

ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM) E SUA INFLUÊNCIA NA EQUIDADE FISCAL NO BRASIL

LUAN VINICIUS BERNARDELLI

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

PIETRO ANDRE TELATIN PASCHOALINO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ (UENP)

Agradecimento à orgão de fomento:

Este trabalho foi apoiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) [442956/2023-1, 407928/2023-5].

ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM) E SUA INFLUÊNCIA NA EQUIDADE FISCAL NO BRASIL

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo investigar as diferenças no valor per capita do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre municípios de diferentes faixas populacionais no Brasil. Utilizando dados do Finbra de 2013 a 2022, foi possível analisar a distribuição do FPM e sua relação com a receita própria municipal dos municípios do interior do Brasil. Os resultados mostram que municípios menores recebem maiores valores per capita, mas têm maior dependência do FPM e menor arrecadação própria. Os resultados apontam que os municípios de até 2 mil habitantes recebem um FPM per capita quase quarenta vezes maior que os municípios com população superior a 500 mil habitantes. Visualiza-se que os resultados encontrados neste estudo podem auxiliar a discussão de novas regras para a distribuição dos recursos do FPM, melhorando os critérios de distribuição de recursos intergovernamentais.

Palavras-chave: Fundo de Participação Municipal; Receitas próprias; Distribuição de recursos; Desigualdade Fiscal

ABSTRACT

This study aims to investigate the differences in the per capita value of the Municipal Participation Fund (FPM) among municipalities of different population ranges in Brazil. Using Finbra data from 2013 to 2022, it was possible to analyze the distribution of the FPM and its relationship with the municipalities' own revenues in the interior of Brazil. The results show that smaller municipalities receive higher per capita values but have greater dependence on the FPM and lower own revenues. The results indicate that municipalities with up to 2,000 inhabitants receive an FPM per capita almost forty times higher than municipalities with populations over 500,000 inhabitants. The findings of this study can help discuss new rules for the distribution of FPM resources, improving the criteria for distributing intergovernmental resources.

Key-words: Municipal Participation Fund (FPM); Own revenues; Resource distribution; Fiscal inequality.

1 INTRODUÇÃO

Os gastos públicos podem ser considerados o principal meio de atuação do governo. É o mecanismo utilizado para criar as prioridades no que se refere à prestação dos serviços públicos e dos investimentos a serem realizados (Riani, 2017). Os gastos governamentais têm aumentado de forma significativa nas últimas décadas na maioria dos países do mundo. Em especial, destaca-se o Brasil, em que elevado aumento foi verificado, passando de 22,60% em 1980, para 38,90 em 2013, um aumento de 16,30 pontos percentuais em relação ao PIB (Riani, 2017). Dado a natureza federativa do Estado no Brasil, faz-se necessário distribuir os impostos arrecadados a nível federal para as esferas estaduais e municipais.

Na esfera municipal, observou-se nas últimas décadas um aumento substancial na quantidade de novos municípios, em que, em 1980, existiam 3.991 municípios, passando para 5.507 em 2000, ou seja, houve um acréscimo de 1.516 novos municípios nesse período em todo o país, ou seja, um aumento de aproximadamente 38%. Um dos motivos para o aumento dos pequenos municípios nas últimas décadas é o grande incentivo gerado por meio de repasses governamentais, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Rodrigues

et al., 2019). Os municípios menos populosos são favorecidos no recebimento do FPM per capita em relação aos mais populosos e, em geral, tornam-se dependentes de transferências intragovernamentais (Rodrigues *et al.*, 2019; Favato; Toledo, 2017).

No sentido inverso ao observado nas últimas décadas, entrou em discussão no cenário político, em 2019, a Proposta de Emenda à Constituição n°188, também intitulada PEC do Pacto Federativo. Uma das propostas da PEC é a de incorporar pequenos municípios, considerados insustentáveis, a municípios maiores (Oliveira; Oliveira, 2023). Caso fosse aprovada nos moldes apresentados, a PEC seria responsável por uma redução de aproximadamente 22% dos municípios no Brasil (Oliveira; Oliveira, 2023). Embora as métricas utilizadas pela PEC sejam bastante questionáveis e necessitem de discussão, uma questão importante fica em aberto: os pequenos municípios são beneficiados em relação às transferências intergovernamentais?

O objetivo deste estudo é analisar as diferenças no valor per capita do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre municípios de diferentes faixas populacionais e avaliar a capacidade de geração de receita própria dos municípios nessas faixas. Adicionalmente, o estudo busca investigar a dependência dos municípios menores em relação ao FPM e discutir políticas públicas que incentivem uma distribuição mais equitativa dos recursos e melhorem a sustentabilidade financeira dos municípios brasileiros. Esta análise é particularmente pertinente dado o contexto das atuais discussões políticas sobre a distribuição de recursos federais, as quais têm destacado a necessidade de revisão dos critérios de alocação para promover uma distribuição mais equitativa entre as diferentes regiões. Para alcançar o objetivo proposto, foram analisados dados das receitas dos municípios no período de 2013 a 2022, possibilitando testar a hipótese de que municípios em faixas de populacionais menores são favorecidos em termos de transferências do FPM. Os resultados apresentados poderão servir como informações relevantes para o setor público em discussões sobre pacto federativo, ou relativas às reformas da estrutura dos repasses governamentais no Brasil.

Dessa forma, este trabalho está dividido em outras quatro seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta o referencial teórico, resgatando a forma de divisão do FPM e a sua importância aos municípios brasileiros. A seção 3 apresenta os procedimentos metodológicos utilizados neste trabalho. A seção 4 apresenta os resultados encontrados, analisando-os à luz da literatura. Por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O sistema federativo brasileiro consiste na divisão de competência entre os entes federados, tendo como objetivo atender às necessidades do setor público em cada nível da esfera federativa. Nesse contexto, também ocorre as transferências intergovernamentais, que tem como objetivo reduzir as disparidades econômicas entre os estados e municípios no Brasil (Ribeiro *et al.*, 2019).

As transferências intergovernamentais são fundamentais para o funcionamento dos sistemas federativos, pois exercem o papel de descentralizar os recursos sendo, portanto, mecanismos importantes para a diminuição das disparidades econômicas (Mendes; Miranda; Cosio, 2008).

Dentre essas transferências, destaca-se o FPM, que é formado com base nos recursos do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). É importante destacar que o FPM é uma importante fonte de arrecadação para os municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte (Ribeiro *et al.*, 2019).

Isso ocorre devido ao critério de rateio utilizado para distribuição ser vinculado ao número de habitantes. Dessa forma, os municípios muito pequenos são beneficiados,

principalmente por estarem dentro da primeira faixa de distribuição (Massardi; Abrantes, 2015). Nesse contexto, há discussões sobre a ineficiência do critério de repasse do FPM, o que pode proporcionar um menor esforço nos municípios pequenos em obter receita própria por receberem uma grande parcela de transferências intergovernamentais (Tristão, 2003).

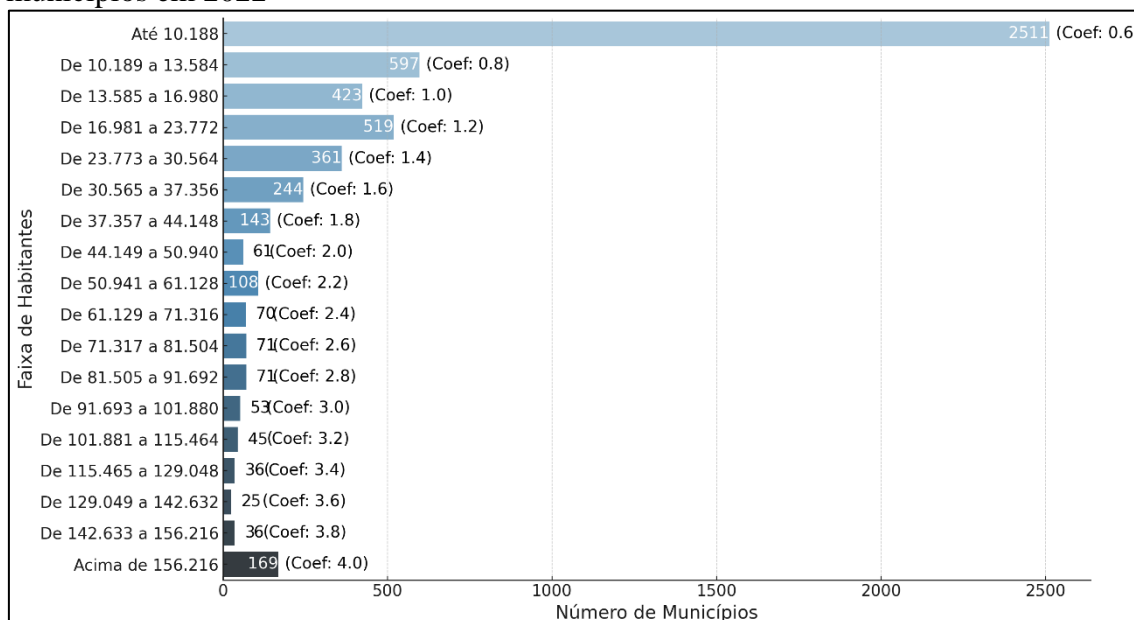
O Fundo de Participação Municipal (FPM) é o principal instrumento de arrecadação de recursos financeiros dos pequenos e médios municípios. A discussão sobre a eficácia desta métrica para divisão dos recursos intergovernamentais se intensificou após a realização do Censo de 2022, que constatou que, aproximadamente muitos municípios no Brasil verificaram redução populacional nos últimos dez anos, podendo ter como consequência a redução de recursos recebidos via FPM (SENADO, 2023). Por se tratar de uma receita importante para os municípios no Brasil e ser baseada principalmente na população, os resultados dos Censos Demográficos podem causar impactos significativos nas receitas municipais, como já observado por Azzoni e Isai (1993).

O número de habitantes é o principal critério utilizado para a divisão do recurso do FPM. No entanto, diversas críticas são realizadas sobre as regras utilizadas para a distribuição de recursos do FPM, que englobam questões profundas, como o fato de os municípios menores receberem um recurso per capita maior, o que fragiliza a autonomia financeira dos municípios e a consequente implementação de políticas públicas (Ribeiro, 2023).

2.1 O CÁLCULO DO FPM

O Fundo de Participação Municipal (FPM) é distribuído de acordo com a classificação dos municípios e o total disponível do fundo. Conforme Mendes et al. (2008), 10% do FPM é destinado às capitais dos estados, 86,4% aos municípios do interior, e os 3,6% restantes são reservados para suplementar a participação dos municípios com maior população.

Figura 1. Distribuição das cotas do Fundo de Participação Municipal e quantidade de municípios em 2022



Fonte: elaborado pelos autores com base no Decreto-Lei 1.881 de 1981 e SIDRA (2024).

A Figura 1 apresenta a distribuição das cotas do Fundo de Participação Municipal de acordo com o Decreto Lei 1.881 de 1981. A quantidade de municípios em cada faixa populacional foi gerada a partir dos dados do Censo Demográfico de 2022 (SIDRA, 2024).

Observa-se que a maior concentração de municípios está nas faixas iniciais, especialmente na faixa de até 10.188 habitantes, que inclui 2.511 municípios, refletindo a predominância de pequenos municípios no Brasil. Em contraste, há uma quantidade significativamente menor de municípios nas faixas mais populosas. É importante ainda destacar que 52,60% dos municípios na primeira faixa populacional possuem menos de 5 mil habitantes, o que, em tese, tende a gerar uma maior arrecadação per capita desses municípios, mesmo que de forma absoluta o valor da cota destinada ao pequeno município seja menor que o destinado para municípios mais populosos.

A utilização de tais critérios forneceu um incentivo a criação de novos municípios, o que ocorreu de forma substancial nas últimas décadas. Conforme observado por Bernardelli, Kortt e Dollery (2021), observou-se a criação de 1579 novos municípios de 1980 a 2017, com especial destaque para os anos de 1990 a 2000, período em que o número de municípios cresceu por volta de 23%. É evidente que a busca por quantidades maiores de recursos intergovernamentais foi um dos grandes incentivos para a criação de tais municípios. É importante ainda destacar que no caso de acordo com a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, no caso de criação e instalação de novos municípios, o Tribunal de Contas da União revisa os coeficientes individuais de participação dos demais municípios do estado, reduzindo proporcionalmente às parcelas que lhes cabem, para garantir que os novos municípios recebam recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (BRASIL, 1989). A Tabela 1 mostra a participação de cada estado.

Tabela 1. Participação dos Estados no total a distribuir

Estado	Participação %	Estado	Participação %
Acre	0,263	Paraíba	3,1942
Alagoas	2,0883	Paraná	7,2857
Amapá	0,1392	Pernambuco	4,7952
Amazonas	1,2452	Piauí	2,4015
Bahia	9,2695	Rio de Janeiro	2,7379
Distrito Federal	0,00	Rio Grande do Norte	2,4324
Ceará	4,5864	Rio Grande do Sul	7,3011
Espírito Santo	1,7595	Rondônia	0,7464
Goiás	3,7318	Roraima	0,0851
Maranhão	3,9715	Santa Catarina	4,1997
Mato Grosso	1,8949	São Paulo	14,262
Mato Grosso do Sul	1,5004	Sergipe	1,3342
Minas Gerais	14,1846	Tocantins	1,2955
Pará	3,2948	TOTAL	100

Fonte: TCU (2023).

A Tabela 1 mostra a participação percentual dos municípios de cada estado na parcela do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) destinada ao interior. Dessa forma, o somatório dos coeficientes de participação dos municípios de cada estado permanece vinculado ao tamanho da população de cada estado em 1º de julho de 1989 (Esteves et al., 2023).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os dados utilizados neste estudo serão derivados de várias fontes, que rotineiramente coletam e publicam dados anuais para áreas do governo local brasileiro. Os dados de despesas serão provenientes do FINBRA (2024), que publica informações detalhadas e contínuas sobre

gastos municipais desde 1986. A coleta de dados gerenciada pelo SIDRA (2024) inclui informações sobre população, área geográfica, densidade, crescimento populacional e a principal atividade econômica da região, área do governo local (ou seja, agrícola, industrial ou comercial).

Como método de análise de dados, este trabalho aplica uma análise descritiva de dados. Conforme pontuado por Fávero (2022), estatística descritiva sintetiza as características principais de um conjunto de dados por meio de tabelas, gráficos e medidas-resumo, o que possibilita o pesquisador fornecer uma maior compreensão do comportamento dos dados.

Os dados do FINBRA foram coletados de 2013 a 2022. Para uniformizar as práticas contábeis, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) desenvolve e publiciza o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), que está alinhado com os dispositivos legais vigentes, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T SP), os padrões internacionais de contabilidade do setor público e as regras e procedimentos de estatísticas de finanças públicas reconhecidas por organismos internacionais. Trata-se de uma lista padronizada de contas acompanhada de atributos conceituais que permitem a consolidação das contas públicas nacionais, conforme exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (TESOURO, 2024). A principal variável de interesse buscada foi o Fundo de Participação Municipal. Também foram selecionadas outras variáveis, como a Receita Corrente do município e as variáveis relacionadas à arrecadação própria, como o IPTU, ITBI e ISS. O Quadro abaixo mostra as variáveis selecionadas e os respectivos códigos das contas nos anos analisados.

Quadro. 1. Classificações de receitas utilizadas

Período	Descrição	Código
<i>Fundo de participação municipal</i>		
2013 a 2014	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios ç FPM	1.7.2.1.01.02.00
2015 a 2017	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios ç FPM	1.7.2.1.01.02.00
	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - 1% Cota Anual	1.7.2.1.01.03.00
	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - 1% Cota entregue no mês de julho (67)(I)	1.7.2.1.01.04.00
2018 a 2021	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - Cota Mensal	1.7.1.8.01.2.0
	Cota-Parte do Fundo de Participação do Municípios ç 1% Cota entregue no mês de dezembro	1.7.1.8.01.3.0
	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - 1% Cota entregue no mês de julho	1.7.1.8.01.4.0
2022	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	1.7.1.1.51.0.0
<i>Receitas correntes</i>		
2013 a 2017	Receitas Correntes	1.0.0.0.00.00.00
2018 a 2022	Receitas Correntes	1.0.0.0.00.0.0
<i>Receitas próprias (IPTU, ITBI, ISS)</i>		
2013 a 2017	IPTU	1.1.1.2.02.00.00
	ITBI	1.1.1.2.08.00.00
	ISS	1.1.1.3.05.00.00
2018 a 2021	IPTU	1.1.1.8.01.1.0.1.0
	ITBI	1.1.1.8.01.4.0
	ISS	1.1.1.8.02.3.0
2022	IPTU	1.1.1.2.50.0.0
	ITBI	1.1.1.2.53.0.0
	ISS	1.1.1.4.51.0.0

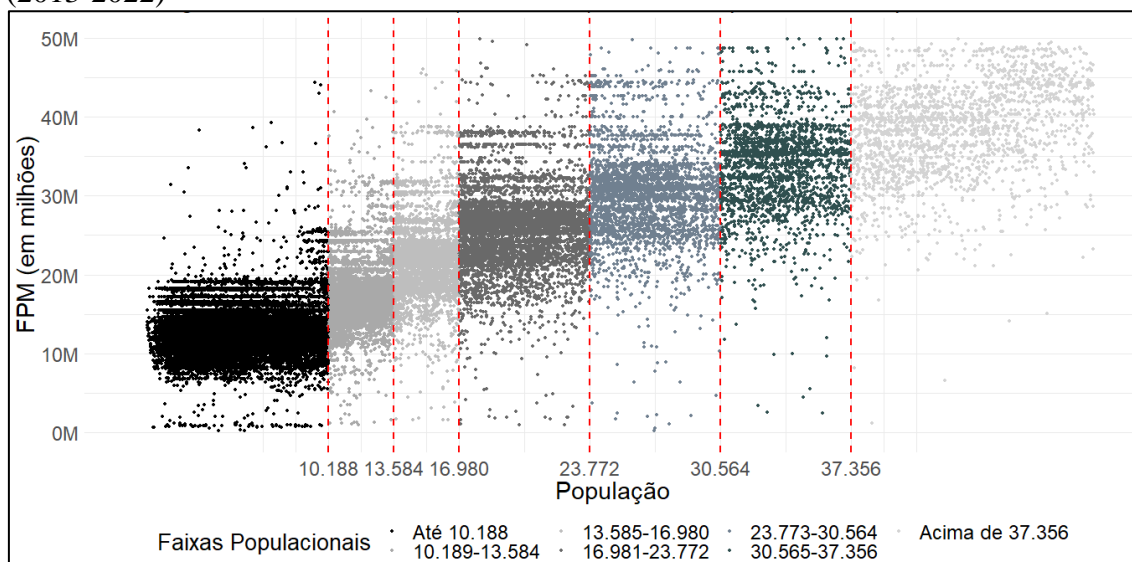
Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do FINBRA (2024).

O Quadro 1 apresenta as classificações de receitas utilizadas no estudo. Conforme pode ser observado, alguns códigos se alteram ao longo dos anos, pois o plano é atualizado anualmente e disponibilizado exclusivamente na internet para uso obrigatório no exercício seguinte (TESOURO, 2024). Embora os municípios possuam diversas fontes de arrecadação própria, foram selecionados os três principais o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), o ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) e o ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis) (Khair e Vignoli, 2001). Os valores obtidos neste estudo são isentos de deduções. Além disso, os valores foram corrigidos para o mês de dezembro de 2022 com base no Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA). É importante ainda destacar que alguns municípios não apresentaram informações relacionadas às receitas e, nesses casos, foram excluídos da análise. As capitais, por terem critérios específicos de distribuição de FPM, também foram excluídas da análise.

4 RESULTADOS

Através dos resultados apresentados nesta seção é possível verificar se há diferença *per capita* nos recebimentos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de municípios com populações diferentes. O desenho legal das regras de distribuição de recursos para o interior via Fundo de Participação Municipal aponta que os municípios mais populosos recebem uma maior quantidade de recursos. Conforme observado anteriormente, há 18 faixas de distribuição de FPM, mas a primeira faixa (população até 10.188) agrega mais de 45% dos municípios do Brasil. A Figura 1 mostra os valores do FPM por faixas populacionais de 2013 a 2022, sendo os valores corrigidos pelo IPCA para o mês de dezembro de 2022.

Figura 2. Valores do Fundo de Participação Municipal (FPM) por Faixas Populacionais (2013-2022)



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do FINBRA (2024).

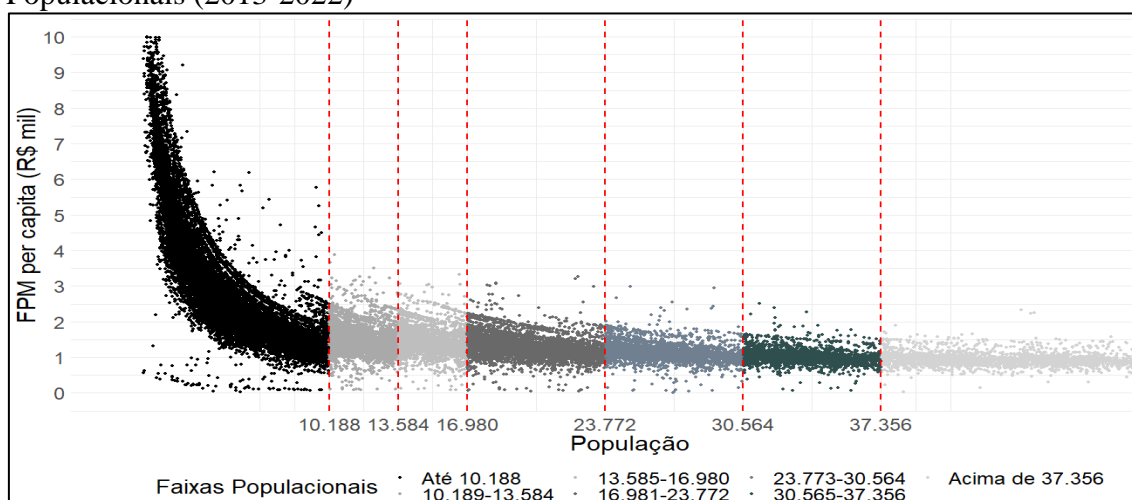
Nota: valores ajustados para preços 2022 pelo IPCA.

A Figura 2 apresenta os valores recebidos de FPM por faixa populacional. Observa-se que municípios com menores populações, especificamente aqueles na faixa de "Até 10.188 habitantes", tendem a receber valores mais baixos do FPM, porém com grande variação. Isso pode ser atribuído à maior quantidade de municípios nesta faixa, o que resulta em uma ampla

dispersão dos valores. À medida que a população dos municípios aumenta, observa-se um incremento nos valores recebidos do FPM, refletindo os coeficientes maiores atribuídos às faixas populacionais superiores. As linhas vermelhas verticais demarcam as diferentes faixas populacionais, evidenciando a transição dos valores recebidos conforme a mudança na categoria populacional.

No entanto, é notável que, apesar do aumento nos valores recebidos com o crescimento populacional, existe uma certa homogeneidade dentro de cada faixa populacional, sugerindo que os critérios de distribuição do FPM conseguem manter uma equidade relativa entre municípios de tamanhos semelhantes. No entanto, a grande disparidade pode ser observada ao se considerar valores per capita, conforme observado na Figura 3.

Figura 3. Valores do Fundo de Participação Municipal (FPM) per capita por Faixas Populacionais (2013-2022)



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do FINBRA (2024).

Nota: valores ajustados para preços 2022 pelo IPCA.

Conforme pode ser observado na Figura 3, os municípios menores, particularmente aqueles na faixa de "Até 10.188 habitantes", recebem os maiores valores per capita, chegando a mais de R\$9 mil por habitante. Este elevado valor *per capita* se deve ao fato de que os municípios com menor população, embora recebam valores absolutos menores do FPM, distribuem esses recursos entre um número relativamente pequeno de habitantes, resultando em um valor *per capita* elevado. À medida que a população aumenta, o valor do FPM *per capita* diminui substancialmente, estabilizando-se em valores mais baixos nas faixas populacionais superiores.

A fórmula atual do FPM pode ter levado a uma fragmentação excessiva do território brasileiro, com municípios menores sendo criados na expectativa de obter uma parcela maior das transferências intergovernamentais. A flexibilização dos requisitos para a emancipação municipal após 1988 gerou incentivo financeiro oferecido à criação de municípios, que redistribuiu recursos com um caráter altamente distributivo, beneficiando desproporcionalmente municípios menores (Brandt, 2010). Nesse contexto, a Tabela 2 apresenta o número de municípios por faixas populacionais de 2013 a 2022.

Tabela 2. Número de municípios por faixas populacionais, em milhares de habitantes, no Brasil, 2013-2022.

Ano / Faixa	≤2	>2 ≤5	>5 ≤10	>10≤20	>20≤50	>50≤100	>100≤500	>500	Total
2013	107	1106	1210	1349	1051	337	249	19	5.428
2014	101	1043	1112	1278	1012	329	238	18	5.131
2015	110	1093	1177	1319	1040	344	254	20	5.357
2016	109	1099	1170	1318	1049	342	260	20	5.367
2017	110	1111	1194	1341	1098	355	262	21	5.492
2018	121	1099	1171	1328	1084	348	262	25	5.438
2019	127	1114	1190	1334	1098	346	272	24	5.505
2020	131	1112	1189	1330	1106	350	273	26	5.517
2021	133	1112	1193	1311	1115	352	273	26	5.515
2022	124	1154	1145	1338	1039	334	270	20	5.424
Média	117	1104	1175	1325	1069	344	261	22	-

Fonte: elaborado pelos autores a partir

A Tabela 2 apresenta a distribuição de municípios brasileiros por faixas populacionais de 2013 a 2022, destacando uma preponderância de pequenos municípios, especialmente aqueles com população até 20 mil habitantes. Este cenário reflete a de criação de novos pequenos municípios incentivados pela possibilidade de acesso a maiores recursos de transferências, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Azzoni; Issai, 1993). Tal prática, conforme criticada por Brandt (2010), pode resultar em uma fragmentação excessiva do território, onde muitos pequenos municípios carecem de uma base econômica sustentável e dependem fortemente dos recursos transferidos pela União para sua sobrevivência financeira. Com o objetivo de avaliar essa relação de forma mais precisa, a Tabela 3 apresenta a proporção do Fundo de Participação Municipal (FPM) em relação às receitas correntes totais dos municípios brasileiros, distribuídas por diferentes faixas populacionais, ao longo dos anos de 2013 a 2022.

Tabela 3. Proporção média do Fundo de Participação Municipal em Relação às Receitas Correntes Totais por Faixas Populacionais, em milhares de habitantes, dos Municípios Brasileiros, 2013-2022

Ano / Faixa	≤2	>2 ≤5	>5 ≤10	>10≤20	>20≤50	>50≤100	>100≤500	>500	Média
2013	60%	51%	40%	37%	30%	22%	16%	5%	33%
2014	59%	51%	40%	37%	30%	22%	15%	5%	32%
2015	60%	51%	40%	37%	30%	22%	15%	5%	32%
2016	61%	52%	41%	38%	31%	23%	16%	5%	34%
2017	59%	50%	39%	36%	30%	22%	15%	5%	32%
2018	58%	49%	39%	36%	29%	22%	15%	5%	32%
2019	55%	48%	38%	35%	29%	21%	15%	5%	31%
2020	51%	43%	33%	31%	25%	19%	13%	4%	28%
2021	56%	49%	38%	36%	29%	22%	15%	5%	31%
2022	57%	49%	38%	36%	29%	22%	16%	5%	31%
Média	58%	49%	39%	36%	29%	22%	15%	5%	32%

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do FINBRA (2024).

Os dados apresentados na Tabela 3 são cruciais para entender a dependência dos municípios brasileiros do FPM, que é uma das principais fontes de receita para muitos municípios, especialmente os menores. Observa-se que os municípios com população até 2 mil habitantes apresentam, consistentemente, a maior dependência do FPM, com uma média de

57% de suas receitas correntes totais advindas do FPM ao longo do período analisado. Em alguns anos, como 2016, essa proporção chega a 61%. Nesse caso, a dependência ao FPM é notoriamente maior aos pequenos municípios, como já observado por Massardi e Abrantes (2015). A Tabela 4 mostra os valores *per capita* do Fundo de Participação Municipal (FPM) distribuídos por faixas populacionais dos municípios brasileiros ao longo dos anos de 2013 a 2022.

Tabela 4. Média do Fundo de Participação Municipal per capita por Faixas Populacionais, em milhares de habitantes, dos Municípios Brasileiros, 2013-2022

Ano / Faixa	≤2	>2 ≤5	>5 ≤10	>10 ≤20	>20 ≤50	>50 ≤100	>100 ≤500	>500	Média
2013	7155	3574	1779	1355	1017	721	526	162	2036
2014	7215	3617	1814	1393	1047	736	522	161	2063
2015	6901	3463	1732	1325	995	699	509	153	1972
2016	7562	3769	1872	1445	1087	765	543	163	2151
2017	7076	3526	1745	1348	1008	713	511	159	2011
2018	7294	3584	1765	1372	1033	736	535	163	2060
2019	7455	3742	1855	1452	1083	776	562	170	2137
2020	6996	3449	1717.45	1346	1001	720	515	161	1988
2021	8629	4189	2094.35	1628	1211	869	620	188	2429
2022	9584	4938	2516	2006	1468	1036	779	220	2818
Média	7587	3785	1889	1467	1095	777	562	170	2167

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do FINBRA (2024).

Conforme pode ser observado na Tabela 4, os municípios com população até 2 mil habitantes têm os maiores valores per capita do FPM, com uma média de R\$7.587 ao longo do período analisado. Este valor é significativamente superior ao das outras faixas populacionais. Observa-se também um aumento real de 34% na média dos valores do FPM *per capita* dos municípios até 2 mil habitantes, representando uma maior quantidade de recursos advindo de transferências intergovernamentais nos últimos anos. Além disso, em todos os anos é possível notar que os recursos do FPM são uma função decrescente com relação à faixa populacional onde por exemplo em 2022, um município com mais de 500 mil habitantes recebia em média, em termos per capita, cerca de aproximadamente 2,30% do que recebe em média um município com menos de 2 mil habitantes.

Com o objetivo de analisar essa relação sob outra perspectiva, A Tabela 5 apresenta os dados sobre arrecadação própria *per capita* dos municípios brasileiros, abrangendo os principais impostos municipais: IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis) e ISS (Imposto sobre Serviços).

Tabela 5. Arrecadação própria (IPTU, ITBI e ISS) *per capita* por Faixas Populacionais dos Municípios Brasileiros, 2013-2022

Ano / Faixa	≤2	>2 ≤5	>5 ≤10	>10 ≤20	>20 ≤50	>50 ≤100	>100 ≤500	>500	Média
2013	204	188	176	178	233	354	577	824	342
2014	200	202	191	183	246	371	603	862	357
2015	175	172	179	172	239	348	575	775	329
2016	186	169	172	165	230	331	547	759	320
2017	186	202	181	169	228	352	560	781	332
2018	203	200	203	190	257	408	634	894	374
2019	212	225	208	206	287	438	681	1,006	408
2020	261	238	218	213	293	442	650	916	404
2021	323	278	255	231	325	505	722	1,013	457
2022	314	305	299	275	375	577	864	1,199	526
Média	226	218	208	198	272	413	641	903	385

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do FINBRA (2024).

Nota: valores em (R\$) ajustados para preços 2022 pelo IPCA.

Com base na Tabela 5, nota-se que os municípios menores apresentam uma menor arrecadação *per capita*. Observa-se ainda uma redução real na arrecadação *per capita* dos municípios na ordem de, aproximadamente, 5%. Conforme debatido por Louzano et al. (2020), o aumento das transferências intergovernamentais pode levar à diminuição do esforço fiscal dos governos locais, pois eles se tornam dependentes dessas transferências em vez de aumentar suas próprias receitas. Nessa perspectiva, tem-se que uma maior quantidade de recursos *per capita* destinada aos municípios pequenos e o respectivo aumento da quantidade de recurso repassado podem estar proporcionando um menor esforço fiscal na arrecadação própria dos municípios no Brasil. De forma sequencial, a Tabela 6 apresenta a proporção da arrecadação própria em relação às receitas correntes totais dos municípios brasileiros

Tabela 6. Proporção média da Arrecadação própria (IPTU, ITBI e ISS) em Relação às Receitas Correntes Totais por Faixas Populacionais dos Municípios Brasileiros, 2013-2022

Ano / Faixa	≤2	>2 ≤5	>5 ≤10	>10 ≤20	>20 ≤50	>50 ≤100	>100 ≤500	>500	Média
2013	2%	2%	3%	4%	5%	8%	12%	20%	7%
2014	2%	2%	4%	4%	5%	8%	13%	20%	7%
2015	1%	2%	3%	4%	6%	8%	13%	19%	7%
2016	2%	2%	3%	3%	5%	8%	12%	19%	7%
2017	2%	2%	3%	4%	5%	8%	13%	19%	7%
2018	2%	3%	4%	4%	6%	9%	14%	20%	8%
2019	2%	3%	4%	4%	6%	9%	14%	21%	8%
2020	2%	3%	4%	4%	6%	9%	13%	19%	7%
2021	2%	3%	4%	4%	6%	10%	14%	21%	8%
2022	2%	3%	4%	4%	6%	10%	14%	23%	8%
Média	2%	3%	4%	4%	6%	9%	13%	20%	7%

Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do FINBRA (2024).

Nota: valores em (R\$) ajustados para preços 2022 pelo IPCA.

Por meio da Tabela 6 é possível observar que os Municípios com população até 2 mil habitantes apresentam a menor proporção de arrecadação própria em relação às receitas correntes totais, com uma média de apenas 2% ao longo do período analisado. Observa-se também que os municípios maiores que 500 mil habitantes possuem uma capacidade maior de arrecadação de recursos.

Dessa forma, é importante destacar que os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) podem criar efeitos adversos sobre a gestão pública

eficiente, impactando tanto a eficiência dos gastos públicos quanto a arrecadação tributária (Veloso, 2008). As limitações deste instrumento de distribuição de recurso intragovernamental vêm sendo discutidas desde a sua implementação, como, por exemplo, em Azzoni e Issai (1993). No entanto, destacam-se aqui alguns pontos cruciais levantados por Veloso (2008).

Primeiramente, a fixação da participação dos estados na parcela do FPM destinada aos municípios do interior foi introduzida com o objetivo de desestimular o desmembramento municipal como forma de captar mais recursos do FPM. No entanto, resultou em estados mais populosos apresentando menor participação no FPM em comparação a estados com menor população, mas maior número de municípios (Veloso, 2008). Um exemplo disso é o Estado do Rio de Janeiro que, de acordo com o Censo Demográfico de 2022, é a segunda Unidade da Federação mais populosa do Brasil (IBGE, 2022), mas que ocupa a décima segunda posição na tabela de participação do FPM, devido aos critérios utilizados em 1991 e a não alteração destes critérios ao longo dos anos (Veloso, 2008). Nesse caso, há grandes discrepâncias entre os recebimentos de FPM, inclusive entre municípios com a mesma faixa populacional e em diferentes Unidades da Federação. Por exemplo, o município de Santa Maria Madalena (RJ), com uma população de 10.308, recebeu, em 2022, o valor de R\$1.981 per capita de FPM, enquanto o município de Rodelas (BA) recebeu 2.459 no mesmo período, possuindo uma população de 10.308 pessoas, uma diferença de, aproximadamente, 24% (FINBRA, 2024). Para ilustrar essa relação, a Tabela 7 apresenta a média das variáveis analisadas por estado. Tabela 7. Variáveis analisadas por Unidade Federativa

Estado	FPM/RC	FPM/POP (R\$)	Rec Prop/Pop (R\$)	Rec Prop / RC
AC	28%	1.215	94	2%
AL	30%	2.383	143	2%
AM	28%	1.462	83	2%
AP	20%	1.260	324	4%
BA	39%	2.028	192	3%
CE	35%	1.843	133	3%
ES	28%	1.735	325	5%
GO	36%	2.884	489	7%
MA	33%	1.737	101	2%
MG	43%	3.158	306	4%
MS	24%	2.101	680	8%
MT	25%	2.434	703	8%
PA	27%	1.312	187	3%
PB	48%	3.350	90	2%
PE	39%	1.886	121	3%
PI	45%	2.786	133	2%
PR	38%	3.038	413	6%
RJ	14%	1.149	625	7%
RN	47%	3.262	205	3%
RO	26%	1.915	318	5%
RR	15%	717	220	5%
RS	37%	3.911	469	6%
SC	30%	2.754	550	8%
SE	40%	2.453	150	3%
SP	31%	2.584	708	10%
TO	42%	3.284	344	5%
BR	33%	R\$ 2255	312	4%

Fonte: elaborado pelos autores a partir de Finbra (2024).

Nota: valores em (R\$) ajustados para preços 2022 pelo IPCA.

A Tabela 7 apresenta métricas importantes relacionadas à arrecadação dos municípios por unidade federativa (UF) no Brasil. As métricas incluem a proporção do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em relação à receita corrente (FPM/RC), o FPM *per capita* (FPM/POP), a receita própria *per capita* (Rec Prop/POP) e a proporção da receita própria em relação à receita corrente (Rec Prop/RC). Inicialmente, é possível observar que há significativa discrepância entre os recursos recebidos pelos municípios em diferentes Unidades Federativas. Enquanto o FPM médio *per capita* dos municípios do estado de Roraima foi R\$717, o estado do Rio Grande do Sul recebeu R\$3.911. Os municípios de estados como a Paraíba (48%), Rio Grande do Norte (43%) e Piauí (45%) apresentam alta dependência do FPM em relação à receita corrente. Isso indica que uma grande parte das receitas dos municípios desses estados é composta por transferências federais, refletindo uma baixa capacidade de arrecadação própria.

Além disso, o congelamento dos percentuais de participação dos estados desde 1989 pode criar distorções significativas nas cotas dos municípios do interior, uma vez que esses valores não são atualizados conforme as mudanças populacionais e econômicas. A utilização de faixas populacionais fixas, não atualizadas desde 1981 (Veloso, 2008). Uma opção para que o FPM seja um instrumento mais eficaz na redução das desigualdades socioeconômicas regionais e no equilíbrio fiscal, seria necessário aplicar o critério de renda *per capita* municipal na distribuição dos recursos para os municípios do interior (Veloso, 2008). Isso garantiria uma alocação mais justa e refletiria melhor as necessidades específicas de cada município. Além disso, a revisão dos critérios de repartição do FPM poderia incluir mecanismos que incentivem o esforço fiscal e a eficiência na utilização dos recursos, beneficiando municípios que demonstram melhor desempenho em arrecadação própria e gestão dos recursos públicos. Outra possibilidade, para garantir que o FPM cumpra seu papel de diminuição das desigualdades regionais seria além da utilização da renda *per capita* utilizar algum tipo de ponderação para o IDH municipal ou PIB per capita municipal, para que se busque tanto equidade, mas também garanto que os recursos sejam utilizados como política pública. Tais reformas contribuiram para um sistema de transferências mais equitativo e eficiente, promovendo o desenvolvimento regional sustentável e a autonomia financeira dos municípios brasileiros (Veloso, 2008).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo é analisar as diferenças no valor per capita do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre municípios de diferentes faixas populacionais e avaliar a capacidade desses municípios de gerar receita própria dentro dessas faixas. Adicionalmente, também é verificado o impacto da população na capacidade de geração de receita própria. Trata-se de uma questão de extrema relevância, devido à grande representatividade do FPM no orçamento da maioria dos municípios do Brasil.

Os resultados encontrados apontam diferenças significativas no valor per capita do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre municípios de diferentes faixas populacionais. Observa-se que municípios menores, particularmente aqueles com até 2 mil habitantes, recebem os maiores valores per capita, o que pode ser atribuído à menor quantidade de habitantes para dividir os recursos. No entanto, essa alta dependência do FPM, como visto em estados como Maranhão e Piauí, revela uma fragilidade na capacidade de arrecadação própria, conforme também discutido por Louzano et al. (2020) e Veloso (2008). O desenho legislativo estimulou a criação de novos municípios, que não seguiu critérios de viabilidade econômica, mas foi fortemente influenciado pela busca por mais recursos de transferências. Essa fragmentação pode levar a uma ineficiência na gestão pública e maior dificuldade na prestação de serviços, tendo em vista a existência de economia de escala nos governos

municipais do Brasil (Bernardelli; Dollery, Kortt, 2021; Bernardelli, Kortt; Dollery, 2021; Bernardelli, Kortt, Dollery, 2019).

A análise sugere que os critérios atuais de distribuição do FPM, baseados em faixas populacionais fixas, não acompanham adequadamente as mudanças demográficas e econômicas ao longo do tempo. A falta de atualização desses critérios pode resultar em uma distribuição ineficiente e desigual dos recursos, exacerbando as disparidades regionais. Além disso, a elevada dependência das transferências federais observada em muitos municípios menores pode reduzir o esforço fiscal local, conforme discutido na Hipótese do Véu de Oates.

Portanto, é recomendável que futuras reformas considerem a aplicação do critério de renda per capita municipal e incentivem práticas que aumentem a arrecadação própria dos municípios. Tais medidas poderiam promover uma distribuição mais justa e eficiente dos recursos públicos, contribuindo para a sustentabilidade financeira e o desenvolvimento regional equilibrado no Brasil. Essas reformas são essenciais para reduzir as desigualdades socioeconômicas e melhorar a gestão pública, como enfatizado por vários estudos na literatura sobre federalismo fiscal e sustentabilidade municipal.

Embora este trabalho contribua de forma significativa na compreensão dos critérios de divisão do FPM e mostre de forma clara um benefício recebido pelos pequenos municípios, faz-se necessário destacar algumas limitações. A primeira limitação que se visualiza é a utilização de dados agregados, embora a base de dados seja composta por todos os municípios do interior do Brasil, a agregação em faixas populacionais pode mascarar variações significativas entre municípios de uma mesma faixa populacional. Além disso, a análise não considerou fatores qualitativos, como a eficiência da gestão pública e a capacidade de arrecadação própria. Por fim, visualiza-se que a aplicação de modelos econométricos avançados para avaliar o impacto das transferências federais na sustentabilidade fiscal dos municípios também seria uma contribuição valiosa para a literatura existente.

REFERÊNCIAS

AZZONI, C. R.; ISAI, J. Y. Censo demográfico, novos municípios e reforma tributária: impactos sobre as finanças municipais. **Revista de Administração Pública**, v. 27, n. 3, p. 50 a 61-50 a 61, 1993.

BERNARDELLI, L. V.; KORTT, M. A.; DOLLERY, B. Economies of scale and Brazilian local government expenditure: evidence from the State of Paraná. **Local Government Studies**, p. 1-23, 2019. Disponível em <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2019.1635018>>

BERNARDELLI, L. V.; DOLLERY, B. E.; KORTT, M. A. An empirical analysis of scale economies in administrative intensity in the Paraná State local government system in Brazil. **Sustainability**, v. 13, n. 2, p. 591, 2021.

BERNARDELLI, L. V.; KORTT, M. A.; DOLLERY, Brian. Brazilian municipal expenditure and scale economies: evidence from São Paulo. **Public Administration Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 166-187, 2021.

BERNARDELLI, L. V.; KORTT, M. A.; DOLLERY, B. Brazilian municipal expenditure and scale economies: evidence from São Paulo. **Public Administration Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 166-187, 2021.

BRANDT, C. T. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 59-75, 2010.

BRASIL. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989**. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das quotas referentes aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 22203, 29 dez. 1989.

ESTEVES, Andreza Ramalho. Esforço Tributário Municipal: Uma Análise do Comportamento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) Face a Receita Tributária de Municípios da Microrregião de Araçuaí/Mg no Período de 2013 a 2018. **CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, v. 23, n. 02, 2023.

FAVATO, D. D. P. C., TOLEDO, M. R. Federalismo, emancipação e dependência de municípios: uma análise da cidade de Santa Cruz de Minas-MG. **Caderno de Geografia**, v. 27, n. 48, p. 184-199, 2017.

FÁVERO, L. P. **Manual de Análise de Dados – Estatística e Modelagem Multivariada com Excel, SPSS e Stata**. São Paulo: LTC, 2022.

FINBRA. **Finanças Municipais**. 2024. Disponível em: < <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais> > Acesso em 06 de junho de 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2022 indica que o Brasil totaliza 203 milhões de habitantes**. Disponível em: < <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2023/06/censo-2022-indica-que-o-brasil-totaliza-203-milhoes-de-habitantes> >. Acesso em: 24 de maio de 2024.

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

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

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 1, n. 6, p. 173-187, 2016.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: diagnóstico e proposta de reforma. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**. Texto para Discussão. Nº40. 2008.

OLIVEIRA, DÉBORA TAZINASSO DE; OLIVEIRA, ANTONIO GONÇALVES DE. (In) sustentabilidade financeira municipal: a frágil metodologia proposta pela PEC do Pacto Federativo. **Revista de Administração Pública**, v. 57, p. e2023-0012, 2023.

RIANI, F. **Economia do Setor Público - Uma abordagem introdutória**. 6ª ed. São Paulo: LTC, 2017.

RIBEIRO, C. P. de P. Os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior) e suas implicações no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. **Cadernos de Finanças Públicas**, v. 23, n. 01, 2023.

RIBEIRO, C. P. de P. et al. Transferências constitucionais no Brasil: um estudo bibliográfico sobre o FPM-fundo de participação dos municípios. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 16, n. 39, p. 44-65, 2019.

RODRIGUES, A. F. O. et al. Fragmentação de municípios catarinenses e desempenho econômico-financeiro. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 13, n. 3, p. 126-142, 2019.

SIDRA, Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Censo Demográfico de 2022**. 2024. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/8176> > Acesso em 06 de junho de 2024.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa TCU nº 207**, de 22 de novembro de 2023. Dispõe sobre a implementação de novos critérios para a distribuição do Fundo de Participação dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2023, p. 34.

TESOURO. Tesouro Nacional Transparente. **Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) – Federação**. 2024. Disponível em: < <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-contas-aplicado-ao-setor-publico-pcasp-federacao/2024/114>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 172 p. Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV.

VELOSO, João Francisco Alves. **As transferências intergovernamentais e o esforço tributário municipal: uma análise do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**. 2008. 114 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2008.