

**O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS  
MUNICIPAIS: UM ESTUDO SOBRE A DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS BAIANOS  
NOS ANOS 2018 A 2021.**

**MARIA PEDRINA SILVEIRA DE OLIVEIRA**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

# O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS: UM ESTUDO SOBRE A DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS BAIANOS NOS ANOS 2018 A 2021.

## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o Brasil adota o modelo de Estado federativo. O professor Paulo Bonavides (2006) define federalismo como uma forma de organização política na qual o poder é compartilhado entre um governo central e governos locais ou regionais, cada um exercendo atividades políticas e administrativas de maneira autônoma e coordenada, dentro de um sistema de distribuição de competências. Da mesma forma, Da Silva (2020) concorda com essa visão, afirmando que o federalismo é um sistema político no qual o Estado é dividido em entidades federativas com diferentes níveis de autonomia, resultando em responsabilidades e benefícios correspondentes.

A autonomia que a Constituição Federal – CF (1988) trouxe aos municípios possibilita que cada ente da federação tenha competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, estabelecendo o federalismo fiscal, que, segundo Mendes (2005), é uma divisão de tarefas entre diferentes níveis de governo, incluindo a competência para arrecadar os inúmeros tipos de tributos e de aplicá-los na oferta de bens e serviços públicos. Ele é importante para garantir que as políticas públicas sejam efetivamente implementadas, uma vez que os recursos financeiros são fundamentais para a realização das ações governamentais.

Além da competência trazida pela CF(1988) para instituir e arrecadar impostos, taxas e contribuições de melhoria, ela prevê a distribuição de recursos por meio do Fundo de Participação dos Municípios -FPM . O FPM é um mecanismo de transferência de recursos financeiros da União para os municípios brasileiros. Segundo Gonçalves (2013), constituem recursos fundamentais ao equilíbrio das finanças públicas dos entes municipais. Ravenello e Bender (2019) definem como uma transferência intergovernamental, de caráter descentralizador, tendo como critério de distribuição a composição populacional.

O FPM é uma das principais fontes de receita dos municípios brasileiros, respondendo por cerca de 83% de suas receitas correntes, segundo Ribeiro e Viçosa (2023,) o que mostra uma dependência muito grande desses municípios em relação ao FPM. Pedersen e Borges (2017) afirmam que os municípios menores têm maior dependência em relação aos recursos do FPM, indicando que estes possuem capacidade de geração de receita própria baixa. Diversos fatores influenciam na arrecadação dos municípios: baixa atividade econômica, desigualdades, flutuações econômicas, crise, pandemia.

Diante de todo o contexto, dada a importância do Fundo de Participação dos Municípios - FPM na formação da receita municipal e considerando a dependência desses recursos pelos municípios, o principal mecanismo utilizado para melhorar a qualidade de vida da sociedade e atender às demandas da população, este estudo se propõe a responder à seguinte questão de pesquisa: **Qual o nível de dependência dos municípios baianos em relação ao FPM no período antes e durante a pandemia?** Considerando a relevância dos recursos próprios, assim como dos repasses financeiros para a manutenção das atividades das prefeituras municipais, esta pesquisa tem o seguinte objetivo: **identificar o nível de dependência dos municípios baianos em relação ao FPM no período anterior e durante a pandemia de COVID-19.**

A motivação para este estudo se justifica pelo fato de o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ser uma importante fonte de arrecadação para os municípios baianos, especialmente os de pequeno porte, contribuindo para a implementação de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades locais. A pesquisa tende a gerar contribuições significativas

para diversos atores, incluindo os gestores públicos, pois auxiliará na tomada de decisões embasadas em dados concretos, evitando possíveis prejuízos decorrentes da falta de conhecimento sobre o tema. Além disso, a academia se beneficiará ao preencher lacunas de conhecimentos teóricos nas ciências sociais aplicadas, como contabilidade aplicada ao setor público e orçamento público. A relevância maior deste trabalho é para a sociedade, uma vez que ela é a principal beneficiária dos serviços oferecidos pelos municípios. Portanto, os municípios que recebem maiores recursos terão mais condições de oferecer uma melhor prestação de serviços à comunidade.

O trabalho proposto fará uma análise das variações na dependência dos municípios baianos em relação ao FPM ao longo dos anos estudados. Essa análise será crucial para identificar possíveis mudanças na distribuição de recursos e fornecer insights sobre a estabilidade ou vulnerabilidade das finanças municipais. Com base nos resultados obtidos, o estudo terá informações relevantes para a formulação de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da autonomia financeira dos municípios baianos. Isso poderá incluir sugestões para promover a diversificação das fontes de receita e reduzir a dependência excessiva do FPM, buscando uma maior sustentabilidade financeira para esses entes municipais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Teoria das Finanças Públicas**

A Teoria das Finanças Públicas – TFP é uma das mais importantes voltadas à gestão governamental, tendo como idealizador Richard Musgrave (1959). Conforme Fabre (2021), ela se consolidou em todo o mundo e normas legais de diversos países utilizam os seus princípios para regulamentar a contabilidade e as finanças públicas.

A Teoria das Finanças Públicas (TFP) é uma disciplina que abrange o estudo da gestão financeira dos governos, englobando todas as atividades relacionadas à receita, despesa, dívida e gestão financeira do setor público. Segundo Seixas (2012), a TFP é um ramo da ciência econômica que investiga a realidade financeira do Estado, incluindo a tributação. Uma de suas principais finalidades é garantir que o governo tenha os recursos financeiros necessários para cumprir suas funções e responsabilidades, como a prestação de serviços públicos. De acordo com Musgrave (1959), é fundamental que os recursos sejam obtidos por meio de uma distribuição tributária justa, na qual os custos necessários e autorizados sejam cobertos, resultando em um orçamento equilibrado que promova a eficiência governamental.

A TFP aborda uma variedade de tópicos, incluindo política fiscal, tributação, gastos públicos, endividamento governamental, finanças locais, transferências intergovernamentais e orçamento público. Conforme destacado por Araújo (2013) em sua dissertação, a TFP investiga as operações realizadas pelo Estado relacionadas à receita, despesa, orçamento e crédito público. Além disso, conforme complementado por Miranda et al. (2020), o objetivo da TFP é estudar a atividade fiscal, permitindo ao governo conduzir suas atividades financeiras de forma eficiente.

A Teoria das Finanças Públicas (TFP) desempenha um papel fundamental na compreensão de como os governos podem gerir seus recursos financeiros e, assim, identificar e alocar recursos para áreas prioritárias, como saúde, educação, segurança pública e infraestrutura, a fim de atender às necessidades e demandas dos cidadãos. A TFP é uma ferramenta indispensável para os estudos sobre o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), pois fornece uma base teórica e prática para o planejamento, implementação e monitoramento das políticas fiscais municipais. Além disso, aborda questões relacionadas a receitas, despesas, tributos, endividamento, política fiscal, transparência, orçamento, prestação de contas e alocação segura e eficiente dos recursos públicos, de acordo com as necessidades da sociedade.

## 2.3 Receitas Públicas

Segundo Giacomoni (2010), o orçamento público é um instrumento de planejamento governamental que, por meio de um conjunto de leis, demonstra o programa de trabalho do governo e as necessidades de recursos para sua execução, bem como a fonte desses recursos e como são aplicados. As receitas públicas são uma das principais fontes de recursos, representando entradas de dinheiro que permitem o financiamento de atividades como educação, saúde, infraestrutura e segurança, entre outros. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (2022), as receitas são definidas como:

Disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Giacomoni (2010) ainda define que as receitas são os ingressos que o Estado arrecada em decorrência do exercício de sua soberania, dividindo-as em diversas categorias, como: receita tributária, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços, transferências e outras receitas correntes e de capital. Essa definição está em concordância com o Art. 11º da Lei 6420/64, que estabelece a divisão das receitas em duas categorias econômicas: receitas correntes e receitas de capital. A categoria corrente é composta por tributação, contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços e outras. Já a categoria capital engloba operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras.

As receitas públicas são uma parte fundamental do funcionamento dos municípios e são essenciais para a oferta de serviços públicos de qualidade para a população (Silva, Quintela e Vieira, 2018). Elas representam os recursos financeiros que ingressam nos cofres do Estado e são utilizados para financiar as despesas públicas, visando suprir as demandas sociais. As receitas públicas municipais são compostas por todas as fontes de recursos financeiros disponíveis para a administração pública local, que são utilizadas para financiar suas atividades e projetos.

De acordo com Arrais (2014), as receitas públicas municipais podem ser classificadas em três formas de ingresso: Transferências Constitucionais, Receita Tributária própria e Fundos. As receitas tributárias seguem o que é estabelecido pelo Art. 145 da Constituição Federal de 1988, que determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm competência para instituir impostos, taxas e contribuição de melhoria. Além disso, os fundos são destacados como um importante instrumento de arrecadação para os municípios (Campos e Andrade, 2017). O quadro a seguir apresenta as principais receitas municipais.

**Quadro 1 - Principais receitas municipais**

	<b>TIPO</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>RECEITA PRÓPRIA</b>	IPTU (Imposto sobre Propriedade Predial Territorial Urbana)	Tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.
	ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza)	Trata-se de um imposto devido pelas empresas e profissionais autônomos que prestam serviços indicados na Lei Complementar 116/2003.

	ITBI/ITVI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis)	A transmissão de bens intervivos.	
	Taxas	As taxas têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.	
	Contribuição de melhoria	É instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária .	
	Contribuição de iluminação pública- COSIP	Custeio do serviço de iluminação pública.	
<b>TRANSFÊRENCIAS</b>	<b>FEDERAL</b>	CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico)	Contribuição que incide sobre importação e comercialização de combustíveis. Dos 25% transferidos aos Estados, 25% são repassados para os municípios.
		ITR (Imposto sobre Propriedade Territorial Rural)	Imposto sobre a propriedade territorial rural e tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza. 50% ou 100% (por meio do Convênio ITR) para os municípios.
		FPM (Fundo de Participação dos Municípios)	Repasses da União para o FPM . Esse repasse responde por 24,5% da arrecadação líquida de IR e IPI.
	<b>ESTADUAL</b>	ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)	A saída e a entrada de mercadorias em estabelecimentos comercial, industrial ou produtor. 25% da arrecadação no município.
		IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos)	Propriedade de veículos automotores. 50% da arrecadação no município
<b>FUNDOS</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica -FUNDEB	Para o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública .	
	Fundo Municipal da Saúde -FMS	Este fundo abriga os recursos repassados pelo Ministério da Saúde , para a manutenção e o investimento em ações e serviços de saúde pública no Município	

**Fonte:** Elaborado pela autora (2023).

Conforme destacado por Bovo (2001), nos municípios de médio e grande porte, é mais perceptível a arrecadação própria, enquanto os municípios menores tendem a ter uma arrecadação mais baixa. Isso resulta em uma dependência dos repasses provenientes das transferências governamentais para a execução de seus orçamentos públicos. De acordo com o Sistema de Transferências Voluntárias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2023), as transferências constitucionais referem-se à parcela das receitas arrecadadas pela União que é repassada aos demais entes federativos (estados, Distrito Federal e municípios). Essas transferências desempenham um papel importante ao complementar o orçamento municipal, especialmente nos municípios com menor capacidade de arrecadação própria.

### 2.3.1 Fundo de Participação dos Municípios

A competência atribuída aos entes federados para arrecadação própria é uma das características do federalismo fiscal. Segundo a definição de Musgrave e Musgrave (1989), o federalismo fiscal é um sistema de arranjo constitucional que prescreve a divisão de responsabili-

dades fiscais entre o governo central e as unidades subnacionais, assim como a divisão de receitas e despesas entre eles, de modo a criar um ambiente propício à eficiência, efetividade e equidade das finanças públicas.

No contexto brasileiro, o federalismo fiscal é regido pela Constituição Federal de 1988, que estabelece as competências tributárias e orçamentárias de cada nível de governo, além de definir as regras de arrecadação e distribuição de receitas e despesas entre eles. As receitas muitas vezes são insuficientes para atender as despesas dos governos subnacionais, especialmente os municípios, que dependem fortemente das transferências intergovernamentais para manter seus serviços públicos.

A Lei Complementar nº 101/2000 define as transferências intergovernamentais como recursos financeiros que devem ser transferidos entre os entes federativos com o objetivo de promover a equidade fiscal e garantir a efetividade das políticas públicas em todo o país, desde que atendidos critérios objetivos e transparentes, com contrapartidas dos entes beneficiários, e aplicados de forma responsável e eficiente. As principais transferências são: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal.

O FPM um importante instrumento de transferência de recursos financeiros para os municípios brasileiros permitindo a manutenção de serviços essenciais em muitas localidades. Segundo Ribeiro (2023), o FPM é uma transferência redistributiva de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida e representa importante fonte de receita para maioria dos municípios brasileiros na execução das atribuições inerentes à gestão e alocação de recursos em políticas sociais.

O artigo 159 da Constituição estabelece que 22,5% do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) pertencem aos municípios e devem ser repassados por meio do FPM. Após sofrer diversas transformações ao longo do tempo, atualmente, seu montante é calculado em 24,5% do recolhimento de IR e IPI e ainda segundo STN (2023) a Emenda Constitucional nº 112, de 27 de outubro de 2021, adicionou mais 1% ao percentual do FPM, que passa agora à alíquota total de 25,5%, porém ela só será alcançada em 2025.

O modo de distribuição adotado inicialmente era baseado apenas na população, porém considerado insuficiente, pois não leva em consideração as diferenças existentes em cada município. Para Rezende (2019) essa forma de repasses não diminuem as disparidades existentes entre os municípios, e sim, acabam causando preguiça fiscal.

Após algumas mudanças, além do critério populacional, o cálculo inclui o fator renda per capita do estado e o percentual é dividido entre três categorias: capitais, interior e reserva. As capitais dos estados juntamente com a capital do Brasil, Brasília, dividem entre si 10% do valor destinado ao FPM. O percentual de 86,4% é destinado a todos os municípios que não são capitais e com população menor que 142.633 habitantes e os municípios da reserva, aqueles com população superior a 142.633 habitantes, dividem entre si 3,6% do total do FPM.

Os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) desempenham um papel fundamental para os municípios, sendo muitas vezes a sua única fonte de receita. Conforme destacado por Ribeiro (2016), diversas cidades brasileiras dependem praticamente dos recursos provenientes dos governos federal e estadual para a execução de políticas públicas. Essa dependência é influenciada por diversos fatores, como a falta de arrecadação própria expressiva e o tamanho do município. Segundo Canhone (2019), a insuficiência de arrecadação própria é resultado da falta de empenho fiscal por parte dos municípios, pois muitos deles se contentam com os recursos provenientes das transferências. Os resultados do estudo conduzido por Souza et al. (2020) revelaram que os municípios do Rio Grande do Norte apresentam uma dependência significativa em relação ao FPM, especialmente os municípios de menor população e com desempenho econômico reduzido.

A dependência ao FPM pode limitar a capacidade dos municípios de investir em áreas prioritárias, como saúde, educação e infraestrutura. Por isso, para reduzir a dependência, é importante que os municípios busquem alternativas de arrecadação de recursos próprios, exemplo, investir em meios que estimule a arrecadação local.

## **2.4 Pandemia De Covid-19**

A pandemia de COVID-19, crise de saúde pública global, começou no final de 2019 na cidade de Wuhan, na China. O vírus se espalhou rapidamente pelo mundo e afetou milhões de pessoas em todos os continentes.

Com a pandemia do novo Coronavírus, que em fevereiro de 2020 foi declarada como emergência em saúde pública pela portaria nº 188/2020 no Brasil e em 11 de março em pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), exigiu-se uma série de mudanças e adequações para conter a infecção deste vírus. Com isso, diversos setores da economia tiveram que reinventar suas atividades.

Segundo o Fundo Monetário Internacional (2020), a pandemia de COVID-19 teve um impacto significativo nas receitas públicas, com muitos governos lutando para manter seus orçamentos equilibrados em meio a uma queda na atividade econômica. O Instituto Peterson de Economia Internacional (2020) publicou que a pandemia de COVID-19 resultou em uma queda nas receitas fiscais em muitos países, com a interrupção das atividades econômicas e o aumento do desemprego afetando a arrecadação de impostos.

Como resultado, os repasses ao FPM foram afetados negativamente, uma vez que parte desses recursos é composta por uma parcela da arrecadação de impostos federais. A queda na arrecadação tributária levou a uma redução nos valores repassados aos municípios, o que gerou dificuldades financeiras para muitas prefeituras.

A pandemia de COVID-19 trouxe consequências para todo o mundo, nas áreas econômicas, sociais e psicológicas. O distanciamento social, as restrições de viagem e os bloqueios em nível nacional foram implementados em muitos países para tentar controlar a propagação do vírus. Essas medidas ajudaram a retardar a disseminação da doença, mas também tiveram efeitos colaterais negativos, como a redução da arrecadação por parte dos municípios afetando a prestação de serviços para a população.

Em 5 de maio de 2023, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o fim da Emergência de Saúde Pública da pandemia da Covid-19 em todo o planeta. O anúncio ocorreu mais de três anos depois que a pandemia foi decretada pela entidade, em 2020, quando o quadro era de explosão do número de casos e mortes pelo vírus.

## **3 METODOLOGIA**

Este estudo utilizará dados secundários provenientes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCONFI), abrangendo o período de 2018 a 2021. A análise será realizada levando em consideração os anos de 2018 e 2019, que representam um período pré-pandemia, e os anos de 2020 e 2021, que correspondem ao período impactado pela pandemia.

Com o objetivo de demonstrar o nível de dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), será apresentado o resultado da divisão entre o valor do FPM e a Receita Corrente dos municípios baianos. Essa análise será realizada por meio de estatística descritiva, buscando evidenciar a relação entre os recursos provenientes do FPM e a receita total dos municípios ao longo dos anos considerados.

Será classificado o nível de dependência dos municípios com base nas definições propostas por Massardi e Abrantes (2016) em três categorias distintas. Na categoria de DEPENDÊNCIA FORTE, estarão os municípios que possuem um índice de dependência superior a um desvio-padrão acima da média. Na categoria de DEPENDÊNCIA MÉDIA, serão agrupados os municípios cujos índices de dependência se situam na faixa de  $\pm 1$  desvio-padrão em relação à média. Por fim, a categoria de DEPENDÊNCIA FRACA englobará os municípios que apresentam um índice de dependência inferior a um desvio-padrão em relação à média.

Os resultados obtidos serão analisados comparativamente em dois momentos distintos: com e sem a presença da pandemia. Essa comparação permitirá avaliar possíveis alterações no nível de dependência dos municípios ao longo do período estudado, levando em consideração o contexto da pandemia e seus efeitos sobre os repasses ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A tabela 1 apresenta as estatísticas descritivas do nível de dependência dos municípios Baianos em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O cálculo realizado foi obtido a partir da média das transferências do FPM durante o período de 2018 a 2021, dividido pela receita corrente dos municípios nesse mesmo período. Dessa forma, foi possível obter o valor percentual da representatividade do FPM em relação à receita.

Em média, o FPM representa 28,78% da fonte de receitas desses municípios, entretanto, é importante destacar que existe uma grande amplitude de variação entre esse nível de dependência, pois na amostra analisada existem municípios em que a representatividade do FPM é muito pequena chegando a atingir o valor mínimo de 3,08% da receita e outros em que essa dependência é bastante elevada ao nível de 46,61%.

**Tabela 1** - Análise descritiva dos níveis de dependência

Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão
3,08	46,61	28,78	7,08

**Fonte:** Dados da pesquisa (2023)

Para avaliação qualitativa dos níveis dependência dos municípios baianos em relação ao FPM foi construído um critério de categorização desses municípios em relação aos resultados, tomando por base a média e o desvio-padrão que são as principais estatísticas descritivas apuradas. Os municípios foram divididos em três grupos, sendo que aqueles municípios que possuem escore de dependência do FPM de um desvio-padrão superior a média foram considerados com alto nível de dependência; aqueles que obtiveram um escore entre +/- 1 desvio-padrão da média foram considerados de média dependência e os que possuem escore inferior a um desvio-padrão da média foram classificados como municípios de baixa dependência do FPM, conforme sintetizado na Tabela 2.

**Tabela 2** - Critérios de classificação dos municípios baianos em relação à dependência do FPM

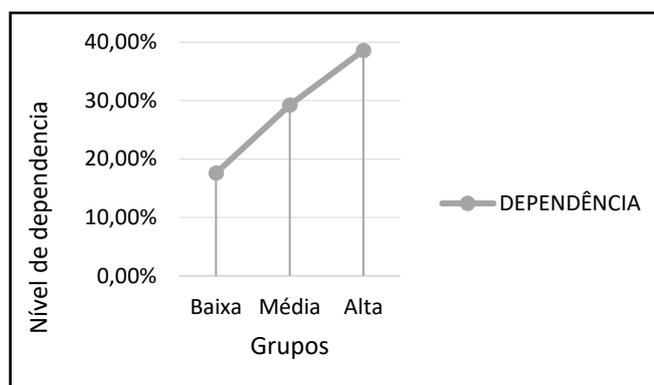
Critério	Escore	Dependência do FPM
Inferior à Média (1 desvio-padrão abaixo)	$E \leq 28,78$	Baixo
Média (+/- 1 desvio-padrão)	$22,87 < E \leq 34,69$	Médio

Fonte: Dados da pesquisa (2023)

De acordo com os resultados encontrados, verificou-se que 14,63% dos municípios, possuem baixo nível de dependência do FPM, sendo identificado que o município de São Francisco do Conde é o que possui o menor nível de representatividade do FPM em relação à receita, possuindo uma dependência de 3,77%. Destaca-se que os municípios classificados nesse grupo possuem um índice médio de 16,70% de dependência.

Cerca de 70,26% da amostra analisada, foram classificados como municípios de média dependência em relação ao FPM. O nível de dependência desses municípios está entre o intervalo de 35,90% a 46,61%. Evidencia-se as médias no gráfico abaixo:

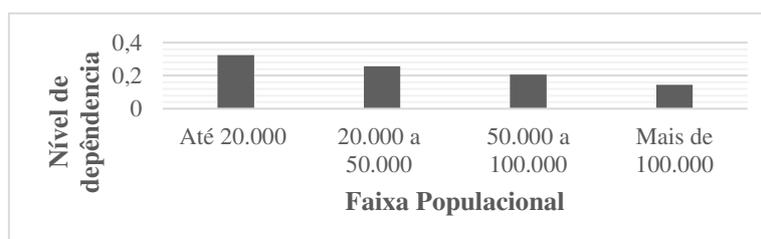
**Gráfico 1** – Classificação da dependência do FPM por grupos



Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Esses resultados corroboram com os achados de Massardi e Abrantes (2016), eles investigaram o nível de dependência dos Municípios Mineiros, e encontraram que 16,19% dos municípios possuem baixo nível de dependência do FPM. A grande maioria, cerca de 70,2% da amostra analisada, foram classificados como municípios de média dependência em relação ao FPM. No mesmo caminho Passos e Nascimento (2018), encontraram grande dependência dos municípios ao FPM. Do total analisado, 17% apresentaram forte dependência e 83% indicaram moderada dependência, onde o grau de dependência demonstrou que quanto menor a população, maior a dependência.

**Gráfico 2** - Dependência por faixa populacional



Fonte: Dados da pesquisa (2023)

Ao analisar o gráfico 4, percebe -se que os municípios com população de até 20.000 habitantes possuem em média os maiores níveis de dependência do FPM, acima de 30%, sendo que em municípios maiores com população acima de 100.000 habitantes esse índice não chega a 15%. Ravenello e Bender (2019) verificaram o nível de dependência do FPM dos municípios do COREDE Vale do Rio Pardo, no período de 2009 a 2016 e encontraram resultados parecidos. Pois, os menores municípios, foram os que apresentaram maior nível de dependência do FPM, em média 41% e chegando a atingir aproximadamente 70% do volume total de recursos arrecadados

O critério utilizado para a distribuição e repasse dos recursos do FPM que utiliza o número de habitantes e a renda per capita, para ajustar a distribuição do FPM, acaba direcionando recursos para os municípios menores. Existem faixas populacionais estabelecidas, e cada faixa possui um coeficiente de distribuição. Quanto maior a população do município, menor será o coeficiente atribuído a ele. Além do tamanho do município, outros fatores podem ocasionar essa dependência como as diferenças regionais . Segundo Vieira et al (2017) , a baixa capacidade arrecadatória dos municípios é reflexo dos desequilíbrios regionais existentes no país.

O baixo esforço fiscal, por exemplo, acaba ocasionando uma insuficiência de receitas para as funções básicas levando a uma maior dependência das transferências intergovernamentais. Essa preguiça fiscal, segundo Morais e Almeida (2022), é um fenômeno negativo para a arrecadação própria dos municípios e isso se deve ao fato que um maior volume de transferências intergovernamentais obrigatórias, faria com que prefeituras se esforçassem menos na busca por sua própria arrecadação. Esse aspecto pode estar ligado à Teoria da Escolha Pública, onde o gestor público pode adotar decisões que apresentem potencial de proporcionar maior nível de satisfação no eleitor, garantido uma boa imagem e conseqüentemente reeleição.

A diversificação das receitas municipais é uma das principais recomendações da teoria das Finanças Públicas. Os gestores municipais devem buscar alternativas para fortalecer a arrecadação própria, expandindo a base tributária, reduzindo a dependência de transferências intergovernamentais e fomentando o desenvolvimento econômico local.

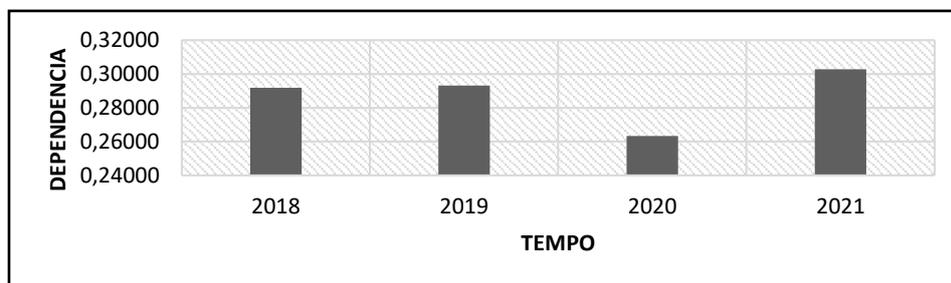
**Tabela 3** - Evolução dos níveis de dependência do FPM por mesorregião

Mesorregião	2018	2019	2020	2021	Média
Centro-Norte Baiano	29,82%	30,91%	27,57%	31,21%	29,88%
Centro-Sul Baiano	32,19%	31,21%	28,42%	33,33%	31,29%
Extremo Oeste Baiano	24,02%	26,65%	23,32%	26,50%	25,12%
Metropolitana de Salvador	23,79%	24,03%	21,60%	24,79%	23,55%
Nordeste Baiano	30,10%	30,21%	27,10%	30,99%	29,60%
Sul Baiano	29,11%	29,02%	25,73%	29,41%	28,32%
Vale São-Franciscano da Bahia	24,60%	24,97%	22,68%	26,04%	24,57%

**Fonte:** Dados da pesquisa (2023)

A Tabela 3 verifica a evolução dos níveis de dependência dos municípios baianos em relação ao FPM por mesorregião. Ao analisar a tabela 3 percebe-se que há uma concentração maior de municípios que possuem alta dependência do FPM nas mesorregiões Centro-Sul Baiano, embora haja também uma concentração significativa no Centro-Norte e Nordeste baiano. Outro ponto a ser observado é que nas mesorregiões do Vale São-Franciscano da Bahia há uma concentração de municípios com baixo nível de dependência do FPM.

Embora seja possível identificar mesorregiões que se destacam por possuírem maior ou menor grau de dependência em relação ao FPM, o que se observa é que a diferença entre elas é muito pequena.



Fonte: Dados da pesquisa (2023)

A queda na dependência em 2020 se justifica devido a baixa arrecadação de impostos durante o pico da pandemia de COVID-19 em 2020 (OMS, 2020), muitos municípios experimentaram uma queda significativa no repasse do governo devido à queda na arrecadação de impostos e outras receitas sendo coletadas pelo governo federal. Decorrente da redução da atividade econômica e do consumo, além da suspensão de alguns impostos para ajudar empresas e indivíduos, o governo federal experimentou uma queda de 6,9% na arrecadação em 2020 em comparação com o ano anterior. Quando analisada a população em relação a dependência.

## 5- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar a dependência dos municípios baianos em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no período de 2018 a 2021. Os resultados obtidos revelaram a relevância do FPM como fonte de recursos para a maioria dos municípios baianos.

Ao longo dos anos analisados, verificou-se que o FPM foi responsável por uma parcela significativa das receitas dos municípios baianos. Os resultados mostraram que a dependência do FPM está diretamente relacionada ao tamanho do município uma vez que o critério de repasse desses recursos é justamente o número de habitantes. Esse critério, além de não diminuir as diferenças existentes entre municípios, pode provocar baixa capacidade de arrecadação própria, famosa preguiça fiscal.

Os governos ou gestores públicos precisam implementar medidas fiscais necessárias para melhorar a arrecadação de recursos e fortalecer as finanças públicas e evitar a famosa preguiça fiscal. A preguiça fiscal ocorre quando há uma resistência em buscar novas fontes de receita, aumentar impostos ou reduzir despesas para equilibrar o orçamento, pois isso afeta a popularidade. No contexto da preguiça fiscal, a teoria da Escolha Pública ajuda a compreender as motivações por trás do comportamento dos governantes e dos gestores públicos. Segundo essa teoria, os agentes públicos são influenciados por incentivos e restrições que moldam suas decisões no campo fiscal.

Diante desse cenário, é fundamental que os gestores municipais busquem alternativas para diversificar as receitas municipais. Isso pode ser feito por meio do estímulo ao desenvolvimento econômico local, da ampliação da base tributária municipal. Outro aspecto relevante é a necessidade de uma revisão das regras de distribuição do FPM, levando em consideração as peculiaridades de cada município. A adoção de critérios mais justos e equitativos.

Por fim, ressalta-se a importância de estudos como este para compreender a dinâmica das finanças municipais e buscar soluções para os desafios enfrentados pelos municípios. A análise da dependência dos municípios baianos em relação ao FPM contribui para a discussão sobre a necessidade de fortalecer as fontes de receita municipais e promover a autonomia financeira dos municípios.

Para pesquisas futuras, sugere-se que sejam realizados trabalhos que analisem como a distribuição dos recursos do FPM entre os municípios afeta as disparidades socioeconômicas entre diferentes regiões. Estudos que explorem se a distribuição atual do fundo contribui para diminuir ou agravar as desigualdades regionais seriam valiosos.

Além disso, é necessário investigar como os recursos do FPM são utilizados pelos municípios e avaliar a efetividade das políticas públicas implementadas com esses recursos. Isso envolve examinar se os investimentos feitos com o FPM estão alcançando os resultados esperados em áreas como educação, saúde, infraestrutura, segurança, entre outras. Essas pesquisas contribuiriam para uma melhor compreensão dos impactos do FPM na redução das desigualdades e na promoção do desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

## 6 REFERÊNCIAS

ARRAIS, Tadeu Alencar. **As receitas públicas municipais e a funcionalidade da integração espacial em ambientes metropolitanos**. Sociedade & Natureza, Uberlândia, n. 26 (2), 201-220, 2014. Disponível em < <https://www.scielo.br/j/sn/a/76DMXfzHDbk-pJFsy44Cx4pk/abstract/?lang=pt>> . Acessado em 01 de março de 2023.

ARAÚJO, A.H, DOS S. **Descentralização Fiscal no Brasil: Economia e Finanças Públicas nos Municípios Alagoanos** (1999-20110). Dissertação apresentada ao programa de Pós- graduação -UFAL , Alagoas 2013.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Editora Malheiros, 26ª edição, 2021.

BOVO, J. M. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 93-117, jan./fev. 2001. Disponível em< <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6363>>. Acessado em 10 de abril de 2023.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília/DF: Senado Federal, 1988. Acessado 01 de março de 2023.

Brasil. Lei complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República 2023. Acessado 01 de março de 2023.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Acessado 01 de março de 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público -MACASP, 2022 9 ° edição. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943). Acessado 01 de março de 2023.

- BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. O que você precisa saber das transferências fiscais da União: Fundo de Participação dos Municípios. Brasília: STN, 2023. Disponível em : [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:6370](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370). Acessado 01 de março de 2023.
- Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Recuperado de [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acessado 01 de abril de 2023.
- Canhone, Laysa Eduarda Nogueira Equalização fiscal e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM): evidências para os municípios dos estados de São Paulo e do Maranhão. **Universidade Estadual Paulista (Unesp)**, 2019. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/205122>>. Acessado em 01 de março 2023.
- Da SILVA, E.J. **As Transferências Intergovernamentais e o reflexo na Qualidade de Vida da População nos Municípios Brasileiros**. 2020. Tese Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. João Pessoa , Paraíba, 2020.
- Fabre. V.V. **Comportamento dos custos governamentais sob a ótica da teoria das finanças públicas**. Tese(contabilidade) Programa de Pós-graduação em Contabilidade, da Universidade Federal de Santa Catarina ,Florianópolis, 2021.
- Giacomoni, J. Orçamento público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GONÇALVES, A. L. **Os efeitos das transferências fiscais sobre as despesas públicas e arrecadação tributária dos municípios brasileiros**. *Revista de Desenvolvimento Econômico- RDE*,. Salvador v. 15, n. 28. Disponível em < <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/2606>>. Acessado em 20 de fevereiro de 2023.
- MASSARDI, W. O.; ABRANTES, L. A. Dependência dos Municípios de Minas Gerais em Relação ao FPM. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v.1, n. 6, p. 173–187, 2016.
- Medeiros, K. R. D., Albuquerque, P. C. D., Tavares, R. A. W., & Souza, W. V. D. **Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009**. *Revista da associação brasileira de saúde coletiva. Pernambuco* v 22, 1759-1769. Disponível em < <https://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/lei-de-responsabilidade-fiscal-e-as-despesas-com-pessoal-da-saude-uma-analise-da-condicao-dos-municipios-brasileiros-no-periodo-de-2004-a-2009/16017?id=16017&id=16017>> > Acessado em 20 de fev 2023.
- MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 - 560 p.
- Miranda, et al. **Subvenção e assistência governamentais : um estudo nas empresas do sub-setor de energia elétrica listadas na B3**. *Revista evidencição contábil e finanças* , João Pessoa, v. 8, n. 3, p. 37-53, Set./Dez. 2020. Disponível em < <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/recfin/article/view/46406/31279>. Acessada em 2- de fevereiro de 2023.

- Morais e Almeida. Preguiça Fiscal dos municípios ou ausência de Capacidades Estatais? Efeitos sobre o IPTU arrecadado pelas prefeituras de Minas Gerais. IX Encontro de Administração Pública da ANPAD VI . Maio /2022.
- Musgrave, R.; Musgrave, P. B. Finanças Públicas - Teoria e Prática. São Paulo: Ed. Campus, 1980.
- PASSOS, C. R.; NASCIMENTO, J. C. H. B. DO. **Fundo de Participação dos Municípios na Composição das Receitas: um estudo sobre dependência dos municípios piauienses nos anos 2013 a 2016.** in: Anais XXV Congresso Brasileiro de Custos, p. 16, 2018.
- RAVANELLO, Mariangela; BENDER FILHO, Reisoli. Análise da dependência dos municípios do Vale do Rio Pardo/RS aos recursos de transferência do FPM. Economia e Desenvolvimento. Santa Maria v. 31, p. 14, 2019. Disponível em <<https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/38503/pdf>> . Acessado 20 de fevereiro de 2023.
- RIBEIRO, M. F. **Concessão de incentivos fiscais pela união e os reflexos nos valores repassados ao fundo de participação dos municípios.** Revista do Programa de Pós Graduação em Direito da UFC. Ceará , v. 36.2, jul./dez. 2016.
- SEIXAS, L.F.M. **Tributação, finanças públicas e política fiscal: uma análise sob a óptica do direito e economia.** 2012. 218 f. Dissertação (Mestrado em Constituição e Garantias de Direitos) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.
- The Fiscal Impact of the COVID-19 Pandemic" (O impacto fiscal da pandemia de COVID-19), International Monetary Fund, abril de 2020. Disponível em <<https://www.imf.org/en/Home>> . Acessado em 20 de abril de 2023.
- The Pandemic's Fiscal Legacy" (O legado fiscal da pandemia), Peterson Institute for International Economics, 23 de setembro de 2020. Disponível em <<https://www.piie.com/>>. Acessado em 20 de abril de 2023.
- VIEIRA, M. A.; ABRENTES, L. A.; FERREIRA, M. A. M.; LOPES, J. V. S. Implicações do Esforço de Arrecadação no Desempenho Socioeconômico dos Municípios de Minas Gerais. Gestão & Regionalidade, 2017.