecadação, a partir da média e do desvio-padrão dos dados.

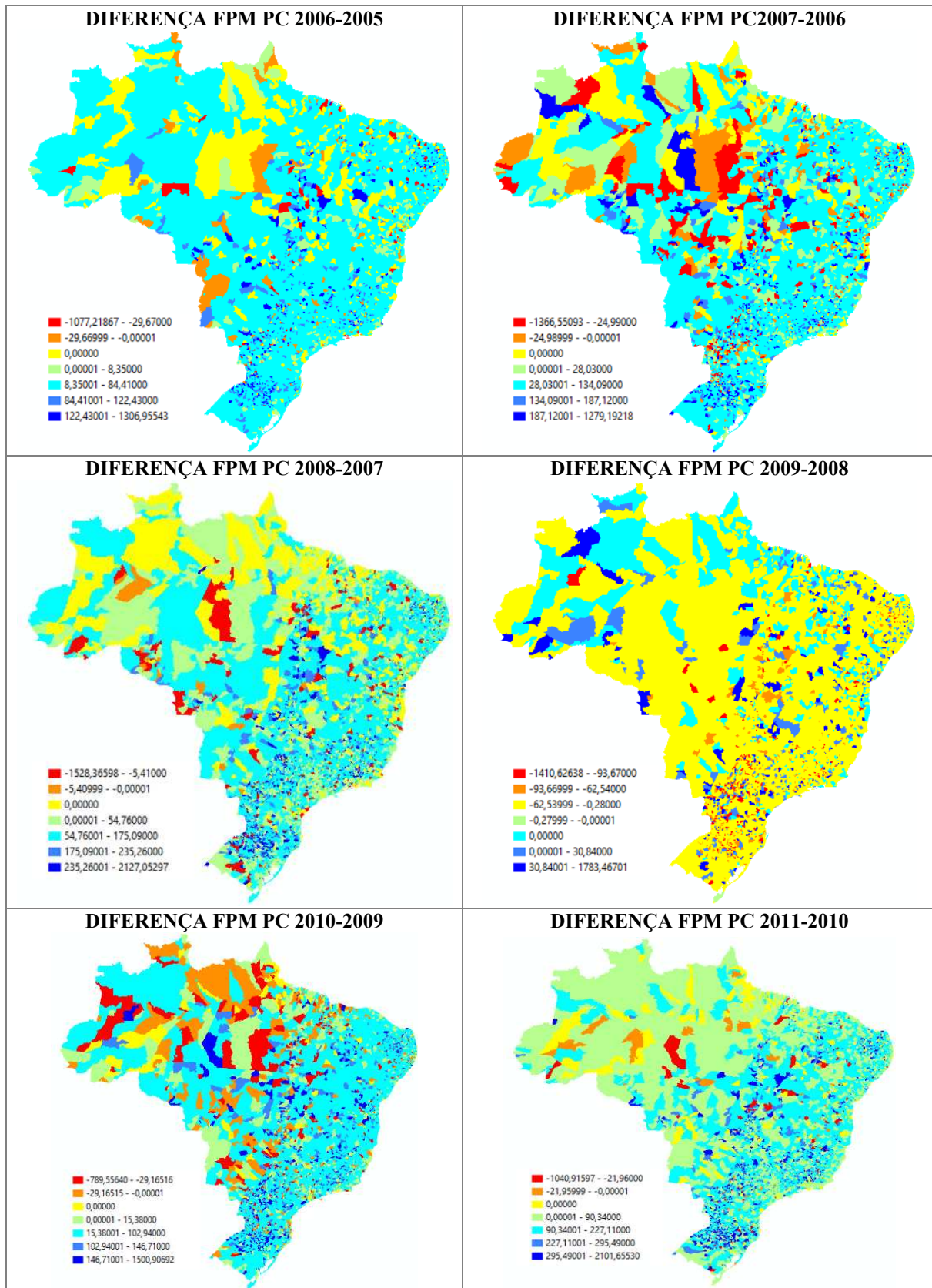
A composição dos intervalos dos grupos variaram de acordo com três cenários: cenário positivo (2 grupos negativos, 1 neutro e 4 positivos), cenário equilibrado (3 grupos negativos, 1 neutro e 3 positivos) e cenário negativo (4 grupos negativos, 1 neutro e 2 positivos), conforme apresentado na Tabela 9. O objetivo foi mostrar a situação de cada município em relação aos demais quando se considera a análise global do país de perdas e ganhos, num contexto em que houve variação constante nos coeficientes individuais de participação no rateio do FPM (Figuras 7 e 8). No cenário positivo se verificou que a maioria dos municípios (em média 94,14%) apresentaram ganhos nas receitas do FPM comparando o ano corrente com o anterior. No cenário negativo a situação é inversa, e foi verificado exclusivamente em um período: 2009-2008. E no cenário equilibrado, as perdas e ganhos são equivalentes.

Tabela 9 – Classificação dos municípios, considerando os escores médios e desvio-padrão, de 2005 a 2016.

CENÁRIO POSITIVO							
Grupo	Ganho Muito Alto	Ganho Alto	Ganho Moderadamente Alto	Ganho Parcialmente Alto	Neutro	Perda Parcialmente Alta	Perda Alta
2006-2005	>122,43	84,42 a 122,43	8,36 a 84,41	0,01 a 8,35	0	-0,01 a -29,69	<-29,69
2007-2006	>187,12	134,10 a 187,12	28,04 a 134,09	0,01 a 28,03	0	-0,01 a -24,99	<-24,99
2008-2007	>235,26	175,10 a 235,26	54,77 a 175,09	0,01 a 54,76	0	-0,01 a -5,41	<-5,41
2010-2009	>146,71	102,95 a 146,71	15,39 a 102,94	0,01 a 15,38	0	-0,01 a -29,17	<-29,17
2011-2010	>295,49	227,12 a 295,49	90,35 a 227,11	0,01 a 90,34	0	-0,01 a -21,96	<-21,96
2014-2013	>194,31	137,64 a 194,31	18,26 a 137,63	0,01 a 18,25	0	-0,01 a -41,44	<-41,44
2015-2016	>484,90	340,63 a 484,90	52,06 a 340,62	0,01 a 52,05	0	-0,01 a -92,23	<-92,23
CENÁRIO EQUILIBRADO							
Grupo	Ganho Muito Alto	Ganho Alto	Ganho Parcialmente Alto	Neutro	Perda Parcialmente Alta	Perda Alta	Perda Muito Alta
2012-2011	>93,49	58,65 a 93,49	0,01 a 58,64	0	-0,01 a -11,05	-11,05 a 97,63	<-97,3
2013-2012	>149,21	95,88 a 149,21	0,01 a 95,87	0	-0,01 a -10,80	-10,81 a -64,14	<-64,14
2015-2014	>235,36	146,19 a 235,36	0,01 a 146,18	0	-0,01 a -68,17	-68,18 a -175,34	<-175,34
CENÁRIO NEGATIVO							
Grupo	Ganho Alto	Ganho Parcialmente Alto	Neutro	Perda Parcialmente Alta	Perda Moderadamente Alta	Perda Alta	Perda Muito Alta
2009-2008	>30,84	0,01 a 30,84	0	-0,01 a -0,28	-0,29 a -62,54	-62,55 a -93,67	<-93,67

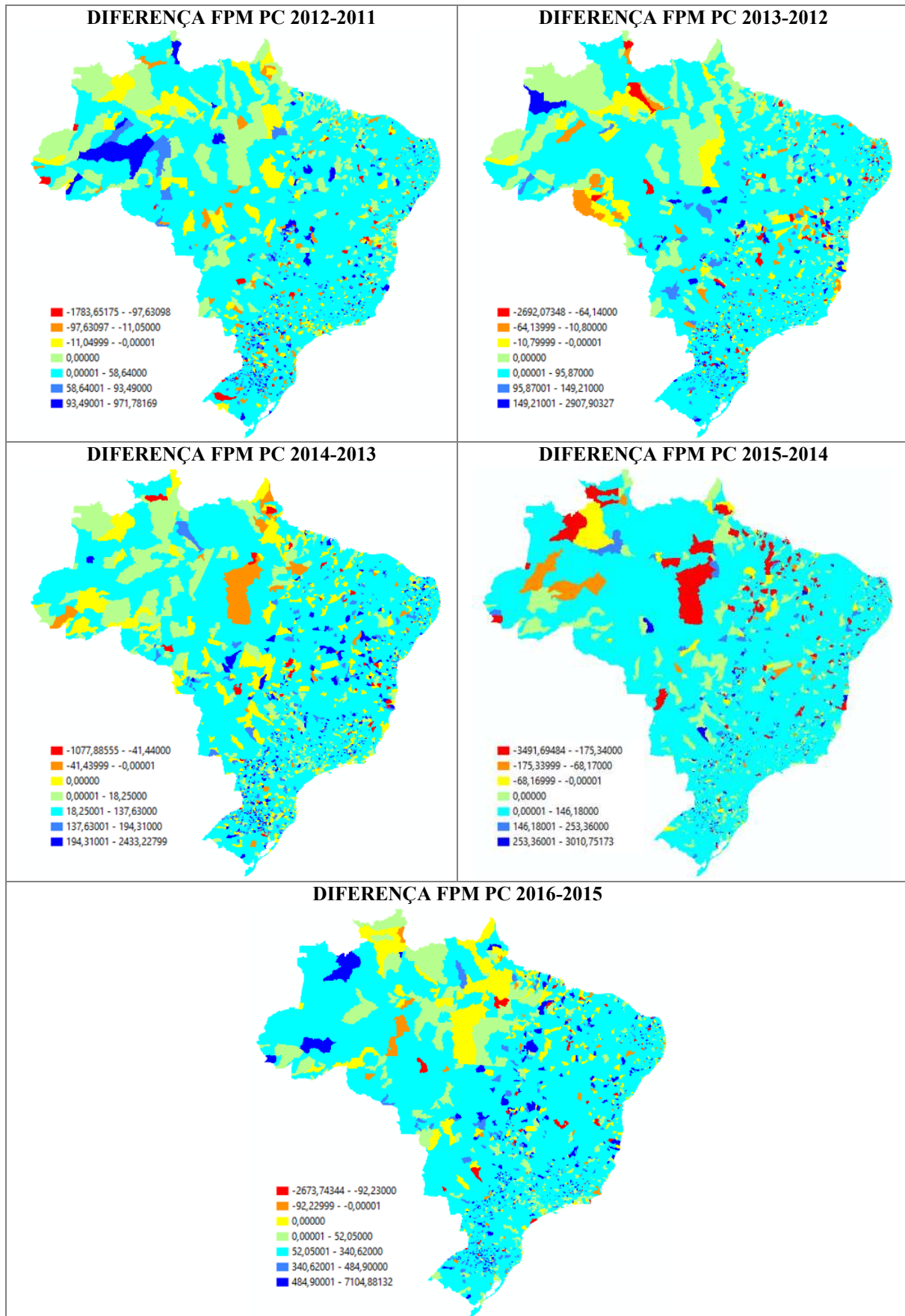
Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 7 – Ganhos e perdas dos municípios, considerando o FPM *per capita*, de 2005 a 2010.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 8 – Ganhos e perdas dos municípios, considerando o FPM *per capita*, de 2010 a 2016.



Fonte: Elaboração própria.

A composição dos cenários foi determinada de acordo com os valores apurados como receitas *per capita* para os municípios e não são uniformes. A identificação das perdas e ganhos demonstra a mobilidade dos coeficientes individuais de repasse dos municípios e a situação global das transferências do FPM aos municípios.

O cenário negativo verificado no período de 2009-2008, em que as diferenças nos repasses dos municípios evidenciaram queda massiva dos valores recebidos, independente do CIFPM dos municípios, deveu-se à crise financeira mundial de 2008. Naquela época, a crise impactou o valor global das receitas tributárias da União, que apresentou queda de 34,40% do PIB em 2008 para 33,50% do PIB em 2009. Os cenários positivos, verificados em sete períodos, refletem a situação de arrecadação tributária superavitária da União, adicionada à variação positiva nas estimativas populacionais para a maioria dos municípios das faixas, que se traduziram em maiores CIFPMs. Os cenários equilibrados, verificados em três períodos, traduzem o equilíbrio do sistema de transferências intergovernamentais, em que há municípios com perdas e ganhos em proporções equivalentes, o que proporciona o equilíbrio geral do sistema.

Esses cenários retrataram a situação interna das transferências do FPM entre os municípios e suas faixas, em subperíodos anuais. Há peculiaridades com relação aos critérios de rateio vigentes, que promovem a evolução dos repasses de forma global, porém dentro do mecanismo ainda há municípios com perdas que custeiam os ganhos dos demais. Nesse contexto, na Tabela 10 estão identificados os municípios que apresentaram os maiores ganhos e perdas no período analisado.

Tabela 10 – Municípios com maiores ganhos e perdas na arrecadação do FPM *per capita*, de 2005 a 2016.

Diferenças Anuais	Município com maiores perdas	Diferença FPM <i>per capita</i>	Município com maiores ganhos	Diferença FPM <i>per capita</i>
2006-2005	Lajeado - TO	(R\$ 1.077,22)	Lavandeira - TO	R\$1.306,96
2007-2006	Campos Verdes - GO	(R\$ 1.366,55)	Campinaçu - GO	R\$ 1.279,19
2008-2007	São João do Paraúna - GO	(R\$ 1.528,37)	São João d'Aliança - GO	R\$ 2.127,05
2009-2008	Camacho - MG	(R\$ 1.410,63)	Coqueiro Baixo - RS	R\$ 1.783,47
2010-2009	São Francisco - SE	(R\$ 789,56)	Camacho - MG	R\$ 1.500,91
2011-2010	Cândido Mota - SP	(R\$ 1.040,92)	Pareci Novo - RS	R\$ 2.101,66
2012-2011	Pareci Novo - RS	(R\$ 1.783,65)	Estrela Velha - RS	R\$ 971,78
2013-2012	São João d'Aliança - GO	(R\$ 2.692,07)	São João do Paraúna - GO	R\$ 2.907,90
2014-2013	Jaqueira - PE	(R\$ 1.077,99)	Israelândia - GO	R\$ 2.433,23
2015-2014	Amaralina - GO	(R\$ 3.491,69)	São Domingos do Cariri - PB	R\$ 3.010,75
2016-2015	São Domingos do Cariri - PB	(R\$ 2.673,74)	Anhanguera - GO	R\$ 7.104,88

Fonte: Dados da pesquisa.

Verificou-se que com exceção do município de São João d'Aliança, no estado de Goiás, os demais pertencem à primeira faixa populacional do FPM-Interior, apresentando menos de 10.188 habitantes. O município de São João d'Aliança foi o único que migrou da faixa 1 para a faixa 2 (até 13.584 habitantes). Os demais municípios tiveram seus repasses alterados em virtude de variações na população, o que acarretou aumento ou redução em seu valor *per capita*, já que continuaram na mesma faixa e, portanto, com o mesmo CIFPM de 0,60. Verificou-se que alguns municípios a exemplo de São João da Paraúna (GO), Camacho (MG), Pareci Novo (RS), São João d'Aliança (GO) e São Domingos do Cariri (PB) apresentaram alternativamente perdas e ganhos. Constatou-se também que em cinco períodos houve compensação entre o maior ganho e a maior perda dentro do mesmo estado, a exemplo de Tocantins (2006-2005), Goiás (2008-2007, 2007-2006, 2013-2012) e Rio Grande do Sul (2012-2011), indicando que o repasse total para o conjunto de municípios do estado permanece o mesmo, havendo variação entre seus repasses individuais.

Dentre as 22 movimentações de repasse apresentadas, nove são de municípios do estado de Goiás, em que se verificou maior impacto das oscilações nos repasses do FPM. Essa situação apresentada coaduna-se com o posicionamento dos autores que afirmam haver privilégio dos pequenos municípios com relação aos critérios de rateio do FPM, pois os 16 municípios que se destacaram possuem menos de 12.000 habitantes, e destes 14 possuem menos de 5.000 habitantes.

4.3 Análise da influência da aplicação dos recursos do FPM-Interior no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros

4.3.1 Análise do efeito *Flypaper* na aplicação dos recursos das transferências intergovernamentais, principalmente do FPM-Interior pelos municípios

Para se verificar se havia o *efeito flypaper* na aplicação das transferências intergovernamentais, com destaque para os repasses do FPM-Interior, utilizou-se o modelo de regressão com um painel de dados, analisando o impacto das transferências intergovernamentais nas despesas municipais em relação ao impacto provocado pelo aumento da renda local. A caracterização das variáveis nele utilizadas estão apresentadas na Tabela 11.

Como variáveis representativas das receitas municipais, há as transferências intergovernamentais, divididas em transferências da União (valores *per capita* médios de R\$ 1650,16) e Estaduais (valores *per capita* médios de R\$ 475,81), e as receitas de tributos (valores médios *per capita* de R\$ 220,32). As transferências da União estão divididas em receitas do

FPM, Fundeb, SUS e Outras transferências da União, e, seus valores médios *per capita* são, respectivamente, R\$ 856,14, R\$ 303,25, R\$ 119,10 e R\$ 371,67.

Os valores médios da despesa de custeio *per capita* corresponderam a R\$ 906,58/hab. Essa despesa, de maior vulto nos orçamentos municipais, tem características de despesas de caráter continuado e com crescimento vegetativo, prevalece um aumento permanente do gasto público nesta área (KALB, 2010; BIRD; SMART, 2002).

A relação entre receita e despesa apresentou grande amplitude entre os indicadores, demonstrando a disparidade existente entre os municípios brasileiros tanto na capacidade fiscal quanto na execução das atividades do setor público. Esse fato corrobora a dependência dos municípios brasileiros do sistema de transferências para custeio de suas atividades e demandas municipais, conforme descrito por Mendes (2004), Massardi e Abrantes (2015), Vieira *et al.* (2017a, 2017b), Leroy *et al.* (2017).

O PIB médio dos municípios brasileiros apresentado foi de R\$ 13.775,33 *per capita*, equivalendo aproximadamente ao PIB do estado do Maranhão e de países como África do Sul e Sérvia. Observou-se grande discrepância entre a renda dos municípios, refletindo a desigualdade de renda entre a população dos municípios e estados brasileiros.

Tabela 11 – Características descritivas das variáveis utilizadas no modelo regressivo.

Variável	Variação	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Pibln	Geral	13775,33	16833,25	221,48	815093,80
	Municípios		14028,10	2727,89	349168,40
	Anos		9305,31	-312603,60	479700,70
Fpmbrutoln	Geral	856,14	1129,36	0	63875,15
	Municípios		674,95	32,73	7143,01
	Anos		904,94	-4917,23	58271,35
Tributosln	Geral	220,32	4021,76	0	585099,40
	Municípios		1152,32	1,32	48845,78
	Anos		3846,82	-48590,84	536473,90
transfinteruniliqln	Geral	371,67	1298,42	8353,65	38077,69
	Municípios		504,33	8516,41	10723,29
	Anos		1196,98	-9465,56	34943,70
Fundebln	Geral	303,25	749,13	35,79	99320,32
	Municípios		233,95	29,90	8653,42
	Anos		711,76	-8206,95	90970,15
Susln	Geral	119,10	120,10	0	22588,08
	Municípios		56,88	0	2038,23
	Anos		106,46	-1815,40	20668,96

Fonte: Dados da pesquisa.

Na Tabela 12, apresentam-se os coeficientes de efeitos fixos, dado que foi rejeitada, pelo teste de Hausman, a hipótese nula da existência de exogeneidade entre o termo de efeito individual e as variáveis do modelo. Dessa forma, o modelo de efeitos fixos apresentou-se como uma melhor ferramenta para análise das despesas de custeio municipais do que o modelo de efeitos aleatórios (Tabela 12). O teste de Chow confirma que o modelo de efeitos fixos gera

melhores estimadores em comparação com o modelo Pooled. E o teste LM de Breusch-Pagan indica que o modelo de efeitos aleatórios seria mais adequado que o modelo Pooled.

Tabela 12 – Resultados do modelo estimado por Efeitos Fixos.

Descrição	Coefficiente	Erro-padrão	T	p-valor	(intervalo de confiança a 95%)	
Pibln	0,095	0,012	2,78	0,035	0,010	0,060
Fpmbrotoln	0,401	0,019	21,09	0,000	0,364	0,438
Tributosln	0,036	0,08	4,17	0,000	0,019	0,053
transfinteruniliqln	-0,006	0,010	-0,66	0,511	-0,026	0,013
Fundebln	0,042	0,010	4,20	0,000	0,022	0,062
Susln	0,078	0,012	6,37	0,000	0,054	0,102
Transfinterestln	0,037	0,023	15,79	0,000	0,032	0,041
Constante	0,775	0,149	5,20	0,0000	0,483	1,067
Observações	Grupos	R²	R²Ajustado			
56.624	5.528	0,4157	0,4503			
Teste de Especificação do modelo						
Estatística F	Chow	Hausman	Teste LM	Wooldridge	Wald	
1149,58	1,11	367,94	9,16	17,646	12406,44	
0,0000	0,0000	0,0000	0,0012	0,000	0,0000	

Fonte: Dados da pesquisa.

O modelo de dados em painel, de acordo com o teste de Wald, apresentou heterocedasticidade. Pelo teste de Wooldridge rejeitou a hipótese nula de ausência de autocorrelação, não se podendo utilizar o modelo de mínimos quadrados ordinários (MQO). Para corrigir os problemas, utilizou-se o modelo de mínimos quadrados generalizados (MQG). O valor do R² acima de 45,03% mostra que o modelo está ajustado. O valor do teste F é elevado ao nível de significância de 5%, rejeitando a hipótese de que os coeficientes são conjuntamente iguais a zero. E, de acordo com a estatística t e seu p-valor, seis coeficientes, dos sete analisados, mostraram-se significativos.

Verificou-se que as transferências intergovernamentais, exceto outras transferências da União, impactam positivamente as despesas de custeio. Essa variação positiva encontrada demonstra que esse tipo de recurso está sendo aplicado para aumentar os gastos municipais nas áreas para as quais elas foram destinadas. Destacam-se principalmente as áreas da saúde, com os repasses do SUS e FPM, da educação, através do Fundeb e FPM, e, das demais áreas, por meio do FPM e das transferências estaduais.

Com relação à área de saúde, os indícios do efeito *flypaper* contrariam os resultados de Simão e Orellano (2015) e corroboram a pesquisa de Kalb (2010). Na área de educação, a presença do efeito *flypaper* se coaduna com os resultados da literatura (como exemplo, Diniz, Lima e Martins, 2017; Vieira *ET AL.*, 2017a; e Baekgaard e Kjaergaard, 2016). Quanto às demais áreas, incluindo emprego e renda, os resultados indicam que quanto maior o

recebimento dessas transferências, maior é a expansão do gasto público, sem se considerar a eficiência na aplicação dos recursos analisados (como nas pesquisas de Carvalho e Cossio, 2001, e Schettini, 2012).

As transferências do FPM apresentaram o maior coeficiente entre as demais fontes de recursos, indicando a sua representatividade para a manutenção administrativa dos municípios brasileiros, sendo esse fato corroborado pelos trabalhos de Massarde e Abrantes (2016), Vieira *et al.* (2020) e Bremaeker (2010). Esse resultado indica que quanto maior o recebimento dessa transferência maior é o impacto na expansão das despesas públicas, o que pode revelar a ineficiência ou desperdício na aplicação desses recursos, conforme destacam Bird e Smart (2002), Shah (2007) e Kalb (2010) em seus estudos.

A elasticidade do PIB *per capita* comporta-se como previsto pela literatura sobre a relação da renda e seu impacto nas despesas de custeio, confirmando a existência de correlação positiva entre o valor da produção municipal e o agregado dos gastos públicos. Observa-se que tanto as transferências quanto o PIB, variável *proxy* para renda, têm um impacto positivo sobre as despesas de custeio *per capita*. Dessa forma, obtêm-se indícios da presença do efeito *flypaper*, posto que a elasticidade das despesas de custeio *per capita* com relação às transferências analisadas é superior ao impacto das despesas de custeio com relação à renda *per capita*.

A elasticidade da receita tributária *per capita* também é positiva, mas como esperado tem um impacto menor que as transferências intergovernamentais, confirmando a dependência elevada dos recursos transferidos pelas esferas superiores do governo, também encontrada nos trabalhos de Rocha, Louzano e Oliveira (2017), Lopes e Sucupira (2016), Soares, Flores e Coronel (2014), Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014) e Bremaeker (2011). O fato de o coeficiente da receita tributária ser inferior ao coeficiente das transferências federais e estaduais evidencia a ilusão fiscal nos municípios brasileiros, conforme concepção dos autores Mendes (2004) e Carvalho e Cossio (2001). Porém, a análise da ilusão fiscal fica prejudicada, devido ao baixo nível de arrecadação própria da maioria dos municípios, pois praticamente não dependem da receita tributária para financiar suas despesas.

4.3.2 Análise da influência das transferências do FPM-Interior no desenvolvimento socioeconômico dos municípios

4.3.2.1 Análise descritiva das variáveis dos modelos regressivos para o desenvolvimento socioeconômico

Os indicadores socioeconômicos consolidados na Tabela 10 apresentaram valores médios 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 de acordo com a FIRJAN. Analisando cada dimensão, tem-se como média geral do IFDM-Educação o valor de 0,683; IFDM-Saúde de 0,682 e IFDM-Emprego e Renda de 0,522, o que corresponde a um desenvolvimento moderado para as áreas de educação e saúde, e, desenvolvimento regular para a área de emprego e renda. Observou-se para todas as dimensões grande amplitude dos indicadores, revelando desigualdade entre os municípios em todas as áreas, ainda que se mostre mais concentrada na de geração de renda municipal, pois é o indicador com menores escores para o período analisado nesta pesquisa, conforme demonstrado na Tabela 13.

Para a dimensão educação, há indicação da existência de distorção da idade-série dos alunos do ensino fundamental, aumento do número de alunos matriculados no ensino infantil e razoável nota no Ideb, para a maioria dos municípios brasileiros. Sendo assim, observou-se que para essa área ainda se fazem necessários mais investimentos em infraestrutura escolar e qualificação/remuneração dos docentes.

Na dimensão de saúde, verificou-se bons indicadores, todavia alguns pontos ainda precisam ser melhorados como: aumento da cobertura das consultas pré-natal e do atendimento populacional pelos programas voltados para atenção básica, redução da taxa de mortalidade infantil e da mortalidade de adultos por doenças não definidas.

Já para a dimensão emprego e renda, que apresentou o menor nível de desenvolvimento, as deficiências se relacionam ao nível de formalização do trabalho e à geração de renda, que precisam ser aumentados mesmo em cenários desfavoráveis. Esse indicador revelou a existência de acentuada concentração de renda nos municípios.

Quanto aos indicadores geográficos de condensação populacional, que segundo Cossio e Carvalho (2001), Baião, Cunha e Souza (2017) e Vieira *et al.* (2017a), 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. O que indica, de maneira geral, municípios com grandes áreas geográficas e concentração de pessoas em seus centros urbanos, a qual pode demandar maiores investimentos em políticas públicas.

Tabela 13 – Características descritivas das variáveis utilizadas nos modelos regressivos.
(Continua)

Variável	Variação	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Ifdmeduc	Geral	0,683	0,14	0,13	1
	Municípios		0,12	0,28	0,98
	Anos		0,07	0,34	0,99
Ifdmsau	Geral	0,682	0,17	0,03	1
	Municípios		0,14	0,22	0,98
	Anos		0,08	0,23	1
Ifdmemprend	Geral	0,523	0,13	0,10	0,95
	Municípios		0,11	0,23	0,86
	Anos		0,07	0,14	0,94
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
	Municípios		0,21	0,04	0,99
	Anos		0,08	-0,17	1
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
Tributosln	Geral	4,384	1,08	-10,84	13,28
	Municípios		0,83	0,12	7,42
	Anos		0,70	-8,54	12,56

Tabela 13 – Características descritivas das variáveis utilizadas nos modelos egressivos.
(Conclusão)

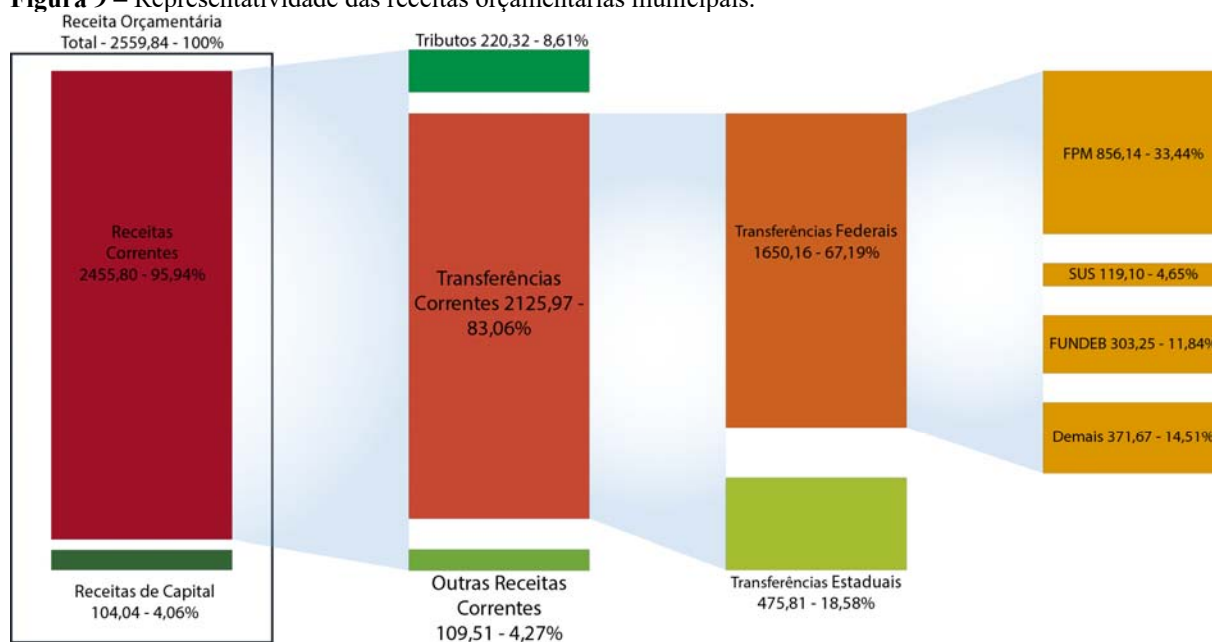
Variável	Variação	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
transfinteruniliqln	Geral	5,935	0,76	-4,05	11,55
	Municípios		0,50	3,87	8,94
	Anos		0,58	-2,38	10,30
Fundebln	Geral	5,430	0,85	-9,73	11,51
	Municípios		0,39	2,52	6,77
	Anos		0,75	-8,68	10,60
Susln	Geral	4,601	0,74	-9,25	10,03
	Municípios		0,42	0	6,68
	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
Dlegislativln	Geral	4,070	0,89	-12,97	11,74
	Municípios		0,72	-4,47	8,11
	Anos		0,69	-11,44	10,22
Deducação	Geral	6,177	0,79	-1,34	13,59
	Municípios.		0,40	0	7,91
	Anos		0,69	-0,83	12,60
Dsaude	Geral	5,904	0,83	-3,81	13,44
	Municípios.		0,46	2,62	7,79
	Anos		0,69	-2,88	12,53
Dassistencia	Geral	4,051	0,97	-5,85	11,51
	Municípios.		0,63	1,28	6,53
	Anos		0,73	-4,04	9,90
Dprevidencia	Geral	3,606	1,53	-8,34	13,34
	Municípios.		1,56	-2,96	13,26
	Anos		1,02	-4,90	13,72
Dempregorenda	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
	Municípios.		0,04	0,00	0,46
	Anos		0,03	-0,34	0,96
Autofing	Geral	0,41	0,23	0	1
	Municípios.		0,08	0	0,73
	Anos		0,21	-0,22	1,12

Fonte: Dados da pesquisa.

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

As receitas de transferências intergovernamentais, as receitas correntes e a receita de capital indicam a entrada de recursos financeiros nos municípios. Os valores médios *per capita* apurados para cada variável representativa de receitas, no período de doze anos, revelaram que as transferências intergovernamentais representaram 83,06% da receita total, a receita tributária, 8,61%, outras fontes de receitas correntes, 4,27%, e as receitas de capital, 4,06% (Figura 9).

Figura 9 – Representatividade das receitas orçamentárias municipais.



Fonte: Dados da pesquisa.

Nota 1: Todos os percentuais apresentados são em relação ao valor da receita orçamentária total.

Nota 2: Todos os valores apresentados são valores médios *per capita* apurados para o período de 2005 a 2016.

A análise descritiva dos dados permitiu algumas constatações com relação à representatividade das receitas tributárias e de transferências intergovernamentais. Verificou-se que os municípios mais desenvolvidos possuem maior arrecadação tributária, ao passo que, os mais carentes arrecadam menos. Essa evidência é constante na literatura e está presente em vários trabalhos, a exemplo de Rocha, Louzano e Oliveira (2017) e Lopes e Sucupira (2016).

Considerando as receitas do FPM, observou-se que os 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), pode ser creditado à forma de distribuição dessa transferência (critério populacional). Além disso, verificou-se que as receitas de transferências podem chegar em média a 83,06% das receitas municipais, o que revela um

cenário de dependência desses recursos para a realização das políticas públicas locais, principalmente para os 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), Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014), Bremaeker (2011) e Vieira *et al.* (2020).

Como indicadores que retratam os investimentos municipais, têm-se as despesas de custeio (*despcust*), que se referem aos gastos públicos com pessoal e manutenção dos serviços, despesas com educação (*deducação*), saúde (*dsaude*), emprego e renda (*demprend*), assistência social (*dassistencia*) e previdência social (*dprevidencia*). Todas as despesas foram apuradas em valores *per capita*.

A despesa total *per capita*, em valores médios, foi apurada em R\$ 2.559,84. Na sua composição, as despesas de custeio estão relacionadas à despesa com a função legislativa, que representou 3,06% (R\$ 78,53/hab), educação, 26,96% (R\$ 689,91/hab), assistência social, 3,64% (R\$ 93,42), previdência social, 2,93% (R\$ 75,11/hab), emprego e renda, 14,00% (R\$ 358,14/hab) e saúde, 21,96% (R\$ 562,05/hab). 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 da escolha de investimento dos gestores municipais, e também foram utilizadas com a mesma finalidade pelos autores Lopes e Sucupira (2016), Diniz, Lima e Martins (2017), Schettini (2012), Machado *et al.* (2010) e Magalhães *et al.* (2016). Todos os valores representaram médias apuradas, para o período entre 2005 a 2016, das despesas *per capita* por função.

Ressalta-se que o investimento nas áreas de educação e saúde são obrigatórios por força constitucional, sendo 25% das receitas de transferências constitucionais e impostos aplicados na área de educação, e 15%, na área de saúde, para os municípios brasileiros. Essa obrigação também explica por que as despesas nessas áreas são as mais representativas no orçamento municipal. Nesse sentido, elas constituem importantes dimensões para avaliação do desenvolvimento socioeconômico municipal.

Com relação à necessidade fiscal, que representa a capacidade de arrecadação de receitas próprias dos municípios, constatou-se um percentual médio de 5,96%. O que significa dizer que apenas, aproximadamente, 6% do total das receitas municipais são provenientes de fontes próprias dos municípios, indicando alta necessidade de complementação dessas receitas municipais por transferências de outros entes da federação. Um fato destacado é o alto custo administrativo apresentado pelos municípios, visto que se apurou um gasto médio de 41,15% dos seus recursos para a manutenção dos serviços administrativos, sendo 14,58% da fonte de recursos tributários.

4.3.2.2 Análise dos modelos regressivos para o desenvolvimento socioeconômico

Ao verificar a influência das transferências intergovernamentais, mais precisamente as transferências do FPM-Interior líquido, no nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios, efetuou-se a análise em três conjuntos de quatro modelos com dados em painel dinâmico. O primeiro considera apenas o relacionamento entre as variáveis independentes e a variável dependente, sem *dummies*, para as quatro áreas abordadas relacionadas a educação, saúde, emprego e renda e consolidado.

O segundo conjunto de modelos considera esse relacionamento para as quatro áreas, com *dummies*, para as 18 faixas populacionais de distribuição dos recursos do FPM-Interior líquido, para o qual foi excluída a faixa superior, ou seja, aquela que abrange os municípios brasileiros com mais de 156.216 habitantes (ffpm156.217).

Por fim, o terceiro também aborda o mesmo relacionamento com as mesmas características, alterando as *dummies*, que nesse caso são relativas às 6 *dummies* de porte populacional conforme metodologia do IMRS criada pela FJP, também se excluindo a faixa superior de porte populacional, que corresponde aos municípios brasileiros com mais de 500.000 habitantes (fporte500.001). A exclusão dessas *dummies* é justificada por se acreditar que municípios com maior porte populacional são os que apresentam as melhores condições socioeconômicas, conforme destacam Farina, Gouvea e Varela (2007), Silva *et al.* (2013) e Machado *et al.* (2010), e, também menor dependência das transferências intergovernamentais e maior arrecadação tributária, de acordo com Rocha, Louzano e Oliveira (2017) e Lopes e Sucupira (2016).

A estimativa das regressões considerou o modelo 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 foram realizados 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%.

4.3.2.2.1 Análise dos modelos regressivos para a dimensão educação

Analisando-se os três modelos para a dimensão educação, quanto à influência de cada indicador de um ano nele próprio e nos anos seguintes, verificou-se que o indicador ifdm-educação (que mensura as condições de educação nos municípios) sofre efeito das defasagens por dois anos, demonstrando que o indicador de um ano influencia positivamente o mesmo indicador por mais um ano subsequente.

Com relação aos demais indicadores, também se presenciou o efeito das defasagens, ao longo de dois anos, de maneira diferenciada para cada categoria de receita, despesa, indicadores de geografia e renda, confirmando o caráter dinâmico das variáveis. Destaca-se que, para as transferências intergovernamentais, o efeito da defasagem apresenta-se diferenciado (Tabela 14): para o FPM, o efeito é positivo nos dois anos, o que significa que o maior volume de recursos de transferências recebidas pelo município tende a influenciar positivamente seu impacto no investimento em políticas públicas. Por outro lado, para as transferências federais líquidas (excluindo o FPM, Fundeb e SUS) o efeito inicialmente positivo torna-se negativo, ou seja, conforme se aumenta o volume de recursos de transferências recebidas pelo município, aumenta-se também a influência negativa do seu impacto no investimento em políticas públicas, comportamento que também se aplica às receitas de transferências estaduais.

Considerando o relacionamento entre as variáveis, verificou-se a existência de relação entre as transferências intergovernamentais, principalmente o FPM-Interior líquido, e o nível de desenvolvimento socioeconômico. Mais especificamente, essa relação foi confirmada nos três modelos (Tabela 11), logo, as transferências intergovernamentais, inclusive o Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior líquido), influenciam os indicadores socioeconômicos dos municípios, considerando a dimensão da educação.

Os modelos apresentaram algumas peculiaridades, sendo que no primeiro modelo (educação sem *dummies*), observou-se relacionamento positivo entre densidade populacional, necessidade fiscal, autonomia financeira, despesas de custeio, PIB, despesas com legislativo e emprego e renda. A taxa de urbanização e de transferências do FPM-Interior líquido apresentaram efeito negativo. Assim, infere-se que os municípios mais urbanizados demandam mais recursos para investimento em políticas públicas, afetando negativamente o nível de desenvolvimento socioeconômico no município.

As receitas do FPM-Interior líquido representam transferências intergovernamentais e sua relação negativa com o indicador socioeconômico da dimensão educação revela que quanto maior o recebimento dessa transferência, menor será o seu impacto no desenvolvimento local,

indicando ineficiência ou desperdício na aplicação desses recursos, conforme apurado nos estudos de Bird e Smart (2002), Shah (2007) e Kalb (2010).

O efeito positivo da capacidade de arrecadação, das despesas de custeio, do PIB, da autonomia financeira, das receitas correntes e do investimento nas áreas de emprego e renda e no legislativo dos municípios no desenvolvimento pode ser atribuído à eficiência da alocação desses recursos, bem como seu direcionamento para atendimento de necessidades básicas da população, mais investimento na infraestrutura administrativa e uma melhor gestão da aplicação dessas receitas, como apurado nos estudos de Moraes, Oliveira e Rocha (2016), Simão e Orellano (2015) e Magalhães *et al.* (2016).

A relação positiva das despesas para custeio do Poder Legislativo e o desenvolvimento socioeconômico na dimensão educação pode ser justificada pelo fato de a aplicação de recursos nessa dimensão ser uma obrigação constitucional e necessitar de constante fiscalização quanto à aplicação de recursos e à elaboração de leis locais para o planejamento educacional (Plano Decenal de Educação – PDE –, Plano de Carreiras do Magistério – PCM –, revisões anuais dos vencimentos dos docentes e colaboradores educacionais, Plano de Rotas do Transporte Escolar – PRTE –, entre outros).

Avaliando o segundo modelo (educação com 18 faixas do FPM), observou-se relacionamento negativo entre as receitas do FPM-Interior e o desenvolvimento da dimensão educação, corroborando os resultados do primeiro modelo. Significa que a aplicação das receitas do FPM-Interior não está em consonância com finalidades teóricas dos mecanismos de transferências aos municípios para redução da desigualdade social, o que vai ao encontro dos estudos de Mendes, Miranda, e Cossio (2008), Shah (2007) e Lopes e Sucupira (2016). Por outro lado, observou-se relação positiva com a densidade populacional, taxa de urbanização, autonomia financeira, receitas do SUS e despesas com a saúde.

Considerando as faixas populacionais, verificou-se que tanto as receitas quanto o investimento na área da saúde influenciaram positivamente os níveis educacionais. A escolha do gestor em desenvolver políticas locais para atendimento de necessidades básicas da população mais carente, com oferta de vacinas, tratamentos preventivos com programas do SUS, a exemplo do PSF e PAC, e auxílios às famílias de baixa renda, possibilita melhorar condições de saúde da população, contribuindo para melhores condições cognitivas de aprendizado.

Com relação às faixas populacionais definidas pelo Decreto-Lei nº 1881/1981, principal objeto deste estudo, verificou-se que não há diferenças estatísticas significantes entre os coeficientes apresentados para as 17 faixas populacionais analisadas (população de 0 a 156.216

habitantes), com relação aos indicadores *proxies* do desenvolvimento socioeconômico da área educação.

A partir desses achados, pode-se inferir que não há evidências de diferenciação entre as 18 faixas populacionais para segregar os municípios em menos ou mais desenvolvidos, quando se considera a dimensão educação. Essa constatação contradiz o pressuposto do Acórdão 1.120/2009 do Tribunal de Contas da União, indicando *a priori*, que esse critério populacional não é o mais apropriado para partilha de recursos do FPM-Interior, o que está em consonância com os trabalhos de Rocha (2019), Mendes, Miranda e Cossio (2008) e Castro e Lima (2020). Esse resultado confirmou as expectativas dos estudos de Azzoni e Isai (1993), Farina, Gouvêa e Varela (2007), Pamplona (2009), Massardi e Abrantes (2016), Vieira *et al.* (2020) e Rezende (2019).

Tabela 14 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão educação (system GMM).

(Continua)

1º Modelo: IFDM EDUCAÇÃO SEM DUMMIES				2º Modelo: IFDM EDUCAÇÃO COM 17 FAIXAS FPM				3º Modelo: IFDM EDUCAÇÃO COM 5 FAIXAS PORTE			
Variável	Coefficiente	Erro-padrão		Variável	Coefficiente	Erro-padrão		Variável	Coefficiente	Erro-padrão	
ifdmeduc				ifdmeduc				ifdmeduc			
L1	0,29764660	0,00755110	***	L1	0,1540134	0,0097441	***	L1	0,1714059	0,0083472	***
L2	0,04504310	0,00628050	***	L2	0,0160498	0,0077163	**	L2	0,0191368	0,0054473	***
Despcustln				despcustln				despcustln			
L1	0,00268250	0,00015420	***	L1	0,0017975	0,0002597	***	L1	0,0026791	0,00023	***
L2	0,00160500	0,00014880	***	Pibln				L2	0,0009277	0,0002262	***
Pibln				L1	0,0254198	0,0026663	***	pibln			
L1	-0,00140230	0,00180760		correnteln				L1	0,0010974	0,0023442	
L2	0,01113870	0,00178600	***	L1	-0,03432	0,0015467	**	L2	0,0092031	0,0016471	***
Correnteln				tributosln				correnteln			
L1	-0,00759250	0,00119240	***	L1	0,00355	0,0009805	***	L1	0,0088246	0,0015071	***
L2	0,00118260	0,00074160		transfinteruniliqln				L2	0,0012094	0,0015263	
Tributosln				L1	0,0056587	0,0004792	***	tributosln			
L1	0,00553940	0,00072790	***	Fundebln			***	L1	-0,023738	0,0006583	***
L2	-0,00073200	0,00047580		L1	0,0000224	0,0008355		L2	0,0015996	0,000548	***
Transfinteruniliqln				Susln				transfinteruniliqln			
L1	0,00773770	0,00033930	***	L1	0,0109873	0,0016615	***	L1	0,0104525	0,0004249	***
L2	0,00325400	0,00043970	***	transfinterestln				L2	0,0047905	0,0004529	***
Fundebln				L1	0,0315985	0,0025802	***	Fundebln			
L1	0,00228770	0,00088020	***	capitalln				L1	-0,006968	0,0010469	
L2	-0,00051930	0,00095630		L1	0,0034915	0,0003121	***	L2	-0,052113	0,0010055	***
Susln				dlegislativoln				susln			
L1	-0,00238700	0,00133150	*	L1	0,0094871	0,0011929	***	L1	-0,043862	0,0015216	***
L2	0,00030270	0,00092670		deducacoln				L2	-0,066946	0,0011815	***
Transfinterestln				L1	0,0038559	0,001033	***	transfinterestln			
L1	0,02486280	0,00214780	***	dsaudeln				L1	0,0206629	0,0020589	***
L2	-0,01386050	0,00142460	***	L1	-0,021295	0,0015189		L2	-0,06045	0,0015964	***
Capitalln				dassistencialn				capitalln			
L1	0,00125760	0,00020820	***	L1	-0,056641	0,0010649	***	L1	0,004037	0,0002422	***
L2	-0,00261620	0,00023800	***					L2	0,0002055	0,0002316	

Tabela 14 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão educação (system GMM).

(Continuação)

1º Modelo: IFDM EDUCAÇÃO SEM DUMMIES			2º Modelo: IFDM EDUCAÇÃO COM 17 FAIXAS FPM			3º Modelo: IFDM EDUCAÇÃO COM 5 FAIXAS PORTE		
Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão
Dlegislativln			dprevidencialn			dlegislativln		
L1	0,00641890	0,00090400 ***	L1	-0,010162	0,000332 ***	L1	0,0034402	0,0008322 ***
L2	0,00386850	0,00058370 ***	dempregorendaln			L2	-0,009676	0,0006767
Deducacaoln			L1	-0,004092	0,0004478	deducacaoln		
L1	0,00200720	0,00096530 **	fpmlinqn			L1	0,0036823	0,0009543 ***
L2	-0,00010430	0,00075340	L1	-0,067098	0,001263 ***	L2	0,0039056	0,000826 ***
DsaudeIn						dsaudeIn		
L1	-0,00431420	0,00117690 ***				L1	-0,030558	0,0011606 ***
L2	-0,00339770	0,00075400 ***				L2	0,0022604	0,0010037 **
Dassistencial						dassistencial		
L1	-0,00169850	0,00081320 **				L1	0,006889	0,0009246 ***
L2	-0,00015240	0,00058960				L2	0,0030826	0,0006466 ***
Dprevidencialn						dprevidencialn		
L1	-0,00014400	0,00022260				L1	0,0005598	0,000255 **
L2	-0,00072890	0,00016130 ***				L2	0,0003472	0,0003113
Dempregorendaln						dempregorendaln		
L1	0,0010493	0,0002438 ***				L1	-0,015992	0,0002667 ***
L2	-0,0006557	0,000332 **				L2	-0,006596	0,0003664 *
Fpmlinqn						pmlinqn		
L1	0,0053932	0,000806 ***				L1	0,007658	0,0008692 ***
L2	0,0697763	0,0030184 ***				L2	0,0385596	0,0040564 ***

Tabela 14 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão educação (system GMM).

									(Conclusão)
1º Modelo: IFDM EDUCAÇÃO SEM DUMMIES			2º Modelo: IFDM EDUCAÇÃO COM 17 FAIXAS FPM			3º Modelo: IFDM EDUCAÇÃO COM 5 FAIXAS PORTE			
Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão	
Densid	0,2265962	0,0216724 ***	ffpm10188	-0,346947	0,0235845	fporte5000	0,0061006	0,0020901 ***	
Txurb	-0,0116876	0,0037539 ***	ffpm13584	-0,26165	0,0231731	fporte30000	-0,008239	0,0047603	
Necfisc	0,0344268	0,009408 ***	ffpm16980	-0,240505	0,0229252	fporte100000	-0,046392	0,0109761	
Aufingpc	0,0031959	0,0016589 *	ffpm23772	-0,20556	0,0227221	fporte500000	-0,171128	0,0112266	
Despcustln	0,0005236	0,000304 *	ffpm30564	-0,282475	0,0222696	densid	0,262879	0,025425 ***	
Pibln	0,0028122	0,0012502 **	ffpm37356	-0,169864	0,0213296	txurb	-0,188863	0,0038652 ***	
Correnteln	0,0002044	0,000987	ffpm44148	-0,156124	0,0209057	necfisc	0,0440087	0,0111265 ***	
Dlegislativln	0,0063262	0,0007704 ***	ffpm50940	-0,233318	0,0207494	aufingpc	0,0033318	0,0020954	
Dempregorendaln	0,0006279	0,0001945 ***	ffpm61128	-0,206928	0,020154	despcustln	0,000114	0,000417	
Fpqliqln	-0,0080769	0,0010300 ***	ffpm71316	-0,098695	0,0197017	pibln	0,0037657	0,0012278 ***	
_cons	-0,2837743	0,0219866 ***	ffpm81504	0,0097141	0,0178804	correnteln	0,003325	0,0015262 **	
			ffpm91692	0,0083713	0,0165395	tributosln	0,0005427	0,0009964	
			ffpm101880	0,0001375	0,0162025	susln	-0,006914	0,0010941	
			ffpm115464	-0,082526	0,015291	transfinterestln	-0,085646	0,001793 ***	
			ffpm129048	-0,072767	0,0139937	dsaudeln	-0,039917	0,0011532 ***	
			ffpm142632	-0,109977	0,0124979	fpqliqln	0,0008796	0,0006842 *	
			ffpm156216	-0,044075	0,0069186	_cons	-0,3686619	0,038044 ***	
			densid	0,0482363	0,0298408				
			txurb	0,0139075	0,0033086 ***				
			necfisc	0,0165788	0,0126983				
			aufingpc	0,0038678	0,00219 *				
			correnteln	0,0016481	0,0012847				
			susln	0,0043805	0,0010182 ***				
			dlegislativln	0,0086499	0,0009806 ***				
			pqliqln	-0,076144	0,0010204 ***				
			_cons	-0,691975	0,0317278 **				
Testes modelo 1: IFDM EDUCAÇÃO SEM DUMMIES			Testes modelo 2: IFDM EDUCAÇÃO COM 17 FAIXAS FPM			Testes modelo 3: IFDM EDUCAÇÃO COM 5 FAIXAS PORTE			
Wald	Prob (chi2): 0,0000		Wald	Prob (chi2): 0,0000		Wald	Prob (chi2): 0,0000		
Sargan	Prob (chi2): 0,0691		Sargan	Prob (chi2): 0,0600		Sargan	Prob (chi2): 0,2414		
Abond -AR1	P(z): 0,0000		Abond -AR1	P(z): 0,0000		Abond -AR1	P(z): 0,0000		
Abond -AR2	P(z): 0,1750		Abond -AR2	P(z): 0,1850		Abond -AR2	P(z): 0,1920		

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* ffpm156217 e para o 3º modelo foi excluída a *dummy* fporte500001.

Para o terceiro modelo (educação com 6 faixas da FJP), observou-se o efeito positivo com a densidade populacional, a necessidade fiscal, as receitas correntes, o PIB e as transferências do FPM-Interior líquido e efeito negativo com relação à taxa de urbanização, transferência estaduais e despesas com saúde.

Nesse modelo, a relação do FPM-Interior com o desenvolvimento da dimensão educação se diferencia dos dois modelos anteriores, enfatizando uma influência positiva das transferências do FPM na dimensão educação do desenvolvimento municipal. Conforme destacam Mendes, Miranda e Cossio (2008) e Rocha (2019) em suas pesquisas, esse comportamento é esperado de acordo com seus objetivos como parte principal do sistema de transferências brasileiro.

Com relação às faixas populacionais alternativas (critério alternativo desta pesquisa), 6 faixas de porte populacional, verificou-se: a) para as faixas populacionais que abrangem de 5.001 a 500.000 habitantes, os coeficientes não apresentaram diferenças estatísticas significantes; b) para a faixa populacional de 0 a 5000 habitantes, seu coeficiente é estatisticamente significativo. Nesse contexto, faz-se a seguinte consideração: a faixa fporte5000 apresentou coeficiente maior que a faixa fporte500.000, o que evidenciou maiores indicadores socioeconômicos da dimensão educação para os municípios menores (até 5.000 habitantes). Fato que também contradiz as diretrizes do Acórdão 1.120 do TCU, de forma que os resultados obtidos corroboram o segundo modelo no que diz respeito ao porte populacional dos municípios.

Sobre o relacionamento com o desenvolvimento socioeconômico na dimensão educação, destaca-se que em todos os modelos observou-se a presença das variáveis taxa de urbanização, autonomia financeira e as receitas de transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior líquido). Logo, junto ao critério populacional, esses indicadores poderiam constituir critérios adicionais para auxiliar na redistribuição dos recursos de transferências do FPM-Interior de forma mais equânime.

A variável despesa com custeio da Administração e a necessidade fiscal, mesmo não tendo presença unânime em todos os modelos, constitui um indicador que pode compor uma fórmula alternativa de partilha dos recursos do FPM-Interior. Ressalta-se que o indicador de renda (PIB) apresentou significância no 1º e 3º modelos, mas não apresentou para o 2º modelo (18 faixas), o que contraria as expectativas positivas para o segundo critério de distribuição dos recursos do FPM-Interior.

4.3.2.2.2 Análise dos modelos regressivos para a dimensão saúde

A análise dos três modelos para a dimensão saúde permitiu constatar o efeito das defasagens por três anos para o ifdm-saúde (que considera as condições de saúde nos municípios), sendo essa influência positiva no primeiro ano e negativa nos dois subsequentes (Tabela 15). Com relação aos demais indicadores, também se presenciou o efeito das defasagens, ao longo de dois anos, de maneira diferenciada para cada um. Destaca-se que para a maioria das transferências, o efeito da defasagem apresenta-se inicialmente positivo e torna-se negativo a partir do segundo ano, ou seja, conforme se aumenta o volume de recursos de transferências que o município recebe, tende a ocorrer uma influência negativa no investimento em políticas públicas na área de saúde (Tabela 15). Nesse sentido, verificou-se o caráter dinâmico das variáveis que compuseram os modelos.

Analisando as peculiaridades de cada um dos modelos, constata-se que no primeiro modelo (saúde sem *dummies*) observou-se uma relação positiva entre o indicador de saúde e as despesas com legislativo e negativa com necessidade fiscal, receitas de transferências do FPM-Interior e despesas com saúde. Logo, entende-se que municípios com maior capacidade de arrecadação, maiores despesas para a área de saúde e receitas do FPM-Interior são os que apresentaram menor nível de desenvolvimento socioeconômico para a dimensão saúde. Essa relação negativa para o FPM contradiz os resultados de Baião, Cunha e Souza (2017) e Duarte *et al.* (2009) e confirma os de Vieira *et al.* (2017a).

A relação negativa das receitas do FPM-Interior líquido, que representam transferências intergovernamentais, com o indicador socioeconômico da dimensão saúde revela possível desperdício na aplicação desses recursos, contrariando os resultados de Simão e Orellano (2015) e corroborando a pesquisa de Kalb (2010). Esse resultado indica que o aumento da transferência tende a expandir o gasto público, sem considerar a eficiência na aplicação desses recursos (CARVALHO; COSSIO, 2001; SCHETTINI, 2012).

Analogamente à dimensão educação, também se propôs dois modelos alternativos, o segundo que analisa especificamente o critério de faixas populacionais do FPM-Interior, e um terceiro que analisa uma opção alternativa para o porte populacional (FJP).

No segundo modelo (saúde com 18 faixas do FPM), apurou-se um relacionamento idêntico ao do primeiro modelo, apenas com diferença na magnitude dos coeficientes. O diferencial desse modelo está na análise do critério populacional para a dimensão saúde do desenvolvimento municipal.

Mais especificamente, com relação às 18 faixas populacionais do FPM, apurou-se: a) para a terceira e quarta faixas (população variando de 13.585 a 30.563 habitantes): coeficientes estatisticamente significantes, b) para as demais 15 faixas populacionais: coeficientes estatisticamente insignificantes. Esses resultados corroboram a evidência de que não há diferenciação entre todas as 18 faixas populacionais para segregar os municípios em menos ou mais desenvolvidos, quando se considera a dimensão saúde. Situação que se coaduna com o posicionamento da literatura de que esse critério populacional não é o mais apropriado para partilha de recursos do FPM-Interior (ROCHA, 2019; MENDES; MIRANDA; COSSIO, 2008; CASTRO E LIMA, 2020).

Ressalta-se que a verificação do critério renda, representado pelo PIB, não demonstrou sua relação com a evolução dos indicadores de saúde, não se permitindo validar esse critério para a repartição do FPM-Interior nos termos da legislação.

O terceiro modelo (saúde com 6 faixas da FJP) apresentou uma relação positiva entre o indicador de saúde e a densidade populacional, a capacidade de arrecadação e as despesas com previdência, enquanto para os indicadores de receitas do FPM-Interior a relação é negativa. Os resultados desse modelo coadunam-se aos dois modelos anteriores, e as peculiaridades desse modelo residem no comportamento das faixas populacionais, como critério alternativo.

Com relação às faixas populacionais alternativas, 6 faixas de porte populacional, verificou-se: coeficientes significativos para a faixa de até 5.000 habitantes (fporte5000) e não significativos estatisticamente para as demais faixas (acima de 5.001 hab), ao se considerar o desenvolvimento para a dimensão saúde. Assim, não é possível afirmar que à medida que se aumenta a população também se presencia o aumento dos indicadores de saúde nos municípios, o que invalida tal critério como *proxy* exclusiva do desenvolvimento municipal.

Tabela 15 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão saúde (system GMM).

(Continua)

1º Modelo: IFDM SAÚDE SEM DUMMIES			2º Modelo: IFDM SAÚDE COM 17 FAIXAS FPM			3º Modelo: IFDM SAÚDE COM 5 FAIXAS PORTE		
Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão
Ifdmsau			ifdmsau			Ifdmsau		
L1	0,5265712	0,0072658 ***	L1	0,5252522	0,0073745 ***	L1	0,4405142	0,0093084 ***
L2	-0,0065991	0,0055104	L2	-0,046438	0,0055432	L2	0,0086445	0,0077584
L3	-0,2819052	0,0068848 ***	L3	-0,2818345	0,0068708 ***	L3	-0,2850386	0,0072086 ***
Despcustln			despcustln			Despcustln		
L1	-0,0027666	0,0003688 ***	L1	-0,025467	0,0003683 ***	L1	-0,035127	0,0003734 ***
L2	-0,0009732	0,0003372 ***	L2	-0,008884	0,0003414 ***	L2	-0,042034	0,0004148 ***
Pibln			pibln			Pibln		
L1	0,0017758	0,0033707	L1	0,0009975	0,0035425	L1	-0,053682	0,0041306
L2	-0,0011889	0,003218	L2	-0,004947	0,0033263	L2	0,0142779	0,0042947 ***
correnteln			correnteln			Correnteln		
L1	-0,0073524	0,0017097 ***	L1	-0,075093	0,0017334 ***	L1	-0,097458	0,003874 **
L2	0,0003889	0,0015093	L2	0,0003735	0,0015183	L2	0,005902	0,0036313
tributosln			tributosln			Tributosln		
L1	0,0030338	0,0010987 ***	L1	0,0032413	0,0011309 ***	L1	0,010363	0,0014773 ***
L2	0,000927	0,0009415	L2	0,0009352	0,0009491	L2	0,0064313	0,000951 ***
transfinteruniliqln			transfinteruniliqln			transfinteruniliqln		
L1	0,0057087	0,0006449 ***	L1	0,0061551	0,0006764 ***	L1	0,004196	0,0008252 ***
L2	-0,0014251	0,0006379 **	L2	-0,014081	0,0006587 **	L2	0,0004961	0,0007832
Fundebln			Fundebln			Fundebln		
L1	-0,0042512	0,0013444 ***	L1	-0,039903	0,0013462 ***	L1	-0,088533	0,0018765 ***
L2	-0,0044819	0,0012692 ***	L2	-0,04716	0,0012704 ***	L2	-0,097549	0,0020784 ***
Susln			susln			Susln		
L1	-0,0030323	0,0011599 ***	L1	-0,030993	0,0011782 ***	L1	0,008388	0,0024993 ***
L2	-0,0026216	0,001841	L2	-0,032238	0,0018766 *	L2	-0,094575	0,0019576 ***
transfinterestln			transfinterestln			transfinterestln		
L1	0,0441124	0,0032277 ***	L1	0,0451467	0,0033328 ***	L1	0,0421614	0,0035325 ***
L2	0,0439369	0,002548 ***	L2	0,0428344	0,0026623 ***	L2	0,0493129	0,0037683 ***

Tabela 15 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão saúde (system GMM).

(Continuação)

Variável	Coefficiente	Erro-padrão		Variável	Coefficiente	Erro-padrão		Variável	Coefficiente	Erro-padrão	
Capitaln				capitaln				Capitaln			
L1	-0,0001689	0,0003958		L1	-0,005784	0,0004233		L1	-0,023792	0,0005163	***
L2	-0,0008535	0,0003491	**	L2	-0,008618	0,000368	**	L2	-0,032059	0,0004691	***
dlegislativln				dlegislativln				dlegislativln			
L1	0,0121553	0,0017249	***	L1	0,0120176	0,0018274	***	L1	0,0034354	0,0014604	**
L2	0,007223	0,0011891	***	L2	0,0084716	0,0011877	***	L2	0,0073351	0,0012584	***
deducacaoln				deducacaoln				deducacaoln			
L1	-0,0012898	0,0017371		L1	-0,014702	0,001754		L1	0,0020983	0,0018465	
L2	0,001939	0,001469		L2	0,0020137	0,0014532		L2	0,0101562	0,0018895	***
Dsaudeln				dsaudeln				Dsaudeln			
L1	-0,0062185	0,0016883	***	L1	-0,064555	0,0017	***	L1	0,0068706	0,0019063	***
L2	-0,0091452	0,0014505	***	L2	-0,0996	0,0014778	***	L2	0,0039736	0,0022281	*
dassistencialn				dassistencialn				dassistencialn			
L1	-0,001397	0,0012937		L1	-0,008543	0,0013187		L1	-0,069151	0,0014295	***
L2	-0,00246	0,0012129	**	L2	-0,023937	0,0012189	**	L2	-0,103441	0,0013494	***
dprevidencialn				dprevidencialn				dprevidencialn			
L1	-0,0010769	0,0004005	***	L1	-0,011487	0,0004191	***	L1	0,0019121	0,0006368	***
L2	0,0011622	0,0003104	***	L2	0,0011105	0,0003192	***	L2	0,0021885	0,0005875	***
dempregorendaln				dempregorendaln				dempregorendaln			
L1	-0,0004484	0,0004151		L1	-0,002912	0,0004427		L1	-0,012796	0,0005307	**
L2	0,0022707	0,0006283	***	L2	0,0022825	0,0006381	***	L2	-0,000308	0,0008251	

Tabela 15 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão saúde (system GMM).

(Continuação)

1º Modelo: IFDM SAÚDE SEM DUMMIES			2º Modelo: IFDM SAÚDE COM 17 FAIXAS FPM			3º Modelo: IFDM SAÚDE COM 5 FAIXAS PORTE		
Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão
densid	-0,0036589	0,0391422	ffpm10188	-0,47068	0,0454602	fporte5000	-0,233837	0,0097909 **
txurb	-0,0016406	0,0045114	ffpm13584	-0,678335	0,0452229	fporte30000	-0,024407	0,0082022
necfisc	-0,0440261	0,0171352 ***	ffpm16980	-0,780983	0,0449065 *	fporte100000	0,0147548	0,0151282
autfingpc	-0,0002818	0,0027892	ffpm23772	-0,842296	0,0444624 *	fporte500000	0,0065801	0,0156518
tributosln	0,0013652	0,0014056	ffpm30564	-0,647509	0,0438481	Densid	0,1405473	0,0345084 ***
susln	0,0011993	0,0015223	ffpm37356	-0,55414	0,0426486	Txurb	-0,002577	0,0052449
capitalln	-0,0000162	0,0003148	ffpm44148	-0,366983	0,0422004	Necfisc	0,0428284	0,0193314 **
dlegislativln	0,0079012	0,0012745 ***	ffpm50940	-0,435451	0,0414611	Autfingpc	-0,01087	0,0030837
deducacaoln	0,0002768	0,0010659	ffpm61128	-0,396651	0,0414125	Pibln	0,0035326	0,0024421
dsaudeln	-0,0052616	0,0013 ***	ffpm71316	-0,395101	0,0403963	Tributosln	0,0006542	0,0017207
dassistencialn	0,0007336	0,001127	ffpm81504	-0,377848	0,040038	dlegislativln	0,0008656	0,0014029
fpmliqln	-0,0010415	0,0006805 **	ffpm91692	-0,487027	0,0388391	dassistencialn	0,0003843	0,0012752
_cons	-0,0981123	0,0338207 ***	ffpm101880	-0,127416	0,0380248	dprevidencialn	0,0017634	0,0005184 ***
			ffpm115464	-0,299504	0,0375763	Fpmliqln	-0,035765	0,0009539 ***
			ffpm129048	-0,432213	0,0343029	_cons	-0,3383836	0,0736606 ***
			ffpm142632	-0,439956	0,0350273			
			ffpm156216	-0,078724	0,0064042			
			densid	-0,055237	0,0393653			
			txurb	-0,02678	0,0045823			
			necfisc	-0,444311	0,0172288 ***			
			autfingpc	0,0013695	0,0028659			
			tributosln	0,0014237	0,0014377			
			susln	0,0008915	0,0015421			
			capitalln	-0,002871	0,0003172			
			dlegislativln	0,0078487	0,0013378 ***			
			deducacaoln	0,0001502	0,0010727			
			dsaudeln	-0,055287	0,001329 ***			
			dassistencialn	0,0011443	0,0011409			
			fpmliqln	-0,009811	0,0006881 **			
			_cons	-0,488843	0,0565371			

Tabela 15 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão saúde (system GMM).

(Conclusão)

Testes modelo 1: IFDM SAÚDE SEM DUMMIES		Testes modelo 2: IFDM SAÚDE COM 17 FAIXAS FPM		Testes modelo 3: IFDM SAÚDE COM 5 FAIXAS PORTE	
Wald	Prob (chi2): 0,0000	Wald	Prob (chi2): 0,0000	Wald	Prob (chi2): 0,0000
Sargan	Prob (chi2): 0,0604	Sargan	Prob (chi2): 0,0542	Sargan	Prob (chi2): 0,4259
Abond -AR1	P(z): 0,0000	Abond -AR1	P(z): 0,0000	Abond -AR1	P(z): 0,0000
Abond - AR2	P(z): 0,5433	Abond - AR2	P(z): 0,5513	Abond - AR2	P(z): 0,8257

Fonte: Dados da pesquisa.**Nota 1:** Significância 0,01 (***) e 0,05 (**) e 0,10 (*).**Nota 2:** Foram considerados os coeficientes e erros-padrão das variáveis utilizadas nos modelos.**Nota 3:** Para validação de todos os testes foi considerado o nível de significância de 95%.**Nota 4:** Para o 2º modelo foi excluída a *dummy* ffp156217.**Nota 5:** Para o 3º modelo foi excluída a *dummy* fporte500001.

Os resultados obtidos corroboram os achados de Rocha, Louzano e Oliveira (2017), Lopes e Sucupira (2016), Vieira, Abrantes e Silva (2015), Soares, Flores e Coronel (2014) e Fontenele, Tabosa e Simonasi (2014), relacionados aos municípios de pequeno e médio porte populacional, em cujos estudos se observou que a dependência do repasse do FPM em determinados municípios pode diminuir o esforço fiscal da localidade e, assim, induzir a utilização desse recurso para atender necessidades básicas municipais em vez de equilibrar as contas públicas.

Para esse indicador de porte populacional, também não se observou uma relação equânime, a qual pudesse indicá-lo como critério alternativo para repartição das transferências do FPM-Interior. Sobre o relacionamento com o desenvolvimento socioeconômico na dimensão saúde, destaca-se que em todos os modelos, observou-se a presença constante das variáveis densidade populacional de cada município, receitas de transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior) e capacidade de arrecadação de cada ente. Essas variáveis constituem indicadores adicionais que podem compor uma fórmula alternativa de partilha dos recursos do FPM-Interior.

Salienta-se que o indicador de renda (PIB) não apresentou significância para qualquer dos modelos, o que parece não validar esse critério nos termos da legislação vigente.

4.3.2.2.3 Análise dos modelos regressivos para a dimensão emprego e renda

A análise dos três modelos para a dimensão emprego e renda permitiu constatar o efeito das defasagens por dois anos para o ifdm-emprego e renda (que considera as condições para geração de renda e trabalho nos municípios), sendo essa influência negativa para dois anos. Com relação aos demais indicadores, identificou-se o efeito das defasagens, ao longo de dois anos, de maneira diferenciada para cada um, corroborando o comportamento dinâmico dos indicadores. Destaca-se que, para as transferências do FPM, o efeito da defasagem apresenta-se positivo, ou seja, conforme se aumenta o volume de recursos de transferências recebidas pelo município, tende a ocorrer influência positiva no investimento em políticas públicas na área de emprego e renda (Tabela 16).

Em relação ao objetivo proposto, confirma-se a relação de influência das transferências intergovernamentais, inclusive o Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior líquido), sobre os indicadores socioeconômicos, considerando a dimensão emprego e renda nos municípios brasileiros.

O indicador emprego e renda relacionado ao primeiro modelo apresentou relação positiva com densidade populacional, receitas de transferências do FPM-Interior, PIB, receita tributária e despesas com legislativo. As variáveis capacidade de arrecadação, receitas correntes, receita do SUS, transferências estaduais e despesa com educação e saúde apresentaram relação negativa quando relacionada a esse indicador, podendo ser derivada do fato da aplicação ineficiente dessas receitas para a manutenção dos serviços públicos. Já a influência positiva entre as receitas do FPM-Interior, as receitas tributárias e o investimento no Legislativo sobre o nível de desenvolvimento socioeconômico na dimensão emprego e renda indica que os recursos estão sendo alocados em áreas que contribuíram para a evolução dos indicadores de geração de emprego e renda, resultado também encontrado por Farina, Gouvea e Varela (2007) e Silva e Ferreira (2015).

Analogamente às dimensões anteriores, para compreender os efeitos dos critérios de repartição das receitas do FPM na evolução dos indicadores na dimensão emprego e renda do desenvolvimento municipal, avaliou-se dois modelos alternativos. No segundo modelo (emprego e renda com 18 faixas do FPM), apurou-se uma relação positiva do IFDM-emprego com as receitas de transferências do FPM-Interior. Com receitas correntes e do Fundeb, densidade populacional, autonomia financeira e despesas em educação esse relacionamento apresentou-se negativo. O impacto negativo dessas variáveis sobre os indicadores de emprego e renda sugerem ineficiência da aplicação de recursos, o que representa menos recursos disponíveis para a área de geração de trabalho e renda (SCHETTINI, 2012).

Com relação às 18 faixas do FPM, verificou-se que: a) os intervalos populacionais da 8^a a 11^a e da 15^a a 17^a faixas apresentam coeficientes estatisticamente significantes, b) para as demais faixas (população de 0 a 44.148 habitantes e de 81.504 a 101.880 habitantes), os coeficientes apurados não foram significativos. Logo, a partir desses resultados não se constatou a hierarquia esperada entre as faixas, em que os coeficientes seriam maiores em ordem decrescente da faixa acima de 156.217 habitantes para as outras 17 faixas.

Sendo assim, como nos modelos anteriores, verificou-se uma contradição em relação ao pressuposto do Acórdão 1.120 (TCU, 2009). Portanto, verifica-se enviesamento desse critério quanto à repartição dos recursos do FPM-Interior considerando essa dimensão do desenvolvimento municipal, resultado que se coaduna com a concepção de Rocha (2019) e Mendes, Miranda e Cossio (2008). O viés apurado com relação a esse critério, nos modelos para as três dimensões até então analisadas, pode ser explicado pelo fato de na mesma faixa populacional se situarem municípios com tamanhos populacionais bem diferentes, com grande

amplitude do número de habitantes e níveis de disparidades sociais discrepantes (FARINA; GOUVEA; VARELA, 2007).

No terceiro modelo (emprego e renda com 6 faixas da FJP), verificou-se um relacionamento positivo desse indicador com densidade populacional, receitas de transferências do FPM-Interior, PIB, receita tributária e despesas com legislativo. Com as variáveis capacidade de arrecadação, receitas correntes, receita do SUS, transferências estaduais e despesa com educação e saúde, essa relação é negativa. Relacionamento similar ao do primeiro modelo e em conformidade com os trabalhos de Gouvea, Farina e Varela (2008) e Silva e Ferreira (2020) sobre variáveis que influenciam positivamente o desenvolvimento socioeconômico na dimensão emprego&renda para geração de emprego e renda no município.

A relação com a arrecadação tributária indica que os municípios com maior arrecadação tributária investem esse recurso em áreas que possam fomentar o emprego, e, conseqüentemente contribuir para o aumento da renda, conforme expectativas de Matos, Arvate e Rocha (2011), Vieira *et al.* (2017a) e Massardi e Abrantes (2015).

Tabela 16 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão emprego e renda (system GMM).

(Continua)

1º Modelo: IFDM EMPREGO e RENDA SEM DUMMIES			2º Modelo: IFDM EMPREGO e RENDA COM 17 FAIXAS FPM			3º Modelo: IFDM EMPREGO e RENDA COM 5 FAIXAS PORTE		
Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão
ifdmemprend			ifdmemprend			ifdmemprend		
L1	-0,0009887	0,0071299	L1	-0,665025	0,0067711 ***	L1	0,0000644	0,0071745
L2	-0,0260067	0,0065185 ***	L2	-0,636759	0,0066606 ***	L2	-0,248132	0,0063561 ***
Despcustln			L3	-0,1544586	0,0061652 ***	despcustln		
L1	-0,0039763	0,0005158 ***	despcustln			L1	-0,037761	0,000526 ***
L2	0,0005355	0,000469	L1	-0,038933	0,0005485 ***	L2	0,0005005	0,0004742
Pibln			L2	-0,0027	0,0004981	pibln		
L1	-0,0254876	0,0055086 ***	pibln			L1	-0,249065	0,0054335 ***
L2	-0,0582366	0,0064435 ***	L1	-0,160877	0,0056132 ***	L2	-0,592197	0,0064413 ***
correnteln			L2	-0,628029	0,0054801 ***	correnteln		
L1	0,0044336	0,0033068	correnteln			L1	0,0039175	0,0034201
L2	0,0265606	0,0023546 ***	L1	0,0005092	0,0032916	L2	0,0262988	0,0023141 ***
Tributosln			L2	0,0165046	0,0025643 ***	tributosln		
L1	-0,0055704	0,0020301 ***	tributosln			L1	-0,054229	0,0020908 ***
L2	-0,0208466	0,0015261 ***	L1	-0,034599	0,0021345	L2	-0,206573	0,0014668 ***
transfinteruniliqln			L2	-0,146198	0,0017437 ***	transfinteruniliqln		
L1	0,0317167	0,0010785 ***	transfinteruniliqln			L1	0,031901	0,0010682 ***
L2	0,0482034	0,0012768 ***	L1	0,0322616	0,0011026 ***	L2	0,0479963	0,0012763 ***
Fundebln			L2	0,0483401	0,0013226 ***	Fundebln		
L1	0,0144575	0,0026734 ***	Fundebln			L1	0,0145367	0,00268 ***
L2	0,0119881	0,0026294 ***	L1	0,0168953	0,0023233 ***	L2	0,0120392	0,0026295 ***
Susln			L2	0,0117696	0,0026266 ***	susln		
L1	-0,0273214	0,00392 ***	susln			L1	-0,270042	0,0040123 ***
L2	-0,0300083	0,0025224 ***	L1	-0,269741	0,0036754 ***	L2	-0,277054	0,0028124 ***
transfinterestln			L2	-0,287039	0,0022789 ***	transfinterestln		
L1	0,0030156	0,0049656	transfinterestln			L1	0,0035341	0,0050091
L2	-0,0567526	0,0048674 ***	L1	-0,102121	0,0053138 *	L2	-0,555814	0,004789 ***
			L2	-0,693794	0,0045575 ***			

Tabela 16 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão emprego e renda (system GMM).

			(Continuação)					
Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão
Capitaln			capitaln			capitaln		
L1	-0,0015081	0,0007133 **	L1	-0,010506	0,0007176	L1	-0,01708	0,0007098 **
L2	0,0043835	0,0006815 ***	L2	0,0060261	0,0006932 ***	L2	0,0045212	0,0006991 ***
dlegislativln			dlegislativln			dlegislativln		
L1	-0,0001363	0,0024961	L1	0,0013303	0,0025824	L1	0,0004699	0,0024954
L2	-0,0062709	0,0021719 ***	L2	-0,083087	0,0020084 ***	L2	-0,066515	0,002138 ***
deducacaoln			deducacaoln			deducacaoln		
L1	0,0014158	0,0028217	L1	-0,00354	0,002919	L1	0,0018138	0,0028897
L2	-0,0054544	0,002379 **	L2	-0,005949	0,0023181	L2	-0,050109	0,0023824 **
dsaudeln			dsaudeln			dsaudeln		
L1	-0,0053809	0,0032178 *	L1	-0,053934	0,0031771 *	L1	-0,050901	0,0032367
L2	-0,0148388	0,0024059 ***	L2	-0,139265	0,0023293 ***	L2	-0,146907	0,0023892 ***
dassistencialn			dassistencialn			dassistencialn		
L1	0,0026266	0,0021425	L1	0,0049236	0,0023226 **	L1	0,0018225	0,0021513
L2	0,0094731	0,0017343 ***	L2	0,0122068	0,0017511 ***	L2	0,009771	0,0017398 ***
dprevidencialn			dprevidencialn			dprevidencialn		
L1	-0,0063587	0,0006404 ***	L1	-0,065359	0,0007111 ***	L1	-0,063058	0,0006101 ***
L2	0,0091296	0,0007205 ***	L2	0,006275	0,0007079 ***	L2	0,0091792	0,0007321 ***
dempregorendaln			dempregorendaln			dempregorendaln		
L1	-0,0009016	0,0009006	L1	0,0003616	0,0009584	L1	-0,011657	0,0008925
L2	0,001347	0,0010045	L2	0,0023791	0,0009951 **	L2	0,0011411	0,0010248
fpmliqln			fpmliqln			fpmliqln		
L1	0,0493544	0,0026377 ***	L1	0,0543531	0,0027639 ***	L1	0,0483755	0,0026587 ***
L2	0,056582	0,0082084 ***	L2	0,0435263	0,0086563 ***	L2	0,0533603	0,0081996 ***

Tabela 16 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão emprego e renda (system GMM).

(Continuação)

1º Modelo: IFDM EMPREGO e RENDA SEM DUMMIES			2º Modelo: IFDM EMPREGO e RENDA COM 17 FAIXAS FPM			3º Modelo: IFDM EMPREGO e RENDA COM 5 FAIXAS PORTE		
Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão
densid	0,1354938	0,0563574 **	ffpm10188	-0,187878	0,0765423	fporte10000	0,0092959	0,009606
txurb	0,002869	0,0117244	ffpm13584	-0,402464	0,075902	fporte30000	-0,428144	0,0100888 ***
necfisc	-0,0644038	0,0302495 **	ffpm16980	-0,827448	0,0750783	fporte100000	-0,20617	0,0133373
autfingpc	-0,0038426	0,0046351	ffpm23772	-0,613818	0,0737706	fporte500000	-0,683842	0,0154581 ***
pibln	0,0184586	0,0043774 ***	ffpm30564	-0,570595	0,0737154	densid	0,1133291	0,0610323 *
correnteln	-0,021359	0,0032193 ***	ffpm37356	-0,647386	0,0711175	txurb	0,0011916	0,0117486
tributosln	0,0144935	0,0022808 ***	ffpm44148	-0,1024165	0,0708402	necfisc	-0,622363	0,0304187 **
susln	-0,0061021	0,0025994 **	ffpm50940	-0,1271932	0,0704639 *	autfingpc	-0,022353	0,0046427
transfinterestln	-0,0182326	0,0048456 ***	ffpm61128	-0,126136	0,070399 *	pibln	0,0178243	0,0043877 ***
dlegislativln	0,0073312	0,00263 ***	ffpm71316	-0,1384986	0,0683102 **	correnteln	-0,2104	0,003352 ***
deducacaoln	-0,004499	0,002021 **	ffpm81504	-0,116695	0,0643935 *	tributosln	0,0145292	0,0023711 ***
dsaudeln	-0,0075419	0,0030622 **	ffpm91692	-0,771662	0,054285	susln	-0,066396	0,0026583 **
fpmliqln	0,0401532	0,0017865 ***	ffpm101880	-0,594541	0,0543229	transfinterestln	-0,178476	0,0047692 ***
_cons	0,3789184	0,0574953 ***	ffpm115464	-0,983906	0,0357917 ***	dlegislativln	0,0081503	0,0026691 ***
			ffpm129048	-0,1038706	0,026294 ***	deducacaoln	-0,043854	0,0020723 **
			ffpm142632	-0,1396216	0,0307869 ***	dsaudeln	-0,073979	0,0030695 **
			ffpm156216	-0,730009	0,0085013 ***	fpmliqln	0,0395121	0,001786 ***
			densid	-0,2244156	0,0771211 ***	_cons	0,4121101	0,0576028 ***
			txurb	-0,165923	0,0126657			
			necfisc	-0,215478	0,0337539			
			autfingpc	-0,122048	0,0052497 **			
			correnteln	-0,169677	0,0027887 ***			
			Fundebln	0,0187914	0,0020664 ***			
			deducacaoln	-0,041439	0,0020189 **			
			dassistencialn	0,0013361	0,0020283			
			fpmliqln	0,0440553	0,0017839 ***			
			_cons	0,6750459	0,1010539 ***			

Tabela 16 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão emprego e renda (system GMM).

(Conclusão)

Testes modelo 1: IFDM EMPREGO e RENDA SEM DUMMIES		Testes modelo 2: IFDM EMPREGO e RENDA COM 17 FAIXAS FPM		Testes modelo 3: IFDM EMPREGO e RENDA COM 5 FAIXAS PORTE	
Wald	Prob (chi2): 0,0000	Wald	Prob (chi2): 0,0000	Wald	Prob (chi2): 0,0000
Sargan	Prob (chi2): 0,1406	Sargan	Prob (chi2): 0,1540	Sargan	Prob (chi2): 0,1358
Abond -AR1	P(z): 0,0000	Abond -AR1	P(z): 0,0000	Abond -AR1	P(z): 0,0000
Abond - AR2	P(z): 0,8601	Abond - AR2	P(z): 0,0609	Abond - AR2	P(z): 0,8514

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.**Nota 3:** Para validação de todos os testes foi considerado o nível de significância de 95%.**Nota 4:** Para o 2º modelo foi excluída a *dummy* ffp156217.**Nota 5:** Para o 3º modelo foi excluída a *dummy* fporte500001.

Com relação às faixas populacionais alternativas, 6 faixas de porte populacional, verificou-se: a) coeficientes estatisticamente significativos para terceira e quinta faixas populacionais, b) coeficientes não significativos para as demais faixas (população de 0 a 30.000 habitantes e de 100.001 a 500.000 habitantes). Logo, a partir desses resultados, não se constatou a hierarquia esperada entre as faixas, em que os coeficientes seriam maiores em ordem decrescente da faixa acima de 500.000 habitantes para as outras 5 faixas.

Assim, observou-se que a relação verificada implica em afirmar que, para os municípios da faixa de porte 500.000 habitantes, à medida que se aumenta a população se presencia a redução dos indicadores de emprego e renda nos municípios, contradizendo as expectativas teóricas do TCU. Para esse indicador de porte populacional também não se observou uma relação unânime, a qual pudesse indicá-lo como critério populacional alternativo para repartição das transferências do FPM-Interior.

Sobre o relacionamento com o desenvolvimento socioeconômico na dimensão emprego e renda, destaca-se que em todos os modelos observou-se a presença constante das variáveis: densidade populacional, receitas correntes, despesas com educação e receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior líquido). Estas, junto ao critério populacional, poderiam constituir critérios adicionais para auxiliar na redistribuição dos recursos de transferências do FPM-Interior aos municípios.

Com relação ao indicador de renda (PIB), reitera-se o apurado nos modelos anteriores: este não apresentou significância no 2º modelo em que é analisado concomitantemente com as 18 faixas do FPM, o que pode indicar conflito entre os dois critérios.

4.3.2.2.4 Análise dos modelos regressivos para a dimensão consolidada do IFDM

Analisando os três modelos para a dimensão consolidada, que abrange as condições de desenvolvimento de forma global, 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, o que confirma o dinamismo das variáveis utilizadas nos modelos. Com relação aos demais indicadores, também se presenciou o efeito das defasagens, aos longos de 2 anos, de maneira diferenciada para cada um. Salienta-se que para as transferências do FPM o efeito da defasagem apresentou-se positivo, ou seja, à medida que se aumenta o volume de recursos de transferências que o município recebe, isso tende a influenciar positivamente seu impacto no investimento em políticas públicas municipais (Tabela 17).

Considerando o objeto deste estudo, apurou-se a influência das transferências intergovernamentais, principalmente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior líquido), sobre os indicadores socioeconômicos, considerando a dimensão consolidada, nos municípios. Ao avaliar o primeiro modelo, consolidado sem *dummies*, constatou-se uma relação positiva do indicador consolidado de desenvolvimento socioeconômico com densidade populacional, capacidade de arrecadação, PIB, receitas de transferências intergovernamentais líquidas, transferências estaduais, receitas do FPM-Interior líquido, receitas do Fundeb e despesas com o Legislativo. Taxa de urbanização, despesas com saúde e educação apresentaram relação negativa, o que está divergente dos trabalhos de Duarte *et al.* (2009), Silva *et al.* (2013) e Fontenele, Tabosa e Simonassi (2014), confirmando expectativas da existência do efeito *flypaper* (como encontrado por Simão e Orellano, 2015).

O relacionamento positivo das receitas do FPM-Interior com o desenvolvimento socioeconômico no município está em consonância com as pesquisas de Vieira *et al.* (2017b, 2020), Silva e Ferreira (2015, 2020), Farina, Gouvêa e Varela (2007, 2008), Silva *et al.* (2013) e Fontenele, Tabosa e Simonassi (2014). O impacto positivo das receitas do Fundeb nos indicadores socioeconômicos contraria os achados de Diniz, Lima e Martins (2017) e Vieira *et al.* (2017a) e corrobora o estudo de Fontenele, 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, segundo Duarte *et al.* (2009) e Shah (2007), reduzindo disparidades locais e aumentando a renda do contribuinte, de acordo com Diniz, Lima e Martins (2017).

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 consolidado, 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 na dimensão consolidada indica que os recursos estão sendo alocados de forma eficiente, de maneira a contribuir para a evolução dos indicadores de qualidade de vida da população, conforme já atestado por Costa e Castelar (2015).

Como disposto nos modelos das dimensões anteriores, para compreender os efeitos dos critérios de repartição das receitas 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).

Avaliando o segundo modelo consolidado com 18 faixas do FPM, apurou-se relacionamento positivo do indicador consolidado de desenvolvimento socioeconômico com densidade populacional, capacidade de arrecadação, PIB, receitas de transferências intergovernamentais líquidas, transferências estaduais, receitas do FPM-Interior líquido, receitas do Fundeb e despesas com o Legislativo. Taxa de urbanização, receitas de capital, despesas com saúde e educação retornaram relação negativa. Evitando a repetição das explicações anteriores, foram apresentadas a seguir apenas as particularidades desse modelo.

As peculiaridades desse modelo residem no comportamento das 18 faixas populacionais em relação à variável dependente. Quanto a isso, observou-se que para os intervalos populacionais compreendidos entre a 3^a, 8^a a 11^a e 14^a e 17^a faixas os coeficientes apresentaram significância estatística, não se apresentando significativos para as demais oito faixas. Portanto, para as faixas de população de 13.585 a 16.980 habitantes, de 44.149 a 81.504 habitantes e de 91.693 a 156.216 habitantes: verificou-se a inexistência de hierarquização decrescente dos municípios mais populosos para os menos populosos, conforme esperado de acordo com o disposto pela legislação vigente. Dessa forma, os municípios menos populosos apresentaram maior nível de desenvolvimento socioeconômico do que os mais populosos, situação contrária à prevista pelo Acórdão 1.120/2009 (TCU, 2009).

Para as faixas de população de zero a 13.584 habitantes, de 16.981 a 44.148 habitantes, de 81.505 a 91.692 habitantes 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.

Considerando, especificamente, o critério populacional FPM-Interior, após a análise dos resultados dos modelos regressivos, constatou-se seu enviesamento, conforme afirmam Rocha (2013; 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 Giambiagi e Além (2008) e Lopes e Sucupira (2016), implica na dificuldade de se alcançar o objetivo final das transferências do FPM-Interior, de equidade entre as localidades.

A aplicação do terceiro modelo consolidado com 6 faixas da FJP indica, a exemplo do segundo modelo, o relacionamento positivo do indicador consolidado de desenvolvimento socioeconômico com densidade populacional, capacidade de arrecadação, PIB, receitas de transferências intergovernamentais líquidas, transferências estaduais, receitas do FPM-Interior líquido, receitas do Fundeb e despesas com o 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 de um critério alternativo para faixas populacionais e suas peculiaridades residem no comportamento das 6 faixas populacionais, nos moldes da FJP, em relação à variável dependente, considerando sua representação a um critério de porte populacional alternativo ao do Decreto-Lei nº 1881/1981.

Tabela 17 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão consolidada (system GMM).

(Continua)

1º Modelo: IFDM CONSOLIDADO SEM DUMMIES			2º Modelo: IFDM CONSOLIDADO COM 17 FAIXAS FPM			3º Modelo: IFDM CONSOLIDADO COM 5 FAIXAS PORTE		
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	0,1611352	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	0,0281645	0,0024091 ***	L1	0,0285291	0,0024393 ***	L1	0,0282792	0,0024303 ***
L2	-0,0022032	0,0022619	L2	-0,033224	0,0022537	L2	-0,023733	0,0022718

Tabela 17 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão consolidada (system GMM).

(Continuação)

1º Modelo: IFDM CONSOLIDADO SEM DUMMIES				2º Modelo: IFDM CONSOLIDADO COM 17 FAIXAS FPM				3º Modelo: IFDM CONSOLIDADO COM 5 FAIXAS PORTE			
Variável	Coefficiente	Erro-padrão		Variável	Coefficiente	Erro-padrão		Variável	Coefficiente	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	***
dlegislativn				dlegislativn				dlegislativn			
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	
Fpmliqln				fpmliqln				fpmliqln			
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	***

Tabela 17 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão consolidada (system GMM).

(Continuação)

1º Modelo: IFDM CONSOLIDADO SEM DUMMIES			2º Modelo: IFDM CONSOLIDADO COM 17 FAIXAS FPM			3º Modelo: IFDM CONSOLIDADO COM 5 FAIXAS PORTE					
Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	Erro-padrão	Variável	Coefficiente	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	*				
				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	**				

Tabela 17 – Resultado das regressões, 1º ao 3º modelo, para a dimensão consolidada (system GMM).

Testes modelo 1: IFDM CONSOLIDADO SEM DUMMIES		Testes modelo 2: IFDM CONSOLIDADO COM 17 FAIXAS FPM		Testes modelo 3: IFDM CONSOLIDADO COM 5 FAIXAS PORTE	
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

(Conclusão)

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.**Nota 3:** Para validação de todos os testes foi considerado o nível de significância de 95%.**Nota 4:** Para o 2º modelo foi excluída a *dummy* ffp156217.**Nota 5:** Para o 3º modelo foi excluída a *dummy* fporte500001.

Com relação às faixas populacionais alternativas, 6 faixas de porte populacional, observou-se: a) coeficientes estatisticamente significativos para a 1ª, 3ª e 5ª faixas, b) coeficientes não significativos para as demais faixas (população de 5.001 a 10.000 habitantes e de 30.001 a 100.000 habitantes). Logo, a partir desses resultados, não se constatou a hierarquia entre as faixas, conforme esperado, 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 fins normativos legais (TCU, 2009).

Para esse indicador de porte populacional também não se observou uma relação unânime como nos modelos anteriores, a qual pudesse indicá-lo como critério alternativo para repartição das transferências do FPM-Interior. Porém, verifica-se o mesmo enviesamento quanto à relação direta entre porte populacional do município e seu nível de desenvolvimento.

Outros critérios de porte populacional foram utilizados em outros estudos, tais como os de Fontenele, Tabosa e Simonassi (2014), Farina, Gouvêa e Varela (2007, 2008), Massardi e Abrantes (2015, 2016), Baião, Cunha e Souza (2017), Pamplona (2009) e Vieira *et al.* (2017a), 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 nº 1881/1981 ou como indicador eficiente de disparidade regional.

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 a dimensão consolidada do desenvolvimento socioeconômicos dos municípios, verificou-se a presença de doze variáveis em todos os três modelos, quais sejam receitas do FPM-Interior e do Fundeb, receitas de transferências federais e estaduais, PIB, despesas com 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 nível de desenvolvimento municipal.

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 essa 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 (em outro formato, que não foi analisado neste estudo) na repartição do FPM-Capital.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução dos repasses do FPM-Interior aos municípios de acordo com as normas brasileiras de 1967 a 2021 tem o propósito de equalização fiscal e promoção do desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Assim, a princípio, essa transferência possui 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 e inverso da renda 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; provocam a incapacidade de redução do hiato fiscal; 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 autonomia 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 uma representatividade média de 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 receitas disponíveis para os municípios após deduções e aplicações obrigatórias do Fundo do FPM-Interior, desde o ano de 1967, apresentaram redução constante e gradual, comprometendo significativamente a autonomia financeira dos municípios. Em 1967, 100% do Fundo se convertia em receita disponível para aplicação dos municípios, em 2021, 47,35% desse Fundo ficou comprometido, situação projetada até 2031. Portanto, a constante modificação legislativa na formação e distribuição do Fundo do FPM-Interior originada das negociações políticas tem efetivamente, ao longo dos últimos 53 anos, reduzido os recursos incondicionais disponíveis aos gestores para aplicação em área de seu plano de governo.

Constatou-se a influência das transferências intergovernamentais, embora de maneira diferenciada para as dimensões do estudo, principalmente do FPM-Interior, no nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Com relação às dimensões educação e saúde, as transferências do FPM-Interior, em valores líquidos, implicaram efeitos negativos nos indicadores socioeconômicos, indicando que esses recursos não estão sendo aplicados de maneira eficiente. Enquanto para as dimensões emprego e renda e consolidada, constatou-se o impacto positivo dos recursos do FPM, permitindo descartar a ineficiência da gestão municipal e o desperdício de recursos.

A presença do efeito *flypaper* na aplicação dos recursos das transferências intergovernamentais ou demais recursos municipais, com destaque para as receitas do FPM, em valores brutos, induz à reflexão, considerando a variabilidade das bases de arrecadação na formação desse fundo, se o sistema baseado em mecanismos de transferências verticais consegue atingir sua finalidade, corrigindo as disparidades regionais.

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 Acórdão 1.120/2009 do Tribunal de Contas da União. Desse modo, as faixas populacionais estipuladas pelo Decreto-Lei nº 1881/1981 e as variáveis 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 entre os municípios.

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* por área relacionados às áreas de 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.

O FPM-Interior apresentou relação com todos os indicadores das condições socioeconômicas, todavia a presença do efeito *flypaper* em algumas dimensões do desenvolvimento leva a questionar a efetividade do objetivo constitucional desse Fundo, que em tese deveria reduzir o hiato fiscal e as disparidades regionais entre os municípios. Essa

situação é reforçada pela dependência dos municípios de pequeno porte desse recurso e pelo viés observado no critério populacional de partilha do recurso. Sendo assim, sugerem-se reflexões sobre objetivos generalizantes do texto constitucional, já que mudar uma realidade de baixo desenvolvimento e reduzir a concentração de renda entre os municípios brasileiros são propósitos muito amplos para serem alcançados apenas por meio do sistema de transferências intergovernamentais.

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 nesta pesquisa 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 brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, 10(3): 3-10; 1996.

AFFONSO, R. B. A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. 2003. 281f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

AFONSO, José R. R.; ARAUJO, Erika A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, Gleisi H. *et al.* **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 35-55 (Cadernos Adenauer, 4).

AGUILAR, G.; MORALES, R. **Las Transferencias Intergubernamentales, El Esfuerzo Fiscal y el Nivel de Actividad** (Documento de Trabajo N.º 144). Lima: Instituto de Estudios Peruanos – IEP –, 2005.

AGUIRRE, B. M. B.; MORAES M. R. Questão federativa no Brasil: um "Estado das Artes" da Teoria. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 17, n. 1(65), p. 121-135, jan./mar. 1997.

ALMEIDA JUNIOR, M. F.; RESENDE, G. M.; SILVA, A.M. A. da. Distribuição espacial dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. **Revista de Economia** (Curitiba), v. 33, p. 115-137, 2007.

ALVARADO, B.; RIVERA, B.; PORRAS, J.; VIGIL, A. **Transferencias intergubernamentales en las finanzas públicas municipales**. (Documento de Trabajo N.º 60). Lima, Peru: Universidade do Pacífico, Consórcio de Pesquisa Econômica e Social – USAID –, 2003.

ALVES, A.; MOREIRA, J. **O que é a Escolha Pública?** Para uma Análise Econômica da Política, Cascais: Principia, 2004.

ARAGON, F. M. The flypaper effect revisited. **Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers (EOPP 004)**. London, UK: The London School of Economics and Political Science, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, 2009.

ARÉVALO, Jorge L.; MENDOZA, Baltazar M. Federalismo fiscal. Chiapas y Nuevo León: un análisis comparativo. **Economía Unam**, v. 12, n. 34, p. 106- 123, 2015.

ARNOLD, T.; STADELMANN-STEFFEN, I. How federalism influences welfare spending: Belgium federalism reform through the perspective of the synthetic control method. **European Journal of Political Research**, 2017.

ARROYO, M.; ESCOBAR, C. **Evolución del Esfuerzo Fiscal en el Municipio de Magangué y su Incidencia en la Inversión Social 2000-2010**. 2012. Departamento de

Posgrado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Cartagena, Bolívar, Colombia, 2012.

AZZONI, C. R.; ISAI, 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. **O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, FGV, Rio de Janeiro, 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 em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1406>>. Acesso em: 27 out. 2017.

BALTAGI, B. H. **Econometric Analysis of Panel Data**. 2ª. ed. Londres: John Wiley and Sons, 2001.

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.

BARKARRD, M.; KJAERGARRD, M. Intergovernmental Grants and Public Expenditures: Evidence from a Survey Experiment. **Local Government Studies**, 42(2), 189-207, 2016.

BARRETO, M.L. Desigualde em saúde: uma perspectiva global. **Ciência e Saúde Coletiva**, 22(7):2097-2108, 2017.

BESFAMILLE, M.; GROSMAN, N.; SANGUINETTI, P. **The flypaper effect is not a puzzle**. (Documento de Trabajo). Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, 2015.

BESLEY, T.; PERSSON, T. Taxation and development. In A. J. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein, & E. Saez (Eds.). **Handbook of Public Economics**, 5. Amsterdam: Elsevier, 2013.

BEYERS, J.; BURSENS, P. Towards a multilevel welfare state? On the relative autonomy of regional social policy. In B. Cantillon, P. Popelier & N. Mussche (eds), **Social federalism: The creation of a layered welfare state**. Antwerp: Intersentia, 2010.

BIRD, R. M.; SMART, M. **Intergovernmental fiscal transfers: Some lessons from international experience**. In Symposium on intergovernmental transfers in Asian countries: Issues and practices, Tokyo, 2002.

BLÖCHLIGER, Hansjörg (Ed.). **Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work**. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>>. Acesso em: 5 dez. 2020.

BOADWAY, R. W. A Conceptual Perspective. In: BOADWAY, R. W.; SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices**. Washington: World Bank Publications, 2007.

BOADWAY, R., Intergovernmental Redistributive Transfers. In: **Handbook of Fiscal Federalism**. Introduction. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

BOJÓRQUEZ, A. L. **Instituciones y Autonomía Municipal en México: Incentivos Institucionales para la Autonomía Fiscal de los Municipios de Yucatán** (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset). Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid, 2011.

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.

BRACCO, E.; LOCKWOOD, B.; PORCELLI, F.; REDOANO, M. Intergovernmental Grants as Signals and the Alignment Effect: Theory and Evidence. **Journal of Public Economics**, 123, 78-91, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. Câmara dos Deputados. **Constituição Federal 1988**. 19ª Ed. Editora Cedi: Brasília, 2002.

_____. Decreto no 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — Fundeb, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 14 nov. 2007a.

_____. Emenda constitucional no 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7o, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 9 mar. 2006.

_____. Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, Seção 1, 20 set. 1990. 18055.

_____. Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — Fundeb. Diário Oficial da União, Brasília, 21 jun. 2007b

_____. **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 a dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1881.htm. Acesso em: 01.12. 2020.

BRAVO, J. **Essays on Effects of Intergovernmental Transfers**. (Tese de doutorado). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2012.

BREMAEKER, F. E. J. **As receitas dos municípios do Estado da Bahia em 2008**. IN: SEFIN-M Bahia – Fórum Permanente de Secretários dos Municípios do Estado da Bahia. Estudo técnico nº 106, 2010.

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.

BREUSS, Fritz; ELLER, Markus. The optimal decentralization of government activity: normative recommendations for the European Constitution. **Constitutional Political Economy**, v. 15, n. 1, p. 27- 76, 2004.

BROOKS, L.; PHILLIPS, J. H. An institutional explanation for the stickiness of federal grants. **Journal of Law, Economics, and Organization**, 26, 243–264, 2008.

BUCHANAN, J. M. An economic theory of clubs. **Economica**, v. 32, p. 1-14, 1965.

CACHATORI, Thiago Luiz; CIGOLINI, Adilar Antonio. Emancipações municipais no Brasil: prognóstico sobre a continuidade da compartimentação do espaço em novos municípios. **Revista Geonorte**, Edição Especial 3, V.7, N.1, p.730-747, 2013.

CADENA, Ximena. ¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. **Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal**, (50), 67-108, 2002.

CAETANO, C. C. R.; ÁVILA, L. A. C. de; TAVARES, M. A relação entre as transferências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 51(5):897-916, p. 897-916, set.-out. 2017.

CAMARGO, B. V., JUSTO, A. M. IRAMUTEQ: um *software* gratuito para análise de dados textuais. **Temas Psicol.**, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics using Stata**. Ann Arbor: Stata Press, 2009.

CAMPBELL, Sheila. **Federal Grants to State and Local Governments**. Washington, DC: Congressional Budget Office, 2013.

CANAVIRE, G., & ZUÑIGA, N. G. Transferencias e impuesto predial en México. **Economía UNAM**, 12(35), 69–99, 2015.

CANTILLON, B. *et al.* Social redistribution in federalised Belgium. **West European Politics** 29(5): 1034–1056, 2006.

CANTU, N. Determinantes en la recaudación del impuesto predial: Nuevo León, México. **Innovaciones de Negocios**, 13 (26), 166-190, 2016.

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, E.B.G. **Incidenca de la Asgnación de Transferencias em ala recaudación fiscal local en los municipios del Perú 2015-2018.** Universidad Nacional del Altiplano. Escuela de Poegrado Doctorado en Economía y Políticas públicas. (Tese de doutorado) Puno, Peru, 2019.

CASTRO, J. A. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação e Sociedade.** Campinas, 30 (108): 673-697, 2009.

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.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et AL (orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008.

CHALFUN, N. Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo. **Economia e Sociedade.** Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 131-158, jan./jun. 2005.

CHEN, Jinzhao; QUANG, Thérèse. The impact of international financial integration on economic growth: New evidence on threshold effects. **Economic Modelling.** 42 (2014) 475–489. Disponível em: www.elsevier.com/locate/ecmod. Acesso em: jan 2021.

CLARK, B.Y; WHITFORD, A.B. Does More Federal Environmental Funding Increase or Decrease States' Efforts? **Journal of Policy Analysis and Management**, Vol. 30, No. 1, 136–152, 2011.

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.

CORRAR, L. J.; PAULO, E.; FILHO, J. M. D. **Análise multivariada: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia.** FIPECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras. São Paulo: Atlas, 2007.

COSTA, C. C. M. *et al.* Fatores associados às transferências voluntárias da união para os Estados brasileiros. **Encontro Nacional da Anpad – Enanpad**, v. 35, 2011.

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, I. S.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R.; BRUNOZI JÚNIOR, A. C. Análise dos Municípios Mineiros Emancipados pós Constituição de 1988: Um Estudo considerando Aspectos Sociais, de Gestão e de Finanças Públicas. *In*: SEMEAD, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: SEMEAD, p.1-16, 2009.

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.

COSTA, R. F. R.; GASPARINI, C. E.; SAMPAIO, L. M. B. FPM e equidade de serviços públicos: um estudo para os municípios nordestinos. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 43, n. 3, p. 427-442, 2012.

COURANT, P. N.; GRAMLICH, E. M. e RUBINFELD, D. L. **The stimulative effects of intergovernmental grants**: or why money sticks where it hits. In: P. Meikowski and Oakland, Fiscal federalism and grants-in-aid. Washington D.C.: The Urban Institute. 1979.

CYRENNE, P.; PANDEY, M. Fiscal equalization, government expenditures and endogenous growth. **International Tax and Public Finance**, v. 2, n. 22, p. 311-329, 2015. Disponível em: <<ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/win/winwop/2013-03.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

DAHLBY, B.; FERREDE, E. The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants and the Marginal Cost of Public Funds. **International Tax and Public Finance**, 23(1), 114–139, 2014.

DELLER, S. C.; MAHER, C. S. A model of asymmetries in the flypaper effect. **Publius**, 36(2), 213–229, 2006.

DE RYNCK, S.; DEZEURE, K. Policy convergence and divergence in Belgium: Education and health care. **West European Politics** 29(5): 1018–1033, 2006.

DINIZ, J. A.; LIMA, R. H.; MARTINS, V. G. O Efeito Flypaper no Financiamento da Educação Fundamental dos Municípios Paraibanos. **Administração Pública e Gestão Social**, 9(2), p. 95-104, abr-jun., 2017.

DUARTE, A. J. M, SILVA, A. M. A.; LUZ, E. M.; GERARDO, J.C. **Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil**: Uma avaliação das Transferências Federais, com Ênfase no Sistema Único de Saúde. Texto para Discussão nº 1451. IPEA. Rio de Janeiro, 2009. Disponível: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4987. Acesso: 20.04.2018.

DUPUY, C.; VAN INGELGOM, V. Social policy, legitimation and diverging regional paths in Belgium. In S. Kumlin & I. Stadelmann-Steffen (eds), **How welfare states shape the democratic public**: Policy feedback, participation, voting and attitudes. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

EHLERT, N.; HENNL, A.; KAISER, A. Föderalismus, dezentralisierung und performanz. **Politische Vierteljahresschrift**, 48(2): 243–268, 2007.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987.

FARINA, M. C.; GOUVÊA, M. A.; VARELA, P. S. Equalização Fiscal: Análise do Fundo de Participação dos Municípios com o Uso de Regressão Logística. **Organizações Em Contexto**, 8, 1-23, 2008.

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.

FÁVERO, L. P. **Modelos de Regressão com EXCEL®, STATA® e SPSS®**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2020.

FILIMON, R.; ROMER, T.; ROSENTHAL, H. Asymmetric information and agenda control: the bases of monopoly power in public spending. **Journal of Public Economics**, 17, p. 51-70, 1982.

FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-aneais. Acesso em: 15 mar. 2018.

FIORENTINO, L. C. F. D. **As Transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro**. 2010. São Paulo: (Dissertação de Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Universidade de São Paulo, USP, 2010.

FIRJAN. **IFDM: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal**. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm>>. Acesso em: mar. 2019.

FISHER, R. C. Income and grant effects on local expenditure: the flypaper effect and other difficulties. **Journal of Urban Economics**. New York, v. 12, n. 3, p. 324-345, 1982.

FJELDSTAD, O. H.; CHAMBAS, G.; BRUN, J. F. Local government taxation in sub-Saharan Africa. Chr. Michelsen Institute, **CMI Working Paper**; 2, 2014.

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.

GADENNE, L. **Tax Me, But Spend Wisely: The Political Economy of Taxes, Evidence from Brazilian Local Governments**. 2011. Retrieved from <http://www.igier.unibocconi.it/files/Gadenne2011.pdf>. Acesso em: 03. 08. 2020.

GALLIGAN, BRIAN. **Federalism**. The Blackwell Encyclopedia of Sociology. Edited by George Ritzer. © 2007 John Wiley & Sons, Ltd. Published 2007 by JohnWiley & Sons, Ltd. DOI: 10.1002/9781405165518.wbeosf030. Acesso em: 10 jan. 2021.

GASPARINI, C. E.; MELO, C. S. L. Equidade e eficiência municipal: uma avaliação do fundo de participação dos municípios (FPM). **Finanças Públicas - VIII Prêmio Tesouro Nacional**. p. 345-379, 2003.

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 Nº 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, C. S.; HUPPES, C. M.; SOPRANE, G. A.; MACHADO, E. A. Finanças públicas: análises das receitas e despesas públicas das capitais brasileiras relacionadas com o índice FIRJAN de desenvolvimento municipal no ano de 2010. *In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS*, 20, 2013, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia/MG: CBC, p.1-16, 2013.

GOMES, E. C. S. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **Revista do Tribunal de Contas da União**, 39(110):28-40, 2007. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/415/464>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

GOMES, E. D. C. O.; SCARPIN, J. E. Estudo bibliométrico acerca das transferências intergovernamentais publicadas no período de 2001 a 2008. **BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos**, v. 9, n. 2, p. 189-203, Abr./Jun. 2012.

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.

GONÇALVES, André L. Os efeitos das transferências fiscais sobre as despesas públicas e arrecadação tributária dos municípios brasileiros. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 15, n. 28, p. 17-27, 2013.

GOUVÊA, M. A.; VARELA, P. S.; FARINA, M. C. Avaliação de Indicadores Socioeconômicos dos Grupos 1, 3, 4 e 5 de Municípios Paulistas com o Uso da Análise Multivariada de Variância. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 9, n. 4, p. 33-53, out./dez. 2008.

GRAMKHAR, S.; OATES, W. E. Asymmetries in the Response to Increases and Decreases in Inter-Governmental Grants: Some Empirical Findings. **National Tax Journal**, 49(4), 501–512, 1996.

GRAMLICH, E. Intergovernmental grants: a review of the empirical literature. In: OATES, W. (ed.). **The political economy of fiscal federalism**. Lexington Press, 1977.

GRANADO, F. Javier Arze del.; MARTINEZ-Vázquez, Jorge; MCNAB, Robert. Decentralization and the Composition of Public Expenditures. **International Studies Program Working Paper Serie**. Working Paper 05-01, 2005.

GROSSMAN, Philip J. Fiscal Decentralization and Government Size: Na Extension. **Public Choice**, 62 (1): 63-69, 1989.

GUERREIRO, Ralyne S.; MONASTERIO, Leonardo. 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.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5ª. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

HAIR JR., J. F. *et al.* **Análise Multivariada de dados**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAMILTON, J. H. The Flypaper Effect and the Deadweight Loss from Taxation. **Journal of Urban Economics**, 19 (2), 148–155, 1986.

HIRSCHMAN, A.O. **Exit, voice and loyalty**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

HOLLANDER, Robyn; PATAPAN, Haig. Pragmatic Federalism: Australian Federalism from Hawke to Howard. **The Australian Journal of Public Administration**, vol. 66, n.º. 3, p. 280-297, 2007.

HUDZINSKI, Alana Albuquerque; WITT, Cleonice; SENFF, Carlos Otávio. A dependência do Fundo de Participação dos Municípios e a qualidade dos gastos e das políticas públicas: um estudo aplicado aos municípios do estado de Santa Catarina. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 114-142, jan/jun 2019.

HÜLME, L. M. (organizadora). **Metodologia Científica**. Caderno de textos e técnicas. 7.ed. Rio de Janeiro: Agir, 1999.

IBARRA, J.; SOTRES, L. Determinantes de la recaudación del impuesto predial en Tamaulipas: Instituciones y zona frontera norte. **Frontera norte**, 21(42), 165-192, 2009.

ÍNDICE MINEIRO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL – IMRS. 2016. Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/Consultas>. Acesso em: abr. 2019.

INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2014. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/ifdm>. Acesso em: 3 mar. 2016.

INMAN, R; RUBINFELD, D. Rethinking federalism. **The Journal of Economic Perspectives**; Fall; v.11; n. 4; p. 43-64, 1997.

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

_____. **Pesquisa nacional de saúde 2013**: indicadores de saúde e mercado de trabalho: Brasil e grandes regiões. IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 66 p.

_____. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95011.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

JOULFAIAN, David; MARLOW, Michael L. Government Size and Decentralization: Evidence from Disaggregated Data. **Southern Economic Journal**, 56 (4): 1094-1102, 1990.

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.

KAR, Muhsin; NAZLIOĞLU, Şaban; AĞIR, Hüseyin. Financial development and economic growth nexus in the MENA countries: Bootstrap panel granger causality analysis. **Economic Modelling** 28, 685–693, 2011. Disponível em: www.elsevier.com/locate/econmod. Acesso em: nov. 2020.

KATHAVATE, Jay; MALLIK, Girijasankar. The impact of the Interaction between institutional quality and aid volatility on growth: theory and evidence. **Economic Modelling** 29, 716–724, 2012. Disponível em: www.elsevier.com/locate/econmod. Acesso em: dez. 2020.

KAUARK, F.; MANHÃES, F.C.; MEDEIROS, C.H. **Metodologia da pesquisa: guia prático**. Itabuna. Ed. Via Litterarum, 2010.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, v. 6, n. 10, p. 51- 61, 2001. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/180/177>. Acesso em: 1º abr. 2016.

KORZHENEVYCH, A.; LANGER, S. **The Flypaper Effect in Germany: An East-West Comparison** (CEPIE Working Paper No. 10/16). Dresden: Faculty of Business and Economics. Technische Universität Dresden, 2016.

KÖTHENBÜRGER, M.; LOUMEAU, G. **The Flypaper Effect in Municipal Finance: A Regression Kink Design**. Young Swiss Economists Meeting 2016, Zurich, Switzerland, 2016.

KRANE, Dale; EBDON, Carol; BARTLE, John. Devolution, Fiscal Federalism, and Changing Patterns of Municipal Revenues: The Mismatch between Theory and Reality. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 14, no. 4. JPART 14:513–533, 2004.

KRANE, Dale; RIGOS, Platon, N.; HILL, Melvin B. **Home rule in America: A fifty state handbook**. Washington, DC: CQ Press, 2001.

LEROY, Rodrigo Silva Diniz; ABRANTES, Luiz Antônio; ALMEIDA, Fernanda Maria de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; VIEIRA, Michelle Aparecida. Estrutura Arrecadatória e Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios Mineiros. **Desenvolvimento em Questão**. Ano 15, n. 41, p. 164-20, out./dez., 2017. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/47205/estrutura-arrecadatoria-e-desenvolvimentosocioeconomico-dos-municipios-mineiros->. Acesso em: 10 fev. 2021.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **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.

LINHARES, F. C.; SIMONASSI, A. G.; NOJOSA, G. M. A dinâmica do equilíbrio financeiro municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Economia**, Brasília, v. 13, n. 3b, p. 735-758, set/dez, 2012.

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: ADCONT, p.1-16, 2016.

LÓPEZ-LABORDA, J. e ZABALZA, A. Intergovernmental Fiscal Relations: the Efficiency Effect of Taxes, Transfers and Fiscal Illusion. International Center for Public Policy, **Working Paper** 12-29, September 2012.

LÜ, X. Intergovernmental Transfers and Local Education Provision – Evaluating China's 8-7 National Plan for Poverty Reduction. **China Economic Review**, 33, p. 200-211, fev. 2015. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2560106>. Acesso em: 01 abr. 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, F. G. G. P.; MENDES, W. A.; MORAIS, M. C. A.; MATOS, K. F. S. Desempenho em saúde nos municípios mineiros: Uma análise sobre a relação com o perfil econômico e os investimentos em saúde. In: EnANPAD, 2016, Costa do Sauípe. **Anais...** Costa do Sauípe: ANPAD, 2016. p. 1-14.

MAGALHÃES, João Carlos. **Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil**. 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Capitulo1_30.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

MAHDAVI, S.; JOAKIM W. Subnational Government Tax Revenue Capacity and Effort Convergence: New Evidence from Sequential Unit Root Tests. **Economic Modelling**, 30(1), 1-10, 2017.

MARCHAND, P.; RATINAUD, P. L'analyse de similitude appliqué aux corpus textuels: les primaries socialistes pour l'élection présidentielle française (septembre-octobre 2011). In: **Actes des 11eme Journé es internationalesd'Analyse statistique des DonnéesTextuelles**. JADT: Liège, 2012, p. 687-699.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos em metodologia científica**. 6. ed. 7. reimpr. São Paulo, Atlas, 2009.

MARLOW, Michael L. Fiscal Decentralization and Government Size. **Public Choice** 56 (3): 259-69, 1988.

MASAKI, T. The impact of intergovernmental transfers on local revenue generation in Sub-Saharan Africa: Evidence from Tanzania. **World Development**, 106, 173-186, 2018.

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 em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/view/111466>>. Acesso em: 8 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 em: 11 nov. 2017.

MATOS, E.; ROCHA, F.; ARVATE, P. Flypaper Effect Revisited: Evidence for Tax Collection Efficiency in Brazilian Municipalities. **Est. econ.**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 239-267, abril-junho, 2011.

MCLURE, Charles E. Jr. The tax assignment problem: Ruminations on how theory and practice depend on history. **National Tax Journal**, 54 (2): 339-63, 2001.

MEDEIROS, C. A. Desenvolvimento econômico, heterogeneidade estrutural e distribuição de renda no Brasil. In: **Conferência Internacional da Rede de Estudos sobre o Desenvolvimento Celso Furtado: repensar a teoria do desenvolvimento num contexto de globalização**, 3. Rio de Janeiro: IE, 2004.

MEDEIROS, E. P. **Política fiscal e seus efeitos no desenvolvimento regional do Estado da Bahia: um estudo sobre os incentivos fiscais no Estado da Bahia no período de 1994 a 2005**. Dissertação apresentada ao curso de análise regional da UNIFACS. Salvador, 2006.

MEDEIROS, K.R.; ALBUQUERQUE P.C.; DINIZ, G.T.N.; TAVARES, R.A.W. Bases de dados orçamentários e qualidade da informação: uma avaliação do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops). **Rev. Adm. Pública**, 48 (5), 1113-1133, 2014.

MELGAREJO, K.; RBANAL, J. **Perú: ¿Esfuerzo o Pereza Fiscal en los Gobiernos Locales? 1999-2004** (Documentos de Trabajo No 3). Lima, Peru: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas. 2006.

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 em: <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 em: 10 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.

MILLER, Edward Alan. State Health Policy Making Determinants, Theory, and Methods: A Synthesis. **Social Science and Medicine**, 61 (12): 2639-57, 2005.

MIRANDA, M. S. ABRANTES, L. A, ROCHA, C. R. Efeito da Política de desoneração do IPI sobre repasse do fundo de participação e nível de arrecadação dos municípios dos estados do Acre, Amapá e Roraima. In: EnANPAD, 2018, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ANPAD, p.1-16, 2018.

MORAES, David P. de. **Arrecadação tributária municipal: esforço fiscal, transferências e Lei de responsabilidade fiscal**. 2006. (Dissertação de mestrado) Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2006.

MORAIS, Hugo Azevedo Rangel de; BONIFÁCIO, Janielly Nara da Silva. 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, R. e MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: USP, 1980.

MUSGRAVE, R. A. The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. **The Quarterly Journal of Economics**, 1939, vol. 53, issue 2, 213-237. Disponível: https://econpapers.repec.org/article/oupqjecon/v_3a53_3ay_3a1939_3ai_3a2_3ap_3a213-237..htm. Acesso: jul 2020.

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

MYRDAL, C. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvida**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

NERI, M. e SOARES, W. Desigualdade social e saúde no Brasil. **Caderno Saúde Pública**, Suplemento (18). Rio de Janeiro, p.77-87, 2002.

NILSSON, H. L. How Local are Local Governments? Heterogeneous Effects of Intergovernmental Grants. **Working Paper 15**. Suécia: Uppsala University, Department of Economics, 2009.

NISKANEN, W. Non-market Decision Making: The Peculiar Economics at Bureaucracy. **American Economic Review**, 58(2), 293-305, 1968.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton. 1971.

OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37. n. 3. p. 1120-1149. sep. 1999.

_____. Lump sum intergovernmental grants have price effects. In: P. Mieszkowsky e W. H. Oakland (Eds.), **Fiscal Federalism and Grants-in-Aid**. The Urban Institute. 1979.

_____. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. **International Tax and Public Finance**, v. 12, p.349-373, 2005. Acesso em: 11 ago. 2012. Disponível em: <<http://econweb.umd.edu/~oates/research/2ndGenerationFiscalFederalism.pdf>>.

OATES, W. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

_____. **Federalismo fiscal**. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

OLIVEIRA, D. T. de. **A (in) dependência dos pequenos municípios paranaenses ao FPM para a efetividade de suas funções federativas e contribuição para o desenvolvimento local**. Curitiba, PR. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2018. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3904>. Acesso em: 17 jul. 2021.

OLIVEIRA, F. A. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: EG/FJP, 2007 (Texto para Discussão).

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, R.P.S. **Fundo de Participação dos Estados no Brasil: equalização fiscal**. Recife, PE. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7503/1/arquivo3915_1.pdf. Acesso em: 4 ago. 2018.

OLSON, M. The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. **American Economic Review**, vol. 59, issue 2, 479-87, 1969.

OYUN, Gerel. 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.

OZAKI, Marcos T.; BIDERMAN, Ciro. A importância do regime de estimativa de ISS para a arrecadação tributária dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 8, n. 4, p. 99-114, 2004.

PACHECO, M. J. J.; ABRANTES, L. A.; ZUCCOLOTTO, R.; LUQUINI, R. A.; VIEIRA, M. A. 2016. A Autonomia Financeira dos Municípios frente aos novos contornos do Federalismo Fiscal decorrentes da alteração da Constituição Federal. In: EnANPAD, Costa do Sauípe, 2016, **Anais...** Costa do Sauípe: ANPAD, p.1-16, 2016.

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.

PALOTTI, Pedro L. M. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, v. 1, n. 1, p. 89-117, 2009.

PAMPLONA, K. M.s. Federalismo fiscal, transferências intergovernamentais constitucionais e desenvolvimento regional. Uma análise em prol da efetividade dos direitos fundamentais. **Jus Navigandi**, Teresina, 14, n. 2328, nov/2009. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/13860>. Acesso em: 12 nov. 2017.

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 em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/issue/view/53>. Acesso em: 20 jul. 2021.

PASSOS, Cristhian Rêgo; NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes do. 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.

PIFFANO, H.; SANGUINETTI, J.; ZENTNER, A. **Las finanzas provinciales y el ciclo económico**, Buenos Aires: Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, 1998.

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

PRADO, S. **Transferências Fiscais e financiamento municipal no Brasil**. Trabalho elaborado para o projeto de Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. São Paulo: EBAP/Konrad Adenauer, jul., 2001.

_____. Transferências Fiscais no Brasil: o lado esquecido da reforma tributária. In: **Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil**. Pinto, M. e Biasoto Jr., G. (orgs). Campinas: Unicamp, 2006.

PRODANOV, C.C.; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho científico**. 2.ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **O que é Desenvolvimento Humano**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0> e [li=li_DH](#). Acesso em: abr. 2019.

PROHL, S.; SCHNEIDER, F. Does decentralization reduce government size? A quantitative study of the decentralization hypothesis. **Public Finance Review**, vol. 37 (6); p. 639-664, 2009.

RAUPP, FABIANO MAURY; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 76-97.

RESENDE, G. M.; COSTA DA SILVA, D. F.; SILVA FILHO, L. A. **Avaliação dos efeitos econômicos dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste: uma análise por tipologia da política nacional de desenvolvimento regional entre 1999 e 2011.** Texto para Discussão/IPEA nº 2145, 2015.

REZENDE, F. 2007. Descentralização e Transferências Intergovernamentais de Recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. **Aportes em Administração Pública e Gestão Estatal** nº 9 (55-102), 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.

RIKER, W. **Federalism: Origin, Operation, Significance.** Little, Brown, Boston, 1964.

RIOS, M. E.; SILVA, J. da. O Efeito Flypaper nas Transferências para os Municípios Portugueses. **Dialnet-Revista Portuguesa de Estudos Regionais**, (8), 85, 2003.

ROCHA, C. A. A. 2013. **O FPM é constitucional?** Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 124, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-124-o-fpm-e-constitucional/view>. Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. **Brazilian federal transfers to state and municipalities: a quick reference guide.** Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 264, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td264-b>. Acesso em: 10 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.

RODDEN, J. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. **American Journal of Political Science**, 46(3), 670-687, 2002.

RODDEN, Jonathan. Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. **International Organization** 57 (4): 695-729, 2003.

RODDEN, J.; ESKELAND, G. S. Lessons and conclusions. In J. Rodden, G. S. Eskeland & J. Litvack (eds): **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints.** Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

RODRIGUES, C. C.; ÁVILA, L. A. C. de; TAVARES, M. A relação entre as transferências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 51(5), p. 897-916, set./out. 2017.

RODRIGUES, Marcos; SILVA, David Costa Correia. 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.

ROMO, M. R.; CHAUCA, P. M.; GOMEZ, R. Las Transferencias Condicionadas y el Efecto de Pereza Fiscal: El Caso del Gobierno Municipal de Morelia, Michoacán, México. **Revista de Investigación en Ciencias y Administración**, 5(9), 37-67, 2010.

SACCHI, A.; SALOTTI, S. The influence of decentralized taxes and intergovernmental grants on local spending volatility. **Governance and Economics research Network**, 51(4), 507-522, 2014.

SANGUINETTI, P. (2010). **Canon Minero y Decisiones Fiscales Subnacionales en el Perú** (Documentos de Trabajo N° 2010/01). CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, 2010.

SANTOS, Angela M. S. P. Reforma do Estado, descentralização e autonomia financeira dos municípios. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 2, p. 155-176, 2003.

_____. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SANTOS, E. dos; NASCIMENTO, T. N. de A.; SANTOS, D. dos. **Criação de municípios por emancipação de distritos** – Terra Nova do Norte. In: VII Congresso Brasileiro de Geógrafos. Agosto de 2014. ABG, Vitória, ES.

SANTOS, K. G. B.; SANTOS, C. E. R. Dependência municipal das transferências do fundo de participação dos municípios: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. In: Semana do Economista, 4.; Encontro de Egressos, 4., 2014, Ilhéus. **Anais...** Ilhéus: Universidade Estadual de Santa Cruz, p.1-16, 2014.

SANTOS, Luciano Aparecido dos; CAMACHO, Eliane Utrabo. Orçamento público municipal: uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 2, n. 2, p. 82-94, mai./ago. 2014.

SANTOS, L. D. C. Gestão Fiscal como Determinante da Transparência Fiscal Ativa dos Municípios Paraibanos. XII Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, João Pessoa-PB, 9 a 12 de julho de 2018. **Anais...** João Pessoa: APCONT, p.1-16, 2018.

SCARPIN, Jorge E.; SLOMSKI, Valmor. 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 em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000500006>. Acesso em: 1º abr. 2016.

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, ENERGIA E LOTERIA – SEFEL. **Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, para cumprimento dos Acórdãos TCU nº 1.718/2005, nº 3.071/2012 (avaliação de programas subsidiados), nº 1.655/2017, nº 2.388/2017 e nº 1.827/2017.** Ministério da Fazenda. Dez/2018.

SCHETTINI, B.P. Análises da dinâmica orçamentária dos municípios brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 16, n. 2, p. 291-310, 2012.

SCHOROEDER, L.; SMOKE, P. Intergovernmental fiscal transfers: concepts, international practice and policy issues. In: SMOKE, P.; KIM, Y. H. **Intergovernmental Transfers in Asia: Current Practice and Challenges for the Future.** Manila: Asian Development Bank, 2003. p. 20-59.

SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO – SEMEAD. FEA-USP, São Paulo, 2013. **Anais...** São Paulo: USP, 2013.

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.

SHADBEGIAN, R. J. The effect of tax and expenditure limitations on the revenue structure of local government, 1962–87. **National Tax Journal**, vol 52 (2), p. 221-237, 1999.

SHAH, A. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. **World Bank Policy Research Working Paper**, (4039), Washington, D.C, 2006.

_____. A Practitioner's Guide to intergovernmental Fiscal Transfers. In: BOADWAY, R. W.; SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers: principles and practices.** Washington: World Bank Publications, 2007. p. 1-53.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de Desenvolvimento Socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, vol. 1, n. 1, p. 45-71, jun. 2003. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/67>. Acesso em: 29 mar. 2019.

SILVA, A. C. R. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade:** orientações de estudos, projetos, relatórios, dissertações, teses. São Paulo; Atlas, 2003. 181p.

SILVA, E. A. S. R. G.; FERREIRA, L. O. G. Fundo de Participação dos Municípios e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. In: AdCont (Congresso), 2015, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Adcont, p.1-16, 2015.

SILVA, J. C.; HALL, R. J.; KAVESKI, I. D. S.; HEIN, N. 2013. Análise do impacto dos repasses estaduais e federais no desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina. In: SEMEAD, São Paulo, 2013. **Anais...** São Paulo: Semead, p.1-16, 2013.

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.

SILVA, Júlio César; HALL, Rosemar José; KAVESKI, Itzhak David Simão; HEIN, Nelson. Análise do impacto dos repasses estaduais e federais no desenvolvimento dos municípios de Santa Catarina. **Rev. Adm. UFSM**, Santa Maria, v. 10, n. 4, p. 688-704, out./dez. 2017.

SIMÃO, J.B.; ORELLANO, V.I.F. Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil. **Estud. Econ.**, São Paulo, vol.45, n.1, p. 33-63, jan./mar. 2015.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO – SICONFI. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 21 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. do 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 em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000200008>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, 50(4), 539-561, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612138727>. Acesso em: 15 jan. 2021.

SOARES, R.; LINHARES, F.; GONÇALVES, M.; VIANA, L. Fondo Constitucional de Financiamiento del Nordeste del Brasil: efectos diferenciados sobre el crecimiento económico de los municípios, **Revista de la CEPAL**, vol, 113, pg. 183-201, 2014.

SOARES, S. V.; PICOLLI, I. R. A.; CASAGRANDE, J. L. Pesquisa Bibliográfica, Pesquisa Bibliométrica, Artigo de Revisão e Ensaio Teórico em Administração e Contabilidade. **Administração: ensino e pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 308-339, mai-ago, 2018. Disponível em: < <https://doi.org/10.13058/raep.2018.v19n2.970>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

SOBEL, R. S.; CROWLEY, G. R. Do intergovernmental grants create ratchets in state and local taxes? **Public Choice**, 158(1-2), 167-187, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11127-012-9957-5>. Acesso em: 15.06.2019.

SOUR, L. Una revisión del “Efecto Flypaper” Mexicano (1990-2012). **Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública**, 5(2), 9-28, 2016.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados**, v. 41, n. 3, 1998.

STINE, W. F. Is local government revenue response to federal aid symmetrical? Evidence from Pennsylvania. **National Tax Journal**, 47(4), 799-816, 1994.

TANNENWALD, Robert. Are states and local revenue systems becoming obsolete? **National Tax Journal**, 50 (3): 467-89, 2002.

TANZI, V. **Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects**. Trabalho apresentado na Conferência Anual do Banco Mundial sobre Desenvolvimento Econômico de 1995. p. 295-316. Disponível em: http://mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Fiscal_Federalism_Decentralization.pdf. Acesso em: 20.10.2020.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO. Acórdão 1.120/2009-Plenário: TCU avalia critérios de distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios. 2009. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/21/D0/77/7800371055EB6E27E18818A8/Relatorio_anual_atividades_TCU_2009.pdf. Acesso em: 01.02.2021.

TEIXEIRA, Carmen F.; PAIM, Jairnilso 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 em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6348>>. Acesso em: 1º abr. 2016.

TERMAN, Jessica N.; FEIOCK, Richard C. Improving Outcomes in Fiscal Federalism. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 25 (4), p. 1059-1080, out. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/muu027>. Acesso em: 21.09.2020.

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.

TOMIO, F. A Criação de Municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 48. São Paulo: Anpocs, 2002.

VARGAS, Neide César. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011.

VEGH, C. A.; VULETIN, G. Unsticking the flypaper effect in an uncertain world. **Journal of Public Economics**, 131, 142-155, 2015.

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.; ANJOS, D. A. Efeitos do Fundo De Participação Dos Municípios (FPM) no Desenvolvimento Socioeconômico dos

Municípios Brasileiros. In: AdCont, 2017, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, p.1-16, 2017b.

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. 2017a.

YAS, H.; ATILGAN, E. Do Intergovernmental Financial Transfers Have an Effect Upon Municipal Borrowing? Subsequent Effect of Flypaper Theory in Municipalities in Turkey. **International Journal of Management and Applied Science**, 2, 23-27, 2016.

ZAMAN, Khalid; IZHAR, Zeeshan; KHAN, Muhammad Mushtaq; AHMAD, Mehboob. Retraction notice to "The Relationship Between Financial Indicators And Human Development In Pakistan". **Econ. Model**. 29, p. 1515-1523, 2014. Disponível em: www.elsevier.com/locate/ecmod. Acesso em: nov. 2020.

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