

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS NÍVEL  
MESTRADO**

**LUIZ EUGÊNIO TREVIZAN**

**TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E A QUALIDADE NO GASTO  
PÚBLICO EM MUNICÍPIOS GAÚCHOS: um estudo no contexto do federalismo e  
descentralização fiscal**

PORTO ALEGRE

2021

LUIZ EUGÊNIO TREVIZAN

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E A QUALIDADE NO GASTO  
PÚBLICO EM MUNICÍPIOS GAÚCHOS: um estudo no contexto do federalismo e  
descentralização fiscal

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para a obtenção do título de Mestre pelo  
Programa de Pós-Graduação em Ciências  
Contábeis da Universidade do Vale do Rio dos  
Sinos – UNISINOS.

Orientador:

Prof. Dr. Clóvis Antônio Kronbauer

Co-orientador:

Prof. Dr. José Ribamar Marques de Carvalho

PORTO ALEGRE

2021

T814t Trevizan, Luiz Eugênio.  
Transferências intergovernamentais e a qualidade no gasto público em municípios gaúchos : um estudo no contexto do federalismo e descentralização fiscal / por Luiz Eugênio Trevizan. – 2021.  
75 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Porto Alegre, RS, 2021.  
Orientador: Dr. Clóvis Antônio Kronbauer.  
Co-orientador: Dr. José Ribamar Marques de Carvalho.

1. Fundo de Participação dos Municípios (FPM).  
2. Descentralização fiscal. 3. Qualidade no gasto público.  
I. Título.

CDU: 336.1(816.5)

## FOLHA DE AGRADECIMENTO À CAPES

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

... isto é sobre quanto do seu dinheiro deve ser gasto pelo estado, e com quanto você deve ficar para gastar com a sua família. Não nos esqueçamos nunca desta verdade fundamental, o estado não tem outra fonte de recursos além do dinheiro que as pessoas ganham por si próprias. Se o estado deseja gastar mais, ele só pode fazê-lo tomando emprestado sua poupança ou te cobrando mais tributos, e não adianta pensar que alguém irá pagar, esse alguém é você. Não existe essa coisa de dinheiro público, existe apenas o dinheiro dos pagadores de impostos. A prosperidade não virá por inventarmos mais e mais programas generosos de gastos públicos, você não enriquece por pedir outro talão de cheques ao banco. E nenhuma nação jamais se tornou próspera por tributar seus cidadãos além de sua capacidade de pagar. Nós temos o dever de garantir que cada centavo que arrecadamos com a tributação seja gasto bem e sabiamente. Proteger a carteira do cidadão, proteger os serviços públicos, essas são nossas duas maiores tarefas e ambas devem ser conciliadas. Como seria prazeroso, como seria popular dizer, gaste mais nisso, gaste mais naquilo, é claro que todos nós temos causas favoritas, mas alguém tem que fazer as contas, toda empresa tem de fazê-lo, toda dona de casa tem de fazê-lo e todo governo tem de fazê-lo.

MARGARET THATCHER

## RESUMO

O presente estudo teve por objetivo avaliar o efeito das fontes de receitas correntes municipais na qualidade do gasto público nos municípios do estado do Rio Grande do Sul. A partir da descentralização fiscal o financiamento municipal passa pela transferência federal do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e a dependência dos municípios para esse recurso foi obtida através da divisão entre o recurso do FPM e a receita corrente municipal. Da mesma forma foram obtidos os percentuais da composição das receitas municipais com as receitas próprias, ISS e IPTU, e as receitas devolutórias do estado, o ICMS e o IPVA. De posse da dependência municipal para com os recursos do FPM, foram relacionados os gastos com investimentos com a dependência do FPM. Quanto a metodologia, o estudo é caracterizado como descritivo, com abordagem de dados quantitativa e utilização de procedimentos estatísticos. Sua operacionalização ocorre por meio de levantamento de dados secundários com pesquisa digital. Os resultados demonstram uma correlação negativa forte entre os gastos com investimentos e a dependência do FPM nos micro municípios dentro da primeira faixa populacional de distribuição do FPM, municípios com até 10.188 habitantes. Porém essa relação é fraca ou inexistente nos municípios das faixas populacionais seguintes. A literatura trata dessa dependência dos pequenos municípios para com os recursos do FPM e discorre sobre as distorções que esse recurso causa no financiamento municipal, e a presente pesquisa colabora com essa informação acrescentando que essa menor dependência do FPM influencia na qualidade do gasto público.

**Palavras-chave:** FPM. Descentralização Fiscal. Qualidade no Gasto Público.

## ABSTRACT

The present study aimed to evaluate the effect of current municipal revenue sources on the quality of public spending in the municipalities of the state of Rio Grande do Sul. From fiscal decentralization, municipal financing passes through the federal transfer of the Municipal Participation Fund (FPM), and the dependence of the municipalities for this resource was obtained through the division between the FPM resource and the current municipal revenue. In the same way, the percentage of the composition of municipal revenues with own revenues, ISS and IPTU, and the state's return revenues, ICMS and IPVA were obtained. In possession of municipal dependence on FPM resources, investment spending was related to the dependence on PFM. As for the methodology, the study is characterized as descriptive, with a quantitative data approach and the use of statistical procedures. Its operationalization occurs through the collection of secondary data with documentary research. The results demonstrate a strong negative correlation between investment spending and the dependence on FPM in micro-municipalities within the first population range of FPM distribution, municipalities with up to 10,188 inhabitants. However, this relationship is weak or non-existent in the municipalities of the following population groups. The literature deals with this dependence of small municipalities on FPM resources and discusses the distortions that this resource causes in municipal financing, and the present research collaborates with this information, adding quality spending, influenced by the lower dependence on FPM in these municipalities.

**Keywords:** Flypaper. Fiscal Decentralization. Quality in Public Spending.

## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 – Receitas Correntes .....                   | 25 |
| Figura 1 – Distribuição do PFM no Brasil.....         | 27 |
| Quadro 2 – Classificação por categoria econômica..... | 30 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 – FPM Capital e Reserva - Fator População .....                               | 28 |
| Tabela 2 – FPM Capital e Reserva - Fator renda percapita .....                         | 28 |
| Tabela 3 – FPM Interior – Fator População .....  | 29 |
| Tabela 4 – População municipal por faixa de recebimento FPM .....                      | 34 |
| Tabela 5 – Composição da Receita Corrente - até 3 mil habitantes .....                 | 37 |
| Tabela 6 – Composição da Receita Corrente - de 3.001 a 5 mil habitantes .....          | 39 |
| Tabela 7 – Composição da Receita Corrente - de 5.001 a 10.188 habitantes.....          | 40 |
| Tabela 8 – Composição da Receita Corrente - de 10.189 a 50 mil habitantes .....        | 41 |
| Tabela 9 – Composição da Receita Corrente - de 50.001 a 100 mil habitantes .....       | 43 |
| Tabela 10 – Composição da Receita Corrente - de 100.001 a 142.633 mil habitantes ..... | 44 |
| Tabela 11 – Composição da Receita Corrente – Reserva e capital .....                   | 45 |
| Tabela 12 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2013 (R\$).....                          | 56 |
| Tabela 13 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2014 (R\$).....                          | 57 |
| Tabela 14 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2015 (R\$).....                          | 57 |
| Tabela 15 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2016 (R\$).....                          | 58 |
| Tabela 16 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2017 (R\$).....                          | 59 |
| Tabela 17 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2018 (R\$).....                          | 60 |
| Tabela 18 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2019 (R\$).....                          | 61 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 – Receitas no tempo - até 3 mil hab. ....                   | 46 |
| Gráfico 2 – Receitas no tempo - de 3.001 a 5 mil hab.....             | 47 |
| Gráfico 3 – Receitas no tempo - de 5.001 a 10.188 hab.....            | 48 |
| Gráfico 4 – Receitas no tempo - de 10.189 a 50 mil hab.....           | 49 |
| Gráfico 5 – Receitas no tempo - de 50.001 a 100 mil hab.....          | 50 |
| Gráfico 6 – Receitas no tempo - de 100.001 a 142.633 hab.....         | 51 |
| Gráfico 7 – Receitas no tempo - reserva e capital .....               | 52 |
| Gráfico 8 – FPM Per Capita .....                                      | 53 |
| Gráfico 9 – Gastos com Pessoal e Investimentos - 2013 .....           | 55 |
| Gráfico 10 – Gastos com Pessoal e Investimentos - 2014.....           | 56 |
| Gráfico 11 – Gastos com Pessoal e Investimentos – 2015 .....          | 57 |
| Gráfico 12 – Gastos com Pessoal e Investimentos - 2016.....           | 58 |
| Gráfico 13 – Gastos com Pessoal e Investimentos – 2017 .....          | 59 |
| Gráfico 14 – Gastos com Pessoal e Investimentos – 2018 .....          | 60 |
| Gráfico 15 – Gastos com Pessoal e Investimentos - 2019.....           | 61 |
| Gráfico 16 – Gastos com Pessoal Per Capita.....                       | 62 |
| Gráfico 17 – Gastos com Investimentos Per Capita .....                | 64 |
| Gráfico 18 – Correlação investimento x FPM - faixa 1 .....            | 65 |
| Gráfico 19 – Correlação investimento x FPM - faixa 2.....             | 66 |
| Gráfico 20 – Correlação investimento x FPM - faixa 3.....             | 66 |
| Gráfico 21 – Correlação investimento x FPM - faixas 4, 5, 6 e 7 ..... | 67 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|         |   |
|---------|---|
| Adm.    | Administração   |
| Art.    | Artigo  |
| CF      | Constituição Federal  |
| CGU     | Controladoria Geral da União  |
| COREDEs | Conselhos Regionais de Desenvolvimento  |
| EC      | Emenda Constitucional   |
| FNAS    | Fundo Nacional de Assistência Social  |
| FNDE    | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação   |
| 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 |
| Hab.    | Habitantes  |
| IBGE    | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística   |
| ICMS    | Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  |
| IOF     | Imposto sobre Operações Financeiras   |
| IPI     | Imposto sobre Produtos Industrializados   |
| IPM     | Índice de Participação dos Municípios   |
| IPVA    | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores   |
| IPTU    | Imposto Predial e Territorial Urbano  |
| IR      | Imposto de Renda  |
| IRRF    | Imposto de Renda Retido na Fonte  |
| ISS     | Imposto Sobre Serviços  |
| ITBI    | Imposto sobre a Transmissão de Bens Móveis  |
| ITR     | Imposto Territorial Rural   |
| LDO     | Lei de Diretrizes Orçamentárias   |
| LOA     | Lei Orçamentária Anual  |
| LRF     | Lei de Responsabilidade Fiscal  |
| Nº      | Número  |
| PIT     | Programa de Integração Tributária   |
| PNAD    | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios   |

|          |  |
|----------|--|
| PPA      | Plano Plurianual   |
| RS       | Rio Grande do Sul  |
| SICONFI  | Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro |
| STN      | Secretaria do Tesouro Nacional   |
| SUS      | Sistema Único de Saúde   |
| TCE-RS   | Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul                      |
| TCU      | Tribunal de Contas da União  |
| UNISINOS | Universidade do Vale do Rio dos Sinos                                  |
| VAF      | Valor Adicionado Fiscal  |

## SUMÁRIO

|            |  |    |
|------------|--|----|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO</b> .....                                  | 12 |
| <b>1.1</b> | <b>Apresentação do Tema e Problema de Pesquisa</b> ..... | 12 |
| <b>1.2</b> | <b>Objetivos</b> .....                                   | 14 |
| 1.2.1      | Objetivo Geral.....                                      | 14 |
| 1.2.2      | Objetivos Específicos.....                               | 14 |
| <b>1.3</b> | <b>Justificativa e Relevância</b> .....                  | 14 |
| <b>1.4</b> | <b>Delimitações</b> .....                                | 16 |
| <b>1.5</b> | <b>Estrutura do Trabalho</b> .....                       | 16 |
| <b>2</b>   | <b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....                         | 17 |
| <b>2.1</b> | <b>Federalismo e Descentralização Fiscal</b> .....       | 17 |
| <b>2.2</b> | <b>Lei de Responsabilidade Fiscal</b> .....              | 18 |
| <b>2.3</b> | <b>Transferências Intergovernamentais</b> .....          | 20 |
| <b>2.4</b> | <i>Flypaper Effect</i> .....                             | 23 |
| <b>2.5</b> | <b>Composição da Receita Pública</b> .....               | 24 |
| <b>2.6</b> | <b>Fundo de Participação dos Municípios (FPM)</b> .....  | 27 |
| <b>2.7</b> | <b>Composição da Despesa Pública</b> .....               | 30 |
| <b>2.8</b> | <b>Estudos Precedentes</b> .....                         | 31 |
| <b>3</b>   | <b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....                 | 33 |
| <b>3.1</b> | <b>Delineamento da Pesquisa</b> .....                    | 33 |
| <b>3.2</b> | <b>População e Amostra</b> .....                         | 33 |
| <b>3.3</b> | <b>Técnicas de Análise dos Dados</b> .....               | 35 |
| 3.3.1      | Dependência do FPM.....                                  | 35 |
| 3.3.2      | Variáveis do Estudo.....                                 | 36 |
| <b>3.4</b> | <b>Limitações do Método</b> .....                        | 36 |
| <b>4</b>   | <b>APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS</b> .....                 | 37 |
| <b>4.1</b> | <b>Composição da Receita Corrente</b> .....              | 37 |
| <b>4.2</b> | <b>Gasto com Pessoal vs Gasto com Investimento</b> ..... | 54 |
| <b>5</b>   | <b>CONCLUSÃO</b> .....                                   | 69 |
|            | <b>REFERÊNCIAS</b> .....                                 | 71 |

## **1 INTRODUÇÃO**

Neste capítulo introdutório, apresentam-se o tema, o problema de pesquisa, o objetivo geral e os específicos ao qual o estudo se propõe, bem como a justificativa, as delimitações e a estrutura do trabalho, nesta sequência.

### **1.1 Apresentação do Tema e Problema de Pesquisa**

A compreensão do sistema tributário nacional brasileiro e da capacidade de financiamento dos municípios federados, passa pela análise da participação das receitas oriundas de transferências intergovernamentais na formação das receitas municipais. Após a Constituição Federal de 1988, a descentralização fiscal permitiu aos estados e municípios maior autonomia política, legislativa e financeira (PRADO, 2007). Os municípios então passam a ter capacidade de arrecadação própria, explorando suas bases de arrecadação. Em um país continental, com realidades regionais completamente diversas, verificou-se uma heterogeneidade na composição das receitas entre os municípios. A compreensão do sistema tributário nacional brasileiro e da capacidade de financiamento dos municípios federados, passa pela análise da participação das receitas oriundas de transferências intergovernamentais na formação das receitas municipais. De acordo com Prado (2007), cabe aos governos nacionais instituir sistemas de transferências para ajustar o desequilíbrio financeiro entre as diferentes esferas de governo, reduzir as disparidades existentes entre as unidades federadas de mesmo nível e financiar projetos e programas de interesse nacional.

A Ementa Constitucional nº 19 de 1998, regulamentando o artigo 70 da Constituição Federal de 1988, determinou a missão do Tribunal de Contas que consiste na fiscalização orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial das entidades de administração pública quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. A redução do hiato fiscal entre a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos e a capacidade fiscal de cada governo subnacional, e independência em relação a negociações de ordem política na determinação de montante, critérios de partilha e periodicidade de entrega das transferências, incentivo à responsabilidade fiscal e à gestão eficiente dos recursos transferidos.

Os tribunais de contas têm atuado nos aspectos ligados a legalidade e legitimidade no controle dos gastos públicos, análise essa restrita à verificabilidade do alcance dos limites legais nas despesas condicionadas e pecando nas dimensões de eficiência dos gastos públicos. De

acordo com o art. 37 da Constituição Federal, é dever da administração pública obedecer a princípios, bem como o da eficiência na gestão dos recursos públicos e o sistema de controles internos deve avaliar os resultados.

O processo de descentralização fiscal ocorrido no Brasil em meados dos anos 1980, tem despertado alguns questionamentos em relação ao desenho de como são feitas as transferências intergovernamentais. De acordo com Zimmermann et al. (2009), em sua maioria, as críticas recaem sobre alguns desdobramentos relacionados diretamente com os incentivos gerados com a existência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O FPM que se origina do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e do IR (Imposto de Renda), tem se tornado uma das principais transferências constitucionais e a sua distribuição é feita levando em conta apenas critérios populacionais. Sua origem destaca um objetivo em ser redistributivo e equalizador, já que pequenos municípios não conseguem custear seus gastos apenas com a arrecadação própria. Porém em virtude de um critério meramente populacional em sua distribuição, o que realmente ocorre é a formação de pequenos paraísos fiscais, micro municípios com alto grau de dependência no FPM além de gerar incentivos para um baixo desempenho fiscal na arrecadação própria das receitas correntes destes municípios (ZIMMERMANN, *et al.* 2009).

Ao mesmo tempo que as transferências intergovernamentais são instrumentos que tem por objetivo a redução das desigualdades socioeconômicas entre os municípios, elas também acabam desestimulando os municípios a explorarem sua base tributária própria, provocando o que se conhece por efeito *freerider*, (efeito carona). As transferências intergovernamentais tendem a apresentar uma influência negativa sobre a arrecadação própria nos pequenos municípios (ORAIR; ALENCAR, 2010).

Os artigos 165 a 169 da Constituição Federal apresentam três importantes instrumentos de planejamento: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de 4 anos nas esferas federal, estadual e municipal. Diretrizes essas que podem ser entendidas como ações a serem estipuladas para atingir objetivos macros em determinado período. Os objetivos são resultados concretos que se esperam atingir por meio de empreendimentos e as metas representam em termos quantitativos tais objetivos (HUDZINSKI, 2019).

Em seguida é elaborada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), responsável por definir as metas e prioridades da administração pública para o ano subsequente, incluindo as despesas correntes (obrigatórias) e as de capital (discricionárias). Ela define quais setores contarão com mais verbas, alterações na legislação tributária e estabelece política de aplicação dos recursos (SILVA, 2013).

Em seguida, em conformidade com o planejamento do PPA, e observando a LDO, é elaborada a Lei Orçamentária Anual (LOA), onde são demonstradas as estimativas de receitas e a fixação das despesas (SILVA, 2013).

Com base no exposto, o presente estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: **Qual a relação das fontes de receitas correntes municipais na qualidade do gasto público dos municípios gaúchos?**

## **1.2 Objetivos**

Considerando o contexto e o problema de pesquisa apresentado, apresenta-se nesta seção os objetivos da pesquisa.

### **1.2.1 Objetivo Geral**

A partir do problema proposto, o objetivo desta pesquisa foi avaliar a relação das fontes de receitas correntes municipais na qualidade do gasto público dos municípios gaúchos.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- a) Determinar a dependência do FPM na arrecadação corrente total de cada município e agrupá-los em *clusters*;
- b) Verificar como se comportam ao longo do tempo as principais fontes de arrecadação (próprias, transferências devolutórias e transferências intergovernamentais);
- c) Verificar os montantes gastos com investimentos e os montantes gastos com pessoal e encargos ao longo do tempo;
- d) Determinar a correlação entre o gasto com investimentos e a dependência do FPM.

## **1.3 Justificativa e Relevância**

Cientes de como a distribuição da renda é operada, após a Constituição Federal de 1988 houve uma grande quantidade de emancipações de pequenos municípios, dado ao fato de que dois municípios diferentes passam a receber duas cotas partes, onde antes o município originário recebia apenas uma. A Constituição Federal de 1988, foi um marco na

descentralização administrativa, financeira e social dos estados e municípios, tendo o FPM como a transferência de caráter descentralizador (COSSIO, 1995).

Criada basicamente com a finalidade de compensar os governos subnacionais pela forte centralização da arrecadação, contribuindo para o equilíbrio vertical e reduzindo as desigualdades inter-regionais em capacidade fiscal, a transferência distributiva é então, conceder maior capacidade de gasto para os governos subnacionais, que por terem menor capacidade econômica, contam com receita fiscal per capita menor que a média do país (PRADO, 2006).

As disparidades acontecem, segundo Prado (2006), se uma economia regional é mais bem-sucedida do que as outras e amplia relativamente sua capacidade fiscal, ela continua recebendo a mesma dotação do fundo. Outra economia, que pode ter problemas econômicos e ver reduzida sua capacidade econômica (fiscal), e que deveria receber recursos compensatórios, também continuará recebendo a mesma dotação.

O equívoco encontrado no modelo do FPM, é que ele se utiliza como principal critério de distribuição o número de habitantes, não levando em conta dados como área territorial e índice de desenvolvimento municipal, onde se encontram as disparidades municipais, e assim municípios em situações extremas acabam recebendo o mesmo valor.

Trabalhos como Galvarro, Braga e Fontes (2008); Baião (2013); Oliveira Massardi e Abrantes (2015); Grin, *et al*, (2018), tratam da incapacidade dos entes subnacionais em explorar a suas bases tributárias próprias, apresentando um hiato fiscal, entre o montante que os municípios arrecadam de forma própria e o que eles efetivamente aplicam em serviços e bens aos seus munícipes. Por outro lado, trabalhos como Firmino (2013); Amorim, Diniz e Lima (2017); Castro e Sousa (2018); Flach e Mattos (2018), lidam com a eficiente alocação dos recursos públicos nos mais diversos departamentos municipais. Porém a literatura tem apresentado poucas pesquisas relacionando essas duas etapas do funcionamento da gestão pública no Brasil, a alta dependência do FPM e uma má qualidade na alocação dos recursos impactam na arrecadação total.

O presente estudo, de cunho social, se torna relevante ao passo que a literatura pouco relaciona estes dois fenômenos. O hiato fiscal, responsável pela grande dependência do FPM, e a qualidade no gasto por parte da gestão pública. Para suprir essa lacuna literária, é que a presente pesquisa se justifica.

#### **1.4 Delimitações**

O presente estudo compreende os 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul, durante um período de sete anos, compreendidos entre 2013 e 2019. Os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, dividem os municípios em três categorias: municípios capitais, responsáveis por 10% do total do fundo, municípios da classe de reserva, que são municípios com mais de 142.633 habitantes, que recebem 3,6% do total do fundo e os municípios da classe interior, que são todos os demais municípios responsáveis por 86,4% do total deste fundo.

Não serão abordadas todas as faixas de distribuição do FPM, em virtude da não necessidade em analisar as pequenas diferenças existentes entre elas. Porém a primeira faixa que compreende os municípios com até 10.188 habitantes, será fracionada em micro municípios, até 3 mil habitantes, de 3 mil e um a 5 mil, e de 5 mil e um e um até 10.188 habitantes. Essa divisão se justifica pois é nessa primeira faixa populacional que se observam as maiores distorções a respeito do papel equalizador e redistributivo do FPM. Na sequência, serão analisadas as faixas de 10.188 até 50 mil habitantes, de 50 mil e um até 100 mil habitantes, municípios com população acima de 100 mil até 142.633 habitantes e por fim os municípios da classe reserva e capital, totalizando 7 faixas populacionais a serem analisadas. Estudos anteriores como Mendes (2002), fracionaram as faixas populacionais dessa mesma forma, a fim de deixar o estudo mais visual, gráficos mais limpos e didáticos, informações mais objetivas, eliminando informações irrelevantes aos objetivos adotados, agrupando os municípios dessa maneira sem perder as características de cada grupo.

#### **1.5 Estrutura do Trabalho**

Este estudo encontra-se estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na seção dois é apresentada a revisão bibliográfica, na qual se buscou entender a descentralização fiscal e de que forma as transferências estão fortemente relacionadas com a composição das receitas correntes municipais, além de evidenciar a necessidade de um gasto de boa qualidade. Na terceira seção, são detalhados os procedimentos metodológicos e a natureza dos dados que serão utilizados nas estimações. Na seção quatro serão apresentados os dados e os resultados encontrados e suas discussões. E por fim na seção cinco serão apresentadas as conclusões da pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Tendo em vista os objetivos do trabalho, este capítulo apresenta uma revisão da literatura a respeito do federalismo fiscal, passando pela descentralização fiscal, o sistema de transferências intergovernamentais, no qual o FPM está inserido como um exemplo de *flypaper effect*. A composição da receita e sua classificação econômica, a composição da despesa e a sua classificação econômica, e os estudos precedentes.

### 2.1 Federalismo e Descentralização Fiscal

Federalismo é uma forma de poder que tem como característica fundamental a união de instâncias menores ou fracionárias, para a formação de uma entidade superior, com poderes maiores e que tem alcances específicos e exclusivos, sobre o qual estão subordinadas todas as instâncias menores e com as quais exerçam políticas comuns (BONAVIDES, 2000).

A princípio, de acordo com Acquaviva (1998), o termo genérico federação, oriundo do latim *foedus*, significa aliança, união, pacto. Para Matias-Pereira (2006), o federalismo é uma forma de organização estatal caracterizada por uma descentralização político-administrativa, com a repartição de competência entre os dois ou mais níveis de poder, que o exercem com certo grau de autonomia. Dessa forma, pode-se extrair que o federalismo é um sistema de governo em que um estado federal compartilha as competências constitucionais com os estados membros concedendo-lhes certo grau de autonomia, e distribuindo entre eles algumas responsabilidades e benefícios, mas cada um conservando seu próprio domínio de competência. Esse mecanismo pressupõe uma negociação entre as esferas administrativas para estabelecer a divisão das funções governamentais a serem cumpridas por cada uma delas, bem como a distribuição dos recursos necessários ao desempenho das respectivas funções, preservando a autonomia das partes.

O tema do federalismo fiscal ganhou destaque em meados do século passado com o debate sobre as vantagens da descentralização fiscal nos EUA. O trabalho de Tiebout (1956), seguido de Oates (1972), defendiam que a descentralização fiscal é o caminho para a eficiência econômica no setor público, tornando-o similar ao setor privado no provimento de bens e serviços. A proposição central é que tributos e gastos públicos descentralizados são mais eficientes porque promovem concorrência entre os níveis locais para satisfazer os eleitores-consumidores, que podem destituir pelo voto os líderes que não contemplem seus interesses ou

mudar-se para uma localidade que melhor atenda suas preferências por tributos e gastos públicos (SOARES; MELO, 2016).

O federalismo brasileiro caracterizou-se, no passado, por uma concentração excessiva no poder central. Desde o início da década de 1980, o Brasil entrou numa época de mudanças institucionais que se acelerou na década de 1990 com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e que certamente ainda continuará nos próximos anos.

Segundo Oates e Jimenez (1977) a estrutura federativa é necessária por motivos de eficiência, pois os governos locais podem fornecer serviços de melhor qualidade e eficiência do que os governos centrais, devido a sua proximidade da população para qual esses serviços são direcionados. Nesse mesmo raciocínio, Giambiagi e Além (2000), concordam que um dos principais objetivos do federalismo é a busca por uma alocação de recursos mais eficiente. Em contrapartida, 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 possa exigir uma maior participação e orientação dos governos locais.

A descentralização do setor público parece representar uma estratégia compensatória para afirmar a importância do “território”. O argumento mais utilizado a favor dessa descentralização baseia-se na premissa da melhoria do gerenciamento do setor público, pois o governo local é que tem maior capacidade de alocar eficazmente os bens públicos cujos benefícios sejam espacialmente localizados. Outro argumento importante é o de que o fornecimento de bens públicos pelos governos locais proporciona maior flexibilidade e melhor adaptação dos investimentos públicos às preferências da população (SANTOS, 2002).

Com a descentralização surge a necessidade de controle para com os recursos que agora descentralizados para estados e municípios, serão de competências locais suas aplicações, o que então é normatizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal**

A lei complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), normatiza e traz exigências dentro do planejamento, equilíbrio das contas e divulgação das demonstrações contábeis de forma mais transparente. Assim o gestor só pode gastar aquilo que for arrecadado, e se não houver este equilíbrio, ocorrerá limitação de empenho, evitando o endividamento. Prevenir os déficits nas contas públicas, manter sob controle o nível do endividamento público,

impedir que os gestores assumam obrigações e encargos sem a correspondente fonte de receita ou a redução da despesa, e impor a imediata correção dos desvios na conduta fiscal são alguns dos objetivos da LRF.

Através dos relatórios gerados e disponibilizados a população através dos meios eletrônicos, pode-se verificar como se encontra a prefeitura do seu município com relação as receitas e despesas, e assim ter as informações de como estão sendo utilizados os recursos públicos. Desde o ano de 2004, o cidadão conta com o portal da transparência, criado com o intuito de informar à população para que acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar, colaborando com o controle das ações dos seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam. Esse portal foi uma iniciativa da Controladoria Geral da União.

Os municípios brasileiros foram os entes mais beneficiados pelos ideais descentralizadores introduzidos pela Constituição de 1988, pois se tornaram mais independentes na alocação de recursos próprios, bem como no financiamento e na administração de suas receitas e na ampliação das competências municipais, asseverando-lhes maior autonomia financeira. No entanto, nem todos os municípios são capazes de sustentar financeiramente a população local, demandando recursos advindos dos entes superiores (CAETANO; ÁVILA; TAVARES, 2017).

De acordo com Kohama (2016), a contabilidade pública não deve ser entendida apenas como destinada ao registro e escrituração contábil, mas também como à observação da legalidade dos atos de execução orçamentária, além de verificar a exata observância dos limites das cotas atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim, bem como a verificação de princípios como o da eficiente alocação dos recursos públicos.

Os serviços de contabilidade devem ser organizados de forma que seja permitido o acompanhamento da execução orçamentária desde o seu início, deve também verificar a legalidade dos atos de execução orçamentária, como por exemplo se o empenho da despesa obedeceu à legislação vigente, relativa à licitação, autorização competente, se não se trata de uma despesa já realizada, se na liquidação da despesa foram atendidos todos os aspectos da legislação sobre o assunto, se a ordem de pagamento foi exarada em documentos processados pelo serviço de contabilidade e se a determinação para o pagamento da despesa foi despachada pela autoridade competente.

Entes federativos agora prestam conta dos recursos públicos, graças a LRF, onde portais de transparência auxiliam os munícipes a compartilharem informações e também cumprirem

seu papel social fiscalizador. Dessa forma se avança para como os recursos chegam até os seus destinos.

### **2.3 Transferências Intergovernamentais**

Segundo Prado (2006), o sistema de transferências é dividido em: a) transferências como instrumento de política fiscal federativa; b) transferências do orçamento excedente: legais versus discricionária; e c) transferências no orçamento receptor: livres ou vinculadas. Na primeira modalidade, as transferências como instrumento de política fiscal federativa podem ser chamadas de devolução tributária e tem como finalidade equilibrar a distribuição, pois as maiores arrecadações concentram-se nos níveis superiores. E, desta maneira, permite-se que os governos subnacionais recebam parcela de tributos que correspondam ao seu espaço de jurisdição, mas que são arrecadadas por outros níveis de governos. Pode-se citar como exemplo, ICMS, IPVA, ITR, IOF-Ouro, sendo os dois primeiros de responsabilidade arrecadatória do governo estadual e os últimos do governo federal. No entanto, algumas transferências possuem caráter redistributivo, ou seja, tem como finalidade reduzir as desigualdades entre as regiões, Estados e municípios. Ainda segundo Prado (2001), entende-se por redistributiva toda transferência que entrega para governos de nível inferior receitas que ele não teria como arrecadar dado o sistema tributário vigente. É, portanto, aquela que propicia aos governos recursos que não guardam relação com as bases tributárias de sua jurisdição. Isto significa que se entende como redistributiva, de fato, toda transferência que não seja devolução tributária.

Ela pode não ter o objetivo de reduzir desigualdades, e até mesmo por ter efeitos perversos neste sentido. A orientação para reduzir disparidades ou equalizar a distribuição de receitas é um atributo adicional que as transferências redistributivas podem assumir ou não. A maior parte dos fluxos redistributivos são de fato equalizadores, mas há importantes exceções.

Como exemplos de transferências redistributivas com finalidade clara de reduzir disparidades e equalização de receitas, cita-se o SUS e o Fundef. Esses restringem-se a funções setoriais e não atuam diretamente sobre a capacidade geral de gasto do orçamento. Eles interferem na alocação dos recursos públicos destinados a dois dos principais setores de atuação do setor público, educação e saúde. Em sua essência, são bastante distintos: o SUS é um sistema de repasse de recursos federais para o financiamento de gastos dos governos subnacionais em saúde, acompanhado de uma estratégia de progressiva descentralização da gestão. Já o Fundef opera basicamente dois tipos de fluxos. O primeiro, intra estadual, redistribui recursos entre municípios e governo estadual, de forma a que cada governo disponha do mesmo montante per

capita por aluno. É redistributivo, portanto, mas nos limites das fronteiras estaduais. O segundo fluxo resulta de que o governo federal aporta recursos aos governos que tenham recursos por matrícula abaixo da média nacional. Isto resulta em um fluxo adicional do governo federal para determinados estados, sendo, portanto, claramente redistributivo a nível nacional completa (PRADO, 2001).

O Brasil possui dimensões continentais e isso o caracteriza como um país de realidades e necessidades diversas. Nessa categoria são exemplos, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Fundo de Participação dos Estados (FPE), e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). As transferências legais são aquelas previstas em lei ou na Constituição. As discricionárias resultam do orçamento anual planejado pelos governos e tem como base o apelo dos entes governamentais. É neste ponto que o fator político ganha peso, pois é fundamental a negociação entre os níveis governamentais. Portanto, no caso do FPM trata-se de uma transferência com o objetivo de equalização, a partir da qual, os níveis superiores de governo a distribuem para compensar a irregularidade das bases tributárias entre regiões geopolíticas (HENTZ, 2011).

As transferências intergovernamentais são importantes mecanismos de correção dos desequilíbrios inter-regionais na capacidade de geração de recursos tributários próprios e, por isso, representam uma das formas de financiamento do setor público em países organizados em uma federação que apresentam desigualdades entre suas regiões (COSSÍO, 1998). De acordo com Tristão (2003), as transferências intergovernamentais de recursos devem ser utilizadas para compensar as diferenças regionais de receitas e custos e benefícios externos decorrentes de ações locais. O uso dessas transferências como forma compensatória de verbas públicas permite minimizar as disparidades existentes dentro da federação, em busca de equilíbrio fiscal, principalmente em municípios pequenos cuja arrecadação própria não chega a 1% da receita total (MEDEIROS COSTA et al., 2012).

Para Veloso et al. (2008), o sistema de transferências é uma das formas de tornar o setor público melhor desenhado. É usado para harmonizar as ações públicas com os recursos necessários para atendê-las, com o objetivo de maximizar o bem-estar da população. Por isso, as principais finalidades das transferências intergovernamentais em regimes federativos estão relacionadas à coordenação de políticas de abrangência nacional e ao desequilíbrio fiscal.

Segundo Campello (2003), os governos subnacionais possuem atribuições específicas na produção de bens e serviços públicos definidos pelo pacto federativo, expressas na constituição e que demandam um volume de recursos para serem realizadas. A diferença entre

a receita própria de um município, por exemplo, e as necessidades de gastos com serviços públicos representa um hiato fiscal que deve ser compensado pelo sistema de transferências.

Veloso et al. (2008) destaca que o hiato fiscal seria definido como uma deficiência de arrecadação originada na incompatibilidade entre as fontes de recursos e as necessidades de gastos normalmente observadas nos governos subnacionais.

Dessa forma, as transferências intergovernamentais possuem uma importância fundamental em um regime federativo, por serem um instrumento que possibilita corrigir as desigualdades socioeconômicas inter-regionais, dando, principalmente aos municípios menores, mais condições de fornecerem bens e serviços públicos à população local. Entretanto, os sistemas de transferências afetam o comportamento dos governos receptores, podendo ter efeitos adversos na eficiência da gestão pública, cujo impacto e intensidade dependem do desenho do sistema de transferências, ou seja, o peso das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento das unidades receptoras gera incentivos que afetam o funcionamento da federação (VELOSO et al., 2008).

Ribeiro, Shikida et al. (2000) destacam a questão controversa das transferências intergovernamentais. Segundo os autores, os argumentos tradicionais justificam a existência de transferências com base no critério de equalização. Entretanto, no extremo oposto, Pansani, Serrano e Ferreira (2020) argumentam que as transferências geram ilusão fiscal, que é a falsa impressão de que os bens públicos produzidos pelo governo local possuem um custo muito baixo em relação ao que seria seu preço em uma situação de transferências nulas. Oates (1972) argumenta que a utilização das transferências intergovernamentais provoca uma ilusão fiscal nas unidades receptoras porque reduz a percepção do custo para provisão dos bens públicos oferecidos pela unidade, criando nos contribuintes a sensação de que uma parcela desses custos pode ser financiada por outras comunidades. Tristão (2003) acrescenta que os municípios tendem a evitar o ônus político da imposição tributária e, por isso, buscam limitar-se, em maior ou menor grau, aos recursos repassados pelas outras instâncias governamentais por meio das transferências intergovernamentais.

Sendo assim, as transferências acabam se tornando um mecanismo de financiamento que permite repassar os custos da provisão de bens públicos locais para todo o conjunto da Federação. Consequentemente, a importância das transferências na estrutura de financiamento dos governos subnacionais irá determinar o interesse destas na exploração das bases tributárias próprias. Estudos como os de Galvarro (2009) e Baião (2017), demonstram a relação entre as transferências intergovernamentais e o esforço de arrecadação das unidades subnacionais. A grande maioria desses estudos identificou que as transferências intergovernamentais possuem

uma influência negativa no esforço fiscal, ou seja, os municípios que apresentam maiores recursos de transferências possuem menores esforços de arrecadação (OLIVEIRA MASSARDI; ABRANTES, 2015).

Muito antes de se notar a existência deste problema no Brasil, as transferências sem contrapartida e desvinculadas já eram estudadas nos Estados Unidos, conhecido por lá como efeito *Flypaper*.

#### **2.4 *Flypaper Effect***

A teoria normativa em que sedimenta a descentralização fiscal aponta que as transferências fiscais devem ser delineadas de modo a assegurar a racionalidade econômica mediante ao atendimento da eficiência na alocação de recursos (OATES, 1972). Já a teoria positiva aponta para uma direção oposta, quando se tratava de transferências incondicionais e sem contrapartida. Esse fenômeno é denominado na literatura como *flypaper effect*, no qual é apresentado que as transferências incondicionais aumentam os gastos locais em uma proporção maior do que um aumento equivalente na renda dos residentes, provocando ineficiências na alocação de recursos.

A literatura tem apontado duas explicações possíveis para *flypaper effect*, a ilusão fiscal de Strumpf (1998) e o poder de barganha de Wyckoff (1988). O primeiro fundamenta-se na assimetria da informação, ou seja, o eleitor não consegue desmembrar, do total dos gastos públicos, quanto foi de recursos próprios e qual o montante de recursos advindos de transferência. O gestor, aproveitando-se dessa desinformação do eleitor, executa despesas de forma pródiga e/ou desvia parte dos recursos em benefícios próprios.

O segundo fundamento é o poder de barganha que consiste no duelo entre o contribuinte e gestor público. Quando há um aumento na renda, e, por conseguinte, um incremento nas receitas próprias, o contribuinte aclama o direito de exigir do gestor que os recursos sejam gastos de forma adequada. O gestor, por sua vez, na preocupação de evitar a mobilidade do contribuinte para outra jurisdição, é mais moderado na execução orçamentária. Por outro lado, quando há um aumento nas receitas provenientes de transferências, o eleitor não tem mais o alibi da mobilidade, uma vez que ele não leva consigo a parcela das transferências, motivos pelos quais gera um relaxamento na qualidade do gasto público (ARVATE; BIDERMAN, 2013).

Observe-se que o termo *flypaper* é pertinente, pois o dinheiro “gruda onde bate”. Se o aumento de recurso é derivado de transferência, ele fica no governo, por outro lado, se o

incremento desses recursos tem origem no aumento da renda do eleitor, esse acréscimo é repassado para o cidadão, mediante redução de imposto. Dessa forma, a conclusão, de acordo com a teoria positiva do federalismo fiscal, é que as transferências incondicionais e sem contrapartida geraram um comportamento perdulário (DINIZ; CORRAR, 2011).

Como um exemplo de *flypaper*, e tratando-se da segunda maior categoria de transferências, perdendo apenas para o repasse do ICMS dos estados para os municípios, e de particular interesse neste estudo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) apresenta uma enorme significância na composição das receitas entre os municípios do estado do Rio Grande do Sul.

## **2.5 Composição da Receita Pública**

Receita pública consiste em ingressos monetários obtidos de várias fontes e que formam as disponibilidades financeiras utilizadas para o financiamento das despesas públicas. A receita pode ser classificada de diferentes pontos de vista. Quanto a sua natureza ela é dividida em orçamentária, quando incorporadas definitivamente ao patrimônio e extra orçamentária, quando os recursos serão restituídos no futuro. Quanto ao impacto na situação líquida patrimonial a receita é dividida em orçamentária efetiva, a que no momento do seu reconhecimento aumenta a situação líquida patrimonial da entidade e receita orçamentária não efetiva, a que não altera a situação líquida patrimonial no momento do seu reconhecimento (CONTE; SANTOS, 2014). A classificação por categoria econômica segue de acordo com o quadro 1.

Quadro 1 – Receitas Correntes

| RECEITAS CORRENTES       |   |                                   |
|--------------------------|---|-----------------------------------|
| PRÓPRIAS                 | Impostos, taxas e contribuições               | IRRF                              |
|                          |   | <b>IPTU, ITBI</b>                 |
|                          |   | ICMS                              |
|                          |   | <b>ISS</b>                        |
|                          | Patrimonial                                   | Exploração patrimonial            |
|                          | Serviços                                      | Serviços Administrativos          |
| TRANSFERÊNCIAS CORRENTES | Transferências da União                       | <b>FPM</b>                        |
|                          |   | Transferência do SUS              |
|                          |   | Transferência do FNAS             |
|                          |   | Transferência do FNDE             |
|                          | Transferências dos Estados                    | <b>cota parte ICMS</b>            |
|                          |   | <b>cota parte IPVA</b>            |
|                          |   | cota parte IPI mun.               |
|                          |   | Programa de saúde - fundo a fundo |
|                          |   | Programa de transporte escolar    |
|                          | Transferência de outras instituições públicas | FUNDEB                            |

Fonte: Adaptado de TCE-RS, 2020.

Prado (2001), classifica a formação da receita municipal de forma própria, e através de transferências, conforme descrito no quadro 1 do presente estudo. De forma própria, é de competência dos municípios arrecadar através de impostos, taxas e contribuições, exploração patrimonial e serviços administrativos. As variáveis significativas dessa forma própria de arrecadação abordadas no estudo serão o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). A opção por esses dois impostos se justifica pela relevância de ambos na formação da receita própria dos municípios. Esses dois impostos são utilizados em modelos de cálculo de esforço fiscal, como é o caso do estudo de Orair e Alencar (2010), na sua monografia premiada do Tesouro Nacional. Ainda de acordo com Orair e Alencar (2010), os tributos de competência municipal são eminentemente urbanos e possuem bases de incidência concentradas nos grandes centros, regiões metropolitanas, cidades turísticas e de litoral, tais como imóveis urbanos regularizados e valorizados e as atividades formalizadas de serviços, que servem de referência para o IPTU e o ISS respectivamente.

De acordo com Mendes, 2008, a segunda forma de arrecadação se dá através de transferências devolutórias. O fato gerador da receita acontece no município, porém é de

competência do estado arrecadar e posteriormente retornar percentuais dessa arrecadação ao município de origem. Nessa modalidade, pela sua representatividade no total da receita, serão analisados o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Essa forma de arrecadação, assim como ocorre na arrecadação própria, acontece por mérito do município, pois o esforço fiscal é refletido em retorno. No caso do IPVA, 50% do total arrecadado retorna para o município onde o veículo foi registrado e os outros 50% permanecem no governo estadual.

De acordo com Schnorrenberger, *et al* (2014), a receita do ICMS está diretamente vinculada com a capacidade de geração de valor agregado nos municípios em decorrência de suas atividades econômicas. De acordo com dados da Secretaria da Fazenda do estado do Rio Grande do Sul, 25% da receita total de ICMS é devolvida aos municípios de acordo com os seguintes critérios de rateio, que formam o Índice de Participação dos Municípios (IPM). O fator de maior peso é a variação média do Valor Adicionado Fiscal (VAF), que responde por 75% da composição do índice. O VAF é calculado pela diferença entre as saídas (vendas) e as entradas (compras) de mercadorias e serviços em todas as empresas localizadas no município. Outras variáveis como população com 7%, área com 7%, número de propriedades rurais com 5%, produtividade primária com 3,5%, o inverso do valor adicionado per capita com 2% e a pontuação no Programa de Integração Tributária (PIT) com 0,5% completam o índice.

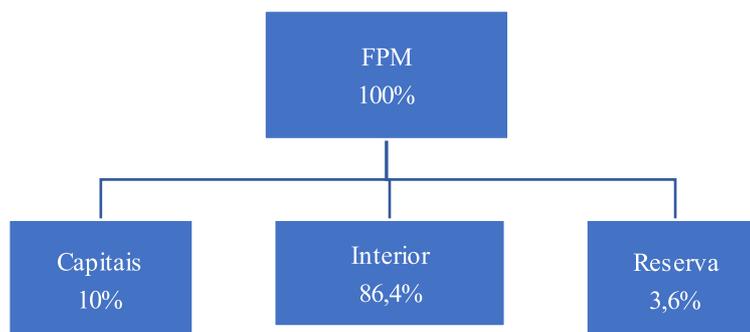
A terceira forma de arrecadação, acontece por meio de transferências da União. As transferências chamadas redistributivas, como é o caso do FPM, não possuem vinculação e também não exigem contrapartida específica. Ao contrário das transferências do SUS, recurso específico para a área da saúde, do Fundeb e FNDE, recurso específico para a educação básica, do FNAS, recurso específico para a assistência social, o FPM tem por característica o financiamento dos entes subnacionais, como complemento de recursos que não são possíveis serem extraídos no próprio município (MENDES, 2008). Os recursos do FPM serão analisados nessa terceira modalidade arrecadatória como parte integrante da formação total das receitas municipais. Destaca-se na formação da receita as transferências correntes, responsável por um percentual significativo no montante da arrecadação municipal, sem a qual os municípios não conseguiriam suprir as suas demandas por serviços básicos e o funcionamento da máquina pública.

## 2.6 Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

Segundo Prado (2006), o FPM foi concebido, na reforma de 1967, muito mais como um mecanismo autônomo de renda mínima fiscal do que como o poderoso fundo principal no financiamento dos municípios. Sua drástica expansão, nos anos oitenta, foi feita sem qualquer revisão dos critérios, resultando num sistema que gera um resultado aleatório e perverso precisamente perante o princípio mais básico que deve orientar o financiamento federativo, a equidade na capacidade de gasto entre jurisdições. O atual sistema de partilha, portanto, em geral apresenta baixa capacidade de redistribuição regional e redução do hiato fiscal. A distribuição do FPM passa por cima de critérios de igualdade ao desconsiderar fatores sociais importantes. Qualquer modalidade de transferência a ser considerada, pode ter seu critério de rateio melhorado, evitando-se a deterioração de pontos positivos.

É importante ressaltar para o fato de que o cálculo do coeficiente no FPM de cada município é feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU), segundo critérios previamente estabelecidos na legislação com base nos dados populacionais fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O IBGE calcula anualmente a população de todos os municípios brasileiros, segundo o instituto para os anos em que ocorre a realização de Censos Demográficos, esses dados são usados como referência para a distribuição do FPM. Nos anos intercensitários, a população é estimada através de um modelo matemático que leva em consideração as variáveis demográficas fundamentais (nascimento, óbitos e imigração) registradas nos Censos Demográficos e atualizadas pelas Pesquisas Anuais do IBGE sobre Registros Cíveis e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). A figura 1 ilustra como é feita a distribuição dos recursos do FPM entre os entes subnacionais.

Figura 1 – Distribuição do PFM no Brasil



Fonte: STN, 2020.

No cálculo dos coeficientes das capitais e dos municípios da reserva, o fator população é obtido calculando-se inicialmente a relação entre a população da capital específica e a soma das populações de todas as capitais. Municípios de capital e municípios da reserva, ou seja, com mais de 142.633 habitantes, possuem um mesmo critério de distribuição, levando em conta a população relativa e também um fator de renda de acordo com a tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – FPM Capital e Reserva - Fator População

| <b>POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO / POPULAÇÃO DE REFERÊNCIA</b> | <b>FATOR</b> |
|---|--------------|
| Até 2%  | 2,0          |
| Acima de 2% até 2,5%                                    | 2,5          |
| Acima de 2,5% até 3,0%                                  | 3,0          |
| Acima de 3,0% até 3,5%                                  | 3,5          |
| Acima de 3,5% até 4,0%                                  | 4,0          |
| Acima de 4,0% até 4,5%                                  | 4,5          |
| Acima de 4,5%   | 5,0          |

Fonte: Adaptado de Brasil, 2020 - Lei 5.172/1966, art. 89.

Em seguida, o coeficiente apurado para cada capital resulta do produto “fator população” vezes “fator renda per capita”. O percentual individual de participação de uma capital específica no montante distribuído entre as capitais é obtido dividindo-se o coeficiente apurado para ela pelo somatório dos coeficientes de todas as capitais.

Tabela 2 – FPM Capital e Reserva - Fator renda percapita

| <b>INVERSO DO ÍNDICE DE RENDA DO ESTADO</b> | <b>FATOR</b> |
|---|--------------|
| 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: Adaptado de Brasil, 2020 - Lei 5.172/1966, art. 90.

O cômputo dos percentuais individuais de participação dos municípios da classe reserva é análogo ao das capitais, unicamente considerando-se outra base de cálculo. Dessa forma, o fator população é obtido fazendo-se inicialmente a relação entre a população do município específico e a soma das populações de todos os municípios da reserva, para extrair então o fator

resultante da tabela 2. Como o fator renda per capita é calculado por Estado, o conjunto de municípios da reserva pertencentes a um mesmo estado terão este fator com valores iguais, que são dados por meio das faixas da tabela 3.

Já nos municípios da classe interior, o critério é meramente populacional. Os coeficientes de distribuição da cota-FPM aumentam à medida que cresce a faixa populacional, porém, em uma proporção menor. É por isso que, embora os municípios maiores recebam uma maior parte dos valores destinados as transferências, se for feita uma análise do valor transferido em relação à população, observar-se-á que os municípios pequenos são os mais beneficiados. Conforme se pode observar na tabela 3 que contém os coeficientes do FPM Interior.

Tabela 3 – FPM Interior – Fator População

| <b>FAIXA DE HABITANTES</b> | <b>COEFICIENTES</b> | <b>FAIXA DE HABITANTES</b> | <b>COEFICIENTES</b> |
|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|
| Até 10.188                 | 0,6                 | De 61.129 a 71.316         | 2,4                 |
| De 10.189 a 13.584         | 0,8                 | De 71.317 a 81.504         | 2,6                 |
| De 13.585 a 16.980         | 1                   | De 81.505 a 91.692         | 2,8                 |
| De 16.981 a 23.772         | 1,2                 | De 91.693 a 101.880        | 3                   |
| De 23.773 a 30.564         | 1,4                 | De 101.881 a 115.464       | 3,2                 |
| De 30.565 a 37.356         | 1,6                 | De 115.465 a 129.048       | 3,4                 |
| De 37.357 a 44.148         | 1,8                 | De 129.049 a 142.632       | 3,6                 |
| De 44.149 a 50.940         | 2                   | De 142.633 a 156.216       | 3,8                 |
| De 50.941 a 61.128         | 2,2                 | Além de 156.216            | 4                   |

Fonte: STN, 2011.

Nota-se que a primeira faixa populacional de distribuição do FPM abrange os municípios com até 10.188 habitantes, apresentando um coeficiente 0,6 para todos estes municípios. Nessa primeira faixa populacional de distribuição do FPM, encontra-se um número considerável de micro e pequenos municípios no estado do Rio Grande do Sul, e exatamente pelo critério meramente populacional de rateio dos recursos, destaca-se que micro municípios com menos de 3 mil habitantes, recebem o mesmo valor que municípios com pouco mais de 10 mil habitantes, o que denota uma discrepância enorme no valor percapita dentro de uma mesma faixa populacional com o mesmo coeficiente de distribuição. As faixas seguintes, parecem não apresentar diferença dessa magnitude, pois contemplam faixas populacionais mais curtas, mais estreitas, como pode-se observar na tabela 3.

É importante ressaltar para o fato de que o cálculo do coeficiente no FPM de cada município é feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU), segundo critérios previamente estabelecidos na legislação e conforme menção anterior com base nos dados populacionais fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O IBGE calcula

anualmente a população de todos os municípios brasileiros, segundo o instituto para os anos em que ocorre a realização de Censos Demográficos (1991, 2000, 2010), esses dados são usados como referência para a distribuição do FPM. Nos anos intercensitários, a população é estimada através de um modelo matemático que leva em consideração as variáveis demográficas fundamentais (nascimento, óbitos e imigração) registradas nos Censos Demográficos e atualizadas pelas Pesquisas Anuais do IBGE sobre Registros Cíveis e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

## 2.7 Composição da Despesa Pública

A despesa ou dispêndio orçamentário é a utilização de crédito consignado no orçamento da entidade, podendo ou não diminuir a situação patrimonial. Ela é classificada como efetiva, quando no momento de sua realização, reduz a situação líquida patrimonial da entidade. Já a despesa orçamentária não efetiva, não reduz a situação líquida patrimonial da entidade no momento de sua realização. Instrumento de que se vale o Poder Público moderno para realizar os serviços públicos tendentes a satisfazer as necessidades coletivas, fixadas pelo processo político como finalidades do Estado (ex: saúde, segurança, educação, etc.). Corresponde à aplicação de certa quantia em dinheiro por parte da autoridade ou agente público competente. Importante frisar que a realização da despesa requer, em regra, a adoção de diversos outros procedimentos, além da aquiescência parlamentar, tais como a licitação, o empenho, a liquidação até que ocorra o efetivo pagamento (CONTE, 2014). Assim como acontece na receita, a classificação por categoria econômica divide a despesa em correntes e de capital, como se pode observar no quadro 2.

Quadro 2 – Classificação por categoria econômica

| <b>DESPESAS CORRENTES</b> | <b>DESPESAS DE CAPITAL</b> |
|---------------------------|----------------------------|
| Pessoal                   | Investimento               |
| Juros e encargos          | Inversões financeiras      |
| Outras despesas           | Amortização da dívida      |

Fonte: Conte, 2014, p. 82.

A realização da despesa orçamentária perpassa e se estende, em termos gerais, pelas seguintes fases: 1) planejamento da despesa e a previsão no orçamento ou em créditos adicionais, consignado e contratação orçamentária própria; 2) a realização do procedimento licitatório nas hipóteses determinadas em lei, ressalvados os casos de sua inexigibilidade,

dispensa ou inaplicabilidade; 3) o empenho; 4) a liquidação; 5) o pagamento e 6) controle e a avaliação (COSTA, 2012).

De acordo com o boletim de Finanças dos Estados e Municípios, divulgado periodicamente pela Secretaria do Tesouro Nacional, a despesa no geral cresce de acordo com a inflação. Porém a qualidade da despesa não, pois a despesa com pessoal cresce acima da inflação (aumento real), e por consequência, os investimentos (despesa discricionária) ficam abaixo para compensar esse aumento de despesa com pessoal (despesa obrigatória). Parte importante da despesa corrente, a despesa com pessoal tende a aumentar na grande maioria dos entes subnacionais.

A partir dessas informações divulgadas pelos boletins de finanças dos estados e municípios, é que se delimitou o termo qualidade no gasto. Gasto com qualidade é sinônimo de gasto com investimentos, e os gastos com pessoal e encargos, serão considerados gastos de baixa qualidade.

Indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, muito importantes para verificar a saúde das finanças dos entes subnacionais, indicam que estados e municípios ultrapassaram o limite de despesa com pessoal como proporção da receita corrente líquida. Isso mostra um problema com excesso de gasto com pessoal, e caso todos os entes que ultrapassem esse limite prudencial pudessem se reenquadrar, através de instrumentos de ajuste fiscal, seriam economizados bilhões de reais, que poderiam ser revertidos em investimentos para a população. A falta de instrumentos de controle e de ajuste fiscal é responsável pela grande disparidade de gastos com investimentos e de gastos com pessoal entre municípios de mesma população, ou dentro de uma mesma faixa populacional, como disposto no capítulo 4 deste estudo (STN, 2020).

## **2.8 Estudos Precedentes**

A literatura aponta a importância das transferências para atenuar as desigualdades regionais por meio da equalização fiscal, beneficiando municípios com menor base tributária e maiores custos de provisão dos serviços públicos. Essas transferências buscam tornar-se a provisão dos serviços públicos mais equitativa, permitindo que os governos locais, para dado nível de esforço fiscal, ofereçam o mesmo volume e qualidade de serviços à população (REZENDE, 2006; WANG, HERD, 2013; BATISTA, 2015).

Ainda de acordo com Rezende, et al (2006), as transferências redistributivas devem incorporar, num cenário ideal, duas informações básicas: a necessidade e capacidade fiscal de cada ente federativo. É natural, por exemplo, que municípios com uma grande parcela da

população em idade escolar apresentem maiores despesas com serviços públicos de educação, bem como municípios com maior atividade econômica tenham maior capacidade de captar recursos por meio da arrecadação própria.

Porém, é comum que apenas uma parte das transferências se insira na proposta de equalização fiscal, pois é importante preservar a eficiência econômica a nível nacional. De fato, a literatura aponta um *trade-off* entre eficiência e equidade no planejamento das transferências intergovernamentais. Dada a necessidade de apresentar ambos os tipos de repasse, é desejável que as transferências devolutivas tenham critérios eficazes para cumprir seu papel, bem como as transferências equalizadoras utilizem parâmetros eficazes para realizar a equalização. Não há muita discussão sobre a eficácia dos critérios devolutivos, mas a literatura aponta problemas em transferências que, supostamente, deveriam combater as desigualdades regionais, mas acabam beneficiando ou prejudicando determinadas localidades sem nenhum fundamento lógico que as sustentem (COSSÍO, 1998; PRADO, 2006).

As transferências representam a maior fonte de receita orçamentária dos municípios brasileiros. Contudo, apesar da dimensão dos recursos públicos que são repassados aos governos municipais, ainda há poucos estudos que investiguem de forma sistemática os efeitos dessas transferências na redistribuição e redução do hiato fiscal, ou seja, a diferença entre a capacidade e a necessidade fiscal dos municípios. O estudo encontrado que mais se aproxima dessa proposta foi elaborado por Mendes (2008), em que o autor avaliou cada uma das principais transferências intergovernamentais em diversos quesitos, como autonomia, redistribuição regional e *accountability*.

Neste capítulo 2 abordam-se temas como federalismo, passando pela descentralização fiscal, onde a constituição federal de 1988 teve um papel fundamental, o surgimento da LRF de suma importância normatizando os procedimentos. De que maneira ocorrem as transferências intergovernamentais e os tipos de transferências, como exemplo de transferência sem contrapartida e sem vinculação, o FPM, objetivo principal deste estudo, a composição das receitas e despesas municipais, e alguns estudos precedentes. No próximo capítulo serão abordados os procedimentos metodológicos.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados no presente estudo. Inicia-se abordando o delineamento da pesquisa, bem como a abordagem do problema de forma quantitativa, os objetivos de forma descritiva e o procedimento técnico na forma de pesquisa documental. Posteriormente foi definido o universo da pesquisa, bem como os procedimentos e técnicas de coleta de dados.

#### **3.1 Delineamento da Pesquisa**

A metodologia pode ser definida como “o estudo e a avaliação dos diversos métodos, com o propósito de identificar possibilidades e limitações no âmbito de sua aplicação no processo de pesquisa científica” (DIEHL; TATIM, 2004).

Ainda segundo Diehl e Tatim (2004), “a necessidade de ferramentas, de metodologias que possam minimamente dar conta do estudo e proporcionar um conjunto de critérios de plausibilidade do conhecimento, situa-se na tensão entre a concepção moderna e pós-moderna da ciência”. As mudanças na forma de pesquisa de novos temas são constatadas como um fenômeno do desenvolvimento da própria ciência. O método trata do conjunto de processos pelos quais se torna possível conhecer uma realidade específica, produzir um dado objeto ou desenvolver certos procedimentos.

Sobre a classificação metodológica, esta é uma pesquisa descritiva, com abordagem de dados quantitativa e utilização de procedimentos estatísticos. Sua operacionalização ocorre por meio de levantamento de dados secundários com pesquisa documental.

Segundo Beuren (2013), a pesquisa documental “baseia-se em materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. Assim, esta pesquisa é classificada como documental em razão da realização de coleta de dados junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

#### **3.2 População e Amostra**

De acordo com Gil (2002), população é um conjunto de elementos passíveis de serem mensurados com respeito às variáveis que se pretende levantar. Pode ser formado por pessoas,

famílias, empresas, no caso municípios, ou qualquer outro tipo de elemento de acordo com os objetivos da pesquisa. A população da pesquisa foram os 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul, segregados em faixas populacionais, que correspondem a um coeficiente específico na participação do FPM, conforme tabela 4, entre os anos de 2013 a 2019. O Siconfi fornece dados precisos e completos neste período selecionado, não disponibilizando dados de anos anteriores. Com o objetivo da utilização de uma base de dados confiável e completa, limitou-se o período ao banco de dados do Siconfi.

Tabela 4 – População municipal por faixa de recebimento FPM

| FAIXA | POPULAÇÃO              | N.º DE MUNICÍPIOS | PARTICIPAÇÃO |
|-------|------------------------|-------------------|--------------|
| 1     | Até 3.000              | 124               | 14,56%       |
| 2     | De 3.001 a 5.000       | 102               | 12,07%       |
| 3     | De 5.001 a 10.188      | 106               | 12,56%       |
| 4     | De 10.189 até 50.000   | 122               | 29,15%       |
| 5     | De 50.001 até 100.000  | 23                | 11,06%       |
| 6     | De 100.001 até 142.633 | 8                 | 5,21%        |
| 7     | Reserva e Capital      | 12                | 15,39%       |
| Total |                        | 497               | 100,00%      |

Fonte: Adaptado de TCE-RS, 2020.

De acordo com Prado (2001), descer a análise ao nível de municípios individuais é totalmente inviável, a menos que se caia na duvidosa prática habitual de “pinçar” casos isolados, sem qualquer possibilidade de conclusões mais gerais. A alternativa viável é buscar um nível intermediário de agregação, que ofereça elementos adicionais sem cair no caso a caso inconsequente. Opta-se por agrupar os municípios por faixas de tamanho da população que guardam forte semelhança com aquelas adotadas atualmente pelo FPM.

A primeira faixa populacional de distribuição do FPM, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, contempla os municípios com até 10.188 habitantes, ou seja, o município com menor população do estado e municípios com até 10.188 habitantes, recebem o mesmo valor pela transferência do FPM, o que pode ser revisado na tabela 3 deste estudo. Nessa primeira faixa populacional é onde se encontram a maioria dos municípios gaúchos que são de particular interesse neste estudo, e por esse motivo essa primeira faixa populacional foi segregada em três partes para que a comparação ocorra entre municípios de população parecida, ou seja, municípios com até 3.000 habitantes, de 3.001 a 5 mil habitantes e de 5.001 até 10.188 habitantes. Posteriormente foram agrupados os municípios de 10.189 habitantes com os municípios até 50 mil habitantes. Os de 50 mil e um com os municípios de até 100 mil

habitantes. Os municípios de 100 mil e um habitantes com os municípios até 142.633 habitantes, e por fim os municípios classificados como municípios da reserva e a capital.

### **3.3 Técnicas de Análise dos Dados**

A análise de dados segundo Gil (2002), tem por objetivo organizar e resumir os dados de uma forma que possibilite o fornecimento de respostas ao problema proposto. Já a interpretação objetiva a procura do sentido mais amplo das respostas, que é feito de acordo com a sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos.

Dada a existência de diversos instrumentos de coleta de dados a serem empregados a fim de se obter informações, as técnicas devem ser escolhidas e aplicadas pelo pesquisador conforme o contexto da pesquisa, levando em conta suas qualidades e limitações, uma vez que são meios cuja eficácia depende de sua adequada utilização (DIEHL; TATIM, 2004, p. 65).

As informações foram obtidas em fontes existentes na forma de arquivos, banco de dados, índices ou relatórios, bem como fontes bibliográficas. Como os dados não são criados pelo pesquisador, trata-se de dados secundários.

Inicialmente foi feita a exploração de fontes de pesquisa, como os bancos de dados públicos nos diversos canais disponíveis, sendo os sites do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Tribunal de Contas da União (TCU) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a obtenção de dados atualizados. Posteriormente foi feita uma leitura preliminar de caráter seletivo, com a finalidade de identificar o essencial para o desenvolvimento do plano de pesquisa.

#### **3.3.1 Dependência do FPM**

Nessa análise, levou-se em conta o número de municípios de cada faixa populacional, a população de cada município em cada ano, o valor do recurso do FPM que essa faixa populacional concentra ao longo do ano, e qual sua representatividade na receita corrente dos municípios em valores percentuais. Finalmente foi analisado qual o valor do recurso do FPM para cada habitante em média, para os municípios pertencentes a cada faixa populacional.

### 3.3.2 Variáveis do Estudo

Barbetta (1998) *apud* Pereira (2000, p. 3) define variáveis como sendo características que podem ser observadas em cada elemento de um fenômeno sob as mesmas condições. Grandezas operacionalizadas a fim de quantificar conceitos abstratos e fazer comparações entre fenômenos, mediados por conceitos a eles relacionados. Já segundo Silva (2008) *apud* Pereira (2000, p. 3) variáveis são características quantitativas ou qualitativas que são objeto de busca em relação ao objeto a pesquisar.

Pela parte da receita foram analisadas as contas ISS e IPTU como receitas próprias, como transferências devolutórias foram analisadas as contas ICMS e IPVA, e como transferências redistributivas, então foi analisada a conta do FPM, todas em percentuais da receita corrente total.

Já pela parte da despesa pública, foram utilizadas duas contas, a conta de despesas correntes com pessoal e encargos e a conta de despesas de capital com investimentos, ambas em valores per capita. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, no seu boletim financeiro para os estados e municípios, a falta de instrumentos de ajuste fiscal a nível municipal, tem permitido elevados gastos com pessoal, conseqüentemente restando cada vez menos recursos para serem aplicados em investimentos.

Após os municípios serem classificados nas sete faixas populacionais propostas, de acordo com a tabela 4, foram extraídas as médias percapita de cada uma das contas de receita e de despesa listadas neste tópico. De posse das médias, calculou-se o desvio padrão de cada conta para cada *cluster* de municípios a fim de identificar a disparidade existente nos gastos com pessoal e com investimentos entre os municípios.

### 3.4 Limitações do Método

Como limitação do método, pode-se citar a limitação do termo **qualidade no gasto**, utilizando de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, a conta de despesas com pessoal e encargos sendo sinônimo de despesa de baixa qualidade, e a conta de despesa em investimentos, sendo despesa de alta qualidade.

## 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo apresentam-se os resultados da análise da composição da receita corrente, os percentuais envolvidos em cada uma das variáveis analisadas e como elas se comportam ao longo do período estudado. Bem como são apresentados os resultados da análise da despesa, dividida em despesa com pessoal e despesa com investimentos per capita, e como elas se comportam ao longo do período, e a correlação que a conta de despesa investimentos apresenta em relação à dependência do FPM no financiamento municipal.

### 4.1 Composição da Receita Corrente

Com este estudo objetivou-se analisar a composição das receitas correntes municipais, através dos dados obtidos no sistema Siconfi, pelo período compreendido entre os anos de 2013 e 2019, sendo avaliados os 497 municípios gaúchos divididos em sete faixas populacionais.

A análise inicia pela descrição das contas selecionadas, sendo as que possuem maior significância em termos percentuais e que não possuem quaisquer vinculações específicas ou contrapartida com o estado e com a federação. As contas selecionadas para representar a arrecadação de competência própria dos municípios foram as contas de Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Já como transferências devolutórias foram selecionadas as contas de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Como transferência redistributiva o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A primeira faixa populacional, com 124 municípios com até 3 mil habitantes, apresentou os percentuais descritos na tabela 5 na composição de suas receitas.

Tabela 5 – Composição da Receita Corrente - até 3 mil habitantes

|              | <b>IPTU</b> | <b>ISS</b> | <b>IPVA</b> | <b>ICMS</b> | <b>FPM</b> | <b>OUTROS</b> |
|--------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|---------------|
| <b>2013</b>  | 0,52%       | 1,00%      | 1,32%       | 22,67%      | 51,19%     | 23,31%        |
| <b>2014</b>  | 0,55%       | 0,89%      | 1,31%       | 22,02%      | 49,72%     | 25,52%        |
| <b>2015</b>  | 0,57%       | 0,83%      | 1,43%       | 22,06%      | 51,39%     | 23,72%        |
| <b>2016</b>  | 0,57%       | 0,77%      | 1,28%       | 21,44%      | 51,91%     | 24,05%        |
| <b>2017</b>  | 0,63%       | 0,86%      | 1,26%       | 22,85%      | 51,35%     | 23,04%        |
| <b>2018</b>  | 0,74%       | 0,86%      | 1,47%       | 23,21%      | 47,99%     | 25,73%        |
| <b>2019</b>  | 0,69%       | 0,96%      | 1,32%       | 22,24%      | 47,45%     | 27,33%        |
| <b>média</b> | 0,61%       | 0,88%      | 1,34%       | 22,36%      | 50,14%     | 24,67%        |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Nesta primeira faixa populacional, descrita na tabela 05, a dependência média do FPM fica entre 51,91% em 2016 e 47,45% em 2019. Porém notam-se alguns casos extremos, como por exemplo o município de Linha Nova, que no ano de 2013, apresentou uma dependência de mais de 65% apenas do FPM. Este também foi o caso do município de Carlos Gomes, em 2014 e 2015. O município de Novo Xingu no ano de 2016 se aproximou de 70% de dependência do FPM. Já em 2018 e 2019, o município com maior dependência do FPM foi novamente Carlos Gomes, porém com números próximos de 60%. Uma visão mais ampla dessa fonte de receita, mostra uma queda na dependência no ano de 2014, seguida de elevação entre os anos de 2015, 2016 e 2017, voltando a apresentar queda nos anos de 2018 e 2019.

O percentual médio de ICMS, nessa faixa de municípios, oscilou entre 21,44% em 2016 e 23,21% em 2018 do total da receita corrente, apresentando estabilidade, com melhor desempenho no ano de 2018, colaborando dessa forma para uma menor dependência do FPM naquele ano. Como a transferência da cota-parte de ICMS está diretamente vinculada à produção industrial e ao valor adicionado, e os micro municípios são praticamente produtores agrícolas, o percentual dessa modalidade na composição da receita corrente se mantém estável e a níveis relativamente baixos. Destaque para o município de Pinhal da Serra, que ao longo de todo o período, a participação de ICMS esteve entre 40% e 50% da arrecadação corrente.

As receitas com IPTU e ISS, são preponderantemente urbanas. Municípios dessa primeira faixa populacional contam com um grau de urbanização muito pequeno, o que prejudica a arrecadação desses tipos de tributos. O IPTU médio representa entre 0,52% em 2013 e 0,74% em 2018 da arrecadação corrente total. Tributo como o IPTU, em micro municípios, só aumentariam a arrecadação caso fosse aumentada a alíquota, o que gera um custo político muito alto haja visto a impopularidade de uma medida como esta. Já o ISS, depende muito mais de uma grande base de tributação. Municípios com área urbana muito pequena, onde os serviços são pouco formalizados, colaboram com um percentual entre 0,77% em 2016 e 1,00% em 2013 na composição da receita corrente.

Já o IPVA, também tem uma participação muito pequena nessa faixa populacional. Ficando com médias entre 1,25% em 2017 e 1,47% em 2018. Com pouca variação entre os municípios e ao longo do período se mostrando um tributo praticamente estável.

A segunda faixa populacional, com 102 municípios de 3 mil e um a 5 mil habitantes, apresentou os percentuais que podem ser observados na tabela 6, na composição de suas receitas.

Tabela 6 – Composição da Receita Corrente - de 3.001 a 5 mil habitantes

|              | <b>IPTU</b> | <b>ISS</b> | <b>IPVA</b> | <b>ICMS</b> | <b>FPM</b> | <b>OUTROS</b> |
|--------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|---------------|
| <b>2013</b>  | 0,92%       | 1,44%      | 1,73%       | 24,98%      | 41,49%     | 29,44%        |
| <b>2014</b>  | 0,89%       | 1,20%      | 1,72%       | 23,67%      | 40,25%     | 32,26%        |
| <b>2015</b>  | 0,96%       | 1,18%      | 1,88%       | 23,92%      | 42,35%     | 29,70%        |
| <b>2016</b>  | 0,91%       | 1,14%      | 1,65%       | 23,46%      | 41,63%     | 31,20%        |
| <b>2017</b>  | 1,02%       | 1,19%      | 1,64%       | 24,55%      | 40,80%     | 30,80%        |
| <b>2018</b>  | 1,28%       | 1,25%      | 1,93%       | 25,39%      | 39,31%     | 30,84%        |
| <b>2019</b>  | 1,37%       | 1,30%      | 1,81%       | 24,09%      | 39,10%     | 32,32%        |
| <b>média</b> | 1,05%       | 1,24%      | 1,77%       | 24,30%      | 40,70%     | 30,94%        |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Nessa segunda faixa populacional, descrita na tabela 06, a dependência média do FPM fica entre 42,35% em 2015 e 39,10% em 2019. Pode-se citar alguns casos extremos como os municípios de Toropi e Centenário, com percentuais próximos de 55% no ano de 2013. Em 2014 os municípios de Herveiras, Capão do Cipó e novamente Centenário, ficaram com percentuais acima de 50%. Nos anos de 2015, 2016 e 2017, a dependência média volta a subir, com os municípios de Herveiras, Taquaruçú do Sul, Centenário, Morrinhos do Sul, São Martinho da Serra, Charrua e Braga, aumentando para percentuais em torno de 55% como ocorreu em 2013. Nos anos de 2018 e 2019, nota-se uma queda na dependência do FPM na arrecadação corrente.

O percentual médio de ICMS na composição da receita nesta segunda faixa populacional ficou entre 25,39% em 2018 e 23,46% em 2016, novamente percentuais com pouca variação ao longo do período, porém com dois décimos percentuais a mais que a faixa populacional anterior. Nessa faixa, destacam-se os municípios Muitos Capões, Nova Roma do Sul que no ano de 2013 o percentual de ICMS ultrapassou os 40% na composição da receita corrente, novamente Muitos Capões e Tupandi no ano de 2014, 2015, 2016 e 2017 chegaram a 45%, e nos anos de 2018 e 2019, além de Muitos Capões e Tupandi, o município de Maçambará também ultrapassou esses 40% em ICMS na formação de suas receitas corrente.

IPTU e ISS, receitas de características urbanas, como era de se esperar tiveram um acréscimo de participação nessa segunda faixa populacional. O IPTU médio ficou entre 0,89% em 2014 e 1,37% em 2019. Novamente um percentual muito baixo dado ao nível de urbanização desses pequenos municípios. A prestação de serviços nesses pequenos municípios, como na faixa populacional anterior, não está totalmente formalizada, o que diminui muito a base tributária para o ISS. Prestadores de serviços informais que não recolhem impostos, precisariam sair do anonimato, registrando suas empresas e contribuindo para uma maior

arrecadação de ISS por parte dos municípios. A média de ISS ficou entre 1,14% em 2016 e 1,44% em 2013. O IPVA, obteve participação média entre 1,18% em 2015 e 1,93% em 2018. Sem apresentar variações significativas ao longo do tempo, e entre os municípios.

A terceira faixa populacional, com 106 municípios de 5 mil e um a 10.188 habitantes, apresentou os percentuais na composição de suas receitas conforme a tabela 7.

**Tabela 7 – Composição da Receita Corrente - de 5.001 a 10.188 habitantes**

|              | <b>IPTU</b> | <b>ISS</b> | <b>IPVA</b> | <b>ICMS</b> | <b>FPM</b> | <b>OUTROS</b> |
|--------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|---------------|
| <b>2013</b>  | 1,55%       | 1,99%      | 2,46%       | 25,11%      | 33,74%     | 35,15%        |
| <b>2014</b>  | 1,71%       | 2,21%      | 2,45%       | 24,60%      | 32,36%     | 36,67%        |
| <b>2015</b>  | 1,77%       | 2,02%      | 2,65%       | 24,34%      | 33,59%     | 35,62%        |
| <b>2016</b>  | 1,74%       | 2,09%      | 2,37%       | 23,61%      | 33,53%     | 36,66%        |
| <b>2017</b>  | 1,92%       | 2,21%      | 2,28%       | 24,64%      | 32,34%     | 36,62%        |
| <b>2018</b>  | 2,34%       | 2,33%      | 2,68%       | 26,08%      | 30,61%     | 35,96%        |
| <b>2019</b>  | 2,41%       | 2,48%      | 2,48%       | 24,30%      | 29,94%     | 38,39%        |
| <b>média</b> | 1,92%       | 2,19%      | 2,48%       | 24,67%      | 32,30%     | 36,44%        |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Na terceira faixa populacional, descrita na tabela 7, a dependência média do FPM fica entre 33,75% em 2013 e 29,94 em 2019. Alguns casos específicos como os municípios de Cacique Doble, Caiçara e Chuí em 2013 atingindo percentuais próximos a 45% de dependência do FPM, em 2014 Vicente Dutra e Chuvisca e Sentinela do Sul, também apresentaram esses percentuais elevados em relação aos demais, em 2015, 2016 e 2017, municípios como Chuvisca, Tavares, Nova Esperança do Sul, Mata, Vicente Dutra, Morro Redondo e Chuí apresentaram percentuais entre 42% e 46% e o município de Caiçara no ano de 2016 apresentou quase 50% de dependência do FPM na composição de sua receita corrente. Em 2018, os municípios de Sentinela do Sul e novamente Vicente Dutra voltaram a apresentar percentuais próximos a 45%. Em 2019, os municípios de Chuvisca, Tavares, Sentinela do Sul e Morro Redondo, apresentaram percentuais passando dos 40%. Nota-se uma repetição de municípios ao longo dos anos apresentando a maior dependência do FPM em relação aos demais municípios de mesma faixa populacional.

O percentual médio de ICMS na composição da receita corrente municipal ficou na média entre 26,08% em 2019 e 23,61% em 2016. Apesar de os municípios de maior população, não se notou um acréscimo considerável em termos percentuais no retorno de cota-parte de ICMS nos municípios dessa terceira faixa populacional em comparação a faixa anterior. Destaque para os municípios de Glorinha, Alpestre, Nova Bassano, Casca e Santa Bárbara do

Sul que ficaram com percentuais entre 35% e 40%, e o município de Aratiba, que ultrapassou os 60% da composição de sua receita corrente com retorno de cota-parte de ICMS no ano de 2013. Em 2014, 2015 e 2016, novamente Aratiba foi o destaque, com mais de 50% da receita em ICMS, seguido por Glorinha, Casca e Nova Bassano com percentuais entre 35% e 40%. Santa Bárbara, Casca e Nova Bassano, com percentuais entre 30 e 35% e Aratiba com mais de 50% em 2017. Em 2018 e 2019, destaque para Hulha Negra, Caraá, Bossoroca e Herval Seco, além das já citadas Nova Bassano, Santa Bárbara do Sul, Casca e Alpestre com percentuais entre 35% e 45% de retorno de ICMS na formação de suas receitas correntes.

IPTU e ISS, tendem a aumentar sua participação conforme os municípios crescem em população, conseqüentemente em densidade demográfica. Pequenos centros urbanos já são notados nessa faixa populacional o que colabora com um aumento em percentual de IPTU, que fica em média entre 1,55% em 2013 e 2,41% em 2019. Mais população em centros urbanos demandam por mais serviços, porém a base tributária do ISS ainda está muito aquém da ideal, visto que os serviços em pequenos municípios são pouco formalizados, reduzindo a base tributária aplicável. O percentual de participação do ISS fica em média entre 1,99% em 2013 e 1,48% em 2019 na formação da receita corrente.

O IPVA, com participação média entre 2,37% em 2016 e 2,58% em 2018. Importante receita municipal, com característica de homogeneidade entre os municípios pertencentes a uma mesma faixa populacional.

A quarta faixa populacional, com 122 municípios de 10.189 a 50 mil habitantes, apresentou os percentuais na composição de suas receitas constantes na tabela 8.

Tabela 8 – Composição da Receita Corrente - de 10.189 a 50 mil habitantes

|              | <b>IPTU</b> | <b>ISS</b> | <b>IPVA</b> | <b>ICMS</b> | <b>FPM</b> | <b>OUTROS</b> |
|--------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|---------------|
| <b>2013</b>  | 3,61%       | 3,58%      | 3,37%       | 23,06%      | 25,21%     | 41,17%        |
| <b>2014</b>  | 3,50%       | 3,69%      | 3,25%       | 22,17%      | 24,14%     | 43,25%        |
| <b>2015</b>  | 3,84%       | 3,57%      | 3,40%       | 21,96%      | 24,93%     | 42,31%        |
| <b>2016</b>  | 3,88%       | 3,45%      | 3,14%       | 21,37%      | 25,17%     | 42,99%        |
| <b>2017</b>  | 4,02%       | 3,48%      | 2,96%       | 22,09%      | 23,75%     | 43,71%        |
| <b>2018</b>  | 5,07%       | 3,66%      | 3,32%       | 22,34%      | 22,84%     | 42,76%        |
| <b>2019</b>  | 4,91%       | 3,80%      | 3,16%       | 21,70%      | 22,83%     | 43,60%        |
| <b>média</b> | 4,12%       | 3,60%      | 3,23%       | 22,10%      | 24,12%     | 42,83%        |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Nessa quarta faixa populacional, plotada na tabela 8, a dependência média do FPM fica entre 25,21% em 2013 e 22,83% em 2019. Conforme aumenta a população dos municípios,

menor é o percentual de recursos do FPM na composição da receita municipal. Municípios pertencentes a essa faixa, começam a apresentar aumento significativo nas demais receitas. Ainda assim, alguns casos demonstram enorme dependência do FPM, como é o caso do município de Redentora, que no ano de 2013 apresentava 40% de sua receita oriunda do FPM, ao passo que o município de Osório apresentou naquele ano apenas 9% dos recursos oriundos do FPM. Fontoura Xavier, Planalto, Cerro Grande do Sul e novamente o município de Redentora, ultrapassaram os 35% de dependência em 2014, 2015, 2016 e 2017. Já nos anos de 2018 e 2019, apenas os municípios de Fontoura Xavier e Redentora apresentaram dependência superior a 35% do FPM na composição de sua receita corrente.

O percentual médio de ICMS ficou entre 23,06% em 2013 e 21,37% em 2016. Nota-se que nesta faixa populacional, a média de ICMS foi inferior à da classe anterior. Alguns destaques como o município de Não-Me-Toque, que no ano de 2014 mais de 35% de sua receita foi de retorno da cota-parte do ICMS. Como destaque negativo, o município de Xangrilá, no ano de 2015 apresentou apenas 3,81% de sua receita com o retorno de ICMS ao passo que o município de Triunfo nesse mesmo ano e também nos anos seguintes apresentou por volta de 50% das receitas em retorno de ICMS, bem como Horizontina que ao longo do período manteve por volta de 40%.

Nessa faixa populacional, o IPTU e o ISS ganham mais representatividade. A média de IPTU ficou entre 3,50% em 2014 e 5,07% em 2018. Uma particularidade dessa faixa populacional são os municípios de Litoral, como Xangrilá, Cidreira, Balneário Pinhal, Imbé, Tramandaí e Capão da Canoa, onde os percentuais de IPTU chegam a 30% da arrecadação total. Também vale destacar municípios turísticos, como Gramado e Canela, que apresentam percentuais de 10 a 15% em IPTU na receita corrente total. O ISS fica entre 3,48% em 2017 e 3,80% em 2019. E o IPVA, 2,96% em 2017 e 3,40% em 2015. Observe que a soma dos 3 tributos já ultrapassa os 10% do total médio entre os municípios dessa faixa populacional.

A quinta faixa populacional, com 23 municípios de 50.001 a 100 mil habitantes, apresentou os seguintes percentuais na composição de suas receitas conforme tabela 9.

Tabela 9 – Composição da Receita Corrente - de 50.001 a 100 mil habitantes

|              | <b>IPTU</b> | <b>ISS</b> | <b>IPVA</b> | <b>ICMS</b> | <b>FPM</b> | <b>OUTROS</b> |
|--------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|---------------|
| <b>2013</b>  | 3,44%       | 4,91%      | 4,18%       | 21,89%      | 17,38%     | 48,19%        |
| <b>2014</b>  | 3,45%       | 4,76%      | 3,88%       | 20,75%      | 16,76%     | 50,40%        |
| <b>2015</b>  | 3,71%       | 4,94%      | 4,11%       | 20,41%      | 16,86%     | 49,97%        |
| <b>2016</b>  | 3,58%       | 4,79%      | 3,82%       | 20,20%      | 17,34%     | 50,27%        |
| <b>2017</b>  | 3,90%       | 4,86%      | 3,58%       | 20,71%      | 16,14%     | 50,80%        |
| <b>2018</b>  | 5,14%       | 5,01%      | 4,00%       | 21,09%      | 15,75%     | 49,02%        |
| <b>2019</b>  | 6,63%       | 5,01%      | 3,44%       | 18,83%      | 15,18%     | 50,91%        |
| <b>média</b> | 4,27%       | 4,90%      | 3,86%       | 20,55%      | 16,49%     | 49,94%        |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Na quinta faixa populacional, descrita na tabela 9, a dependência média do FPM fica entre 17,38% em 2013 e 15,18% em 2019. Nos municípios pertencentes a essa quinta faixa populacional, o FPM já não é a principal receita corrente, pois o retorno de ICMS já ultrapassa o percentual de FPM. Ainda assim casos como os municípios de Santiago, Parobé, Canguçu, Taquara e Cruz Alta ultrapassam os 20% de dependência do FPM até o ano de 2017. Em 2018 e 2019, apenas os municípios de Parobé e Taquara mantêm a dependência acima de 20%.

Principal receita nessa faixa de municípios, o percentual médio de ICMS ficou entre 21,89% em 2013 e 18,83% em 2019. Destaque para os municípios de Montenegro, Esteio e Guaíba, que estiveram próximos de 30% de suas receitas com retorno de ICMS em todo o período analisado. Em 2018, o município de Carazinho também ultrapassa os 30% em retorno de ICMS.

IPTU e ISS crescem conforme as cidades ficam maiores. Centros urbanos são uma base ampla para esses tributos, e o percentual médio de IPTU fica entre 3,44% em 2013 e 6,63% em 2019. Destaque para dois municípios que trocaram de faixa populacional em 2018 quando passaram a ter mais de 50 mil habitantes, são eles Capão da Canoa e Tramandaí, com percentuais de quase 30% em IPTU, o que eleva a média dessa faixa consideravelmente em 2018 e 2019. O percentual médio de ISS fica entre 4,76% em 2014 e 5,01% em 2018 e 2019. Importante fonte de receita, que ainda tem grande potencial de crescimento, haja visto o grande número de prestadores de serviços informais em todos os municípios. O IPVA, com percentuais médios entre 3,44% em 2019 e 4,18% em 2013, vem perdendo décimos importantes na formação das receitas, mas ainda representativo e de suma importância para o financiamento municipal.

A sexta faixa populacional, com oito municípios de 100.001 a 142.633 habitantes, conforme disposto na tabela 10, apresenta os percentuais na composição de suas receitas.

Tabela 10 – Composição da Receita Corrente - de 100.001 a 142.633 mil habitantes

|              | <b>IPTU</b> | <b>ISS</b> | <b>IPVA</b> | <b>ICMS</b> | <b>FPM</b> | <b>OUTROS</b> |
|--------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|---------------|
| <b>2013</b>  | 3,98%       | 6,25%      | 4,72%       | 24,22%      | 13,44%     | 47,40%        |
| <b>2014</b>  | 4,21%       | 6,71%      | 4,70%       | 23,78%      | 12,98%     | 47,63%        |
| <b>2015</b>  | 4,59%       | 6,26%      | 4,64%       | 22,19%      | 13,08%     | 49,24%        |
| <b>2016</b>  | 5,00%       | 5,70%      | 4,08%       | 20,32%      | 13,32%     | 51,57%        |
| <b>2017</b>  | 5,04%       | 6,23%      | 3,95%       | 20,80%      | 12,76%     | 51,21%        |
| <b>2018</b>  | 6,57%       | 6,47%      | 4,30%       | 19,90%      | 12,07%     | 50,70%        |
| <b>2019</b>  | 6,26%       | 6,69%      | 4,16%       | 18,50%      | 12,31%     | 52,08%        |
| <b>média</b> | 5,09%       | 6,33%      | 4,36%       | 21,39%      | 12,85%     | 49,98%        |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Na sexta faixa populacional, plotada na tabela 10, a dependência média do FPM fica entre 13,44% em 2013 e 12,07% em 2018. Faixa que conta com apenas oito municípios, Uruguaiana, Erechim, Bagé e Sapucaia do Sul são os municípios que apresentam maior dependência do FPM, com percentuais por volta de 15% nos anos de 2013 a 2017. Em 2018 e 2019 apenas Uruguaiana e Erechim mantêm essa dependência.

O percentual médio de retorno da cota parte do ICMS nessa faixa fica entre 24,22% em 2013 e 18,50% em 2019. Destaque para o município de Cachoeirinha, que apresenta percentuais próximos a 30% entre 2013 e 2016, e o município de Santa Cruz do Sul que entre 2017 e 2019 supera os 25% de sua arrecadação com retorno de ICMS.

IPTU e ISS cada vez mais representativos, pois grandes centros urbanos são notados nesses sete municípios, com o IPTU apresentando percentuais médios entre 3,98% em 2013 e 6,57% em 2018, e o ISS 5,70% em 2016 e 6,69% em 2019. Os serviços nos grandes centros já são mais formalizados e a sua demanda é maior devido à construção civil. Destaque para o município de Erechim, que apresenta percentuais próximos a 10% tanto no IPTU quanto no ISS ao longo de todo o período. O IPVA, com percentuais médios entre 3,95% em 2017 e 4,72% em 2013, da mesma forma que ocorrera em outras faixas populacionais vem perdendo representatividade ao longo dos anos, mas ainda constitui uma importante fonte de receita para o financiamento municipal.

A sétima faixa populacional, com 12 municípios da reserva e a capital, apresentou os percentuais descritos na tabela 11, na composição de suas receitas.

Tabela 11 – Composição da Receita Corrente – Reserva e capital

|              | <b>IPTU</b> | <b>ISS</b> | <b>IPVA</b> | <b>ICMS</b> | <b>FPM</b> | <b>OUTROS</b> |
|--------------|-------------|------------|-------------|-------------|------------|---------------|
| <b>2013</b>  | 3,91%       | 8,65%      | 4,41%       | 19,16%      | 10,02%     | 53,85%        |
| <b>2014</b>  | 3,96%       | 8,21%      | 4,24%       | 18,53%      | 9,92%      | 55,14%        |
| <b>2015</b>  | 4,13%       | 7,69%      | 4,40%       | 18,91%      | 9,84%      | 55,03%        |
| <b>2016</b>  | 4,69%       | 7,40%      | 4,00%       | 18,75%      | 10,15%     | 55,01%        |
| <b>2017</b>  | 4,79%       | 7,74%      | 3,88%       | 18,53%      | 9,77%      | 55,29%        |
| <b>2018</b>  | 6,66%       | 8,52%      | 4,25%       | 18,47%      | 9,44%      | 52,66%        |
| <b>2019</b>  | 6,59%       | 8,52%      | 4,07%       | 17,60%      | 9,23%      | 54,00%        |
| <b>média</b> | 4,96%       | 8,10%      | 4,18%       | 18,57%      | 9,76%      | 54,42%        |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Na sétima faixa populacional, descrita na tabela 11, a dependência média do FPM fica entre 10,15% em 2016 e 9,23% em 2019. Na sétima faixa populacional, se encontram os municípios considerados da Reserva, ou seja, com mais de 142.633 habitantes e a capital Porto Alegre. Não foram separados pois as características de distribuição dos recursos do FPM são parecidas entre esses municípios e não faria sentido analisar a capital de forma isolada. Destaque para os municípios de Alvorada e Viamão, que apresentam uma dependência do FPM na casa dos 20%, ao passo que Caxias do Sul e a capital Porto Alegre, apresentam dependência de 3% a 4%.

O percentual médio de retorno da cota parte do ICMS fica entre 17,60% em 2019 e 19,16% em 2013. Com destaque para os municípios de Canoas e Gravataí, que ultrapassam os 30% do total da receita com retorno de ICMS e Caxias do Sul, com percentuais em torno de 25%. Municípios industrializados e desenvolvidos, responsáveis pela produção de grande parte dos bens e serviços no estado. Nos anos de 2018 e 2019, o município de Canoas ultrapassa os 40% da receita corrente com retorno de ICMS.

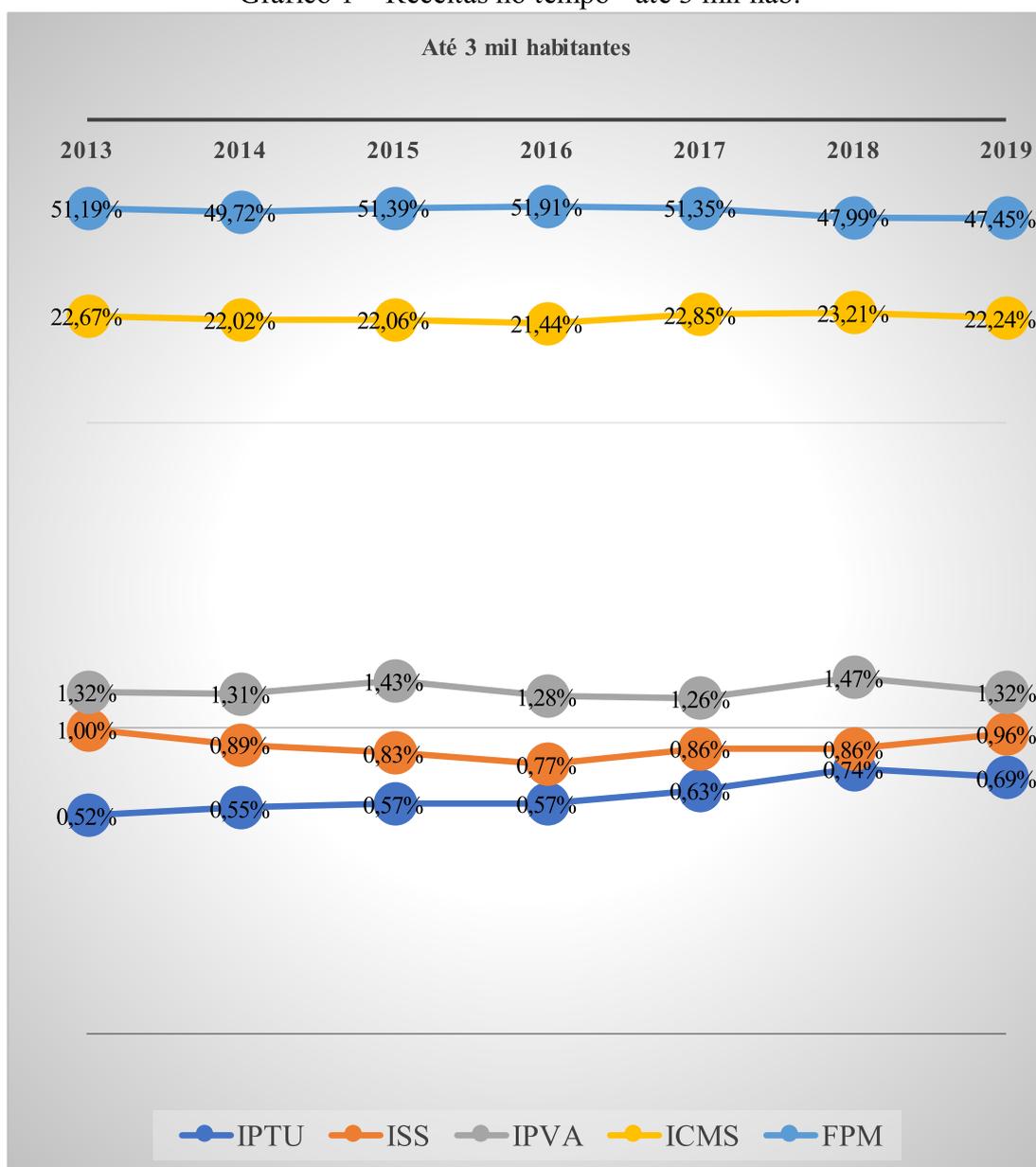
A região metropolitana, a capital e os demais grandes municípios do estado, como Pelotas, Rio Grande, Passo Fundo, Santa Maria e Caxias do Sul apresentam um nível alto de urbanização, o que favorece os percentuais de IPTU e ISS. O percentual médio de IPTU fica entre 3,91% em 2013 e 6,59% em 2019. Destaque para a Capital Porto Alegre, Pelotas, Novo Hamburgo e Passo Fundo com percentuais próximos de 10%. Os serviços apresentam percentuais entre 7,69% em 2015 e 8,65% em 2013 de participação do ISS na composição da receita. Maior base tributária entre as faixas populacionais, maior grau de formalização dos prestadores de serviços e maior fiscalização por parte dos órgãos competentes, são alguns dos fatores que justificam esse retorno de ISS. Assim como em todos os municípios do estado, a base tributária ainda pode ser aprimorada e ampliada, contribuindo ainda mais para o

financiamento dos municípios. O IPVA, com percentuais entre 3,88% em 2017 e 4,41% em 2013, assim como nas faixas anteriores, vem perdendo espaço, mas ainda assim representa uma parcela importante na composição das receitas municipais.

Analisa-se agora como se comportaram as receitas municipais ao longo do período analisado, entre 2013 e 2019 para as sete faixas populacionais.

No gráfico 1 pode-se observar as receitas no período na faixa de até 3 mil habitantes.

Gráfico 1 – Receitas no tempo - até 3 mil hab.



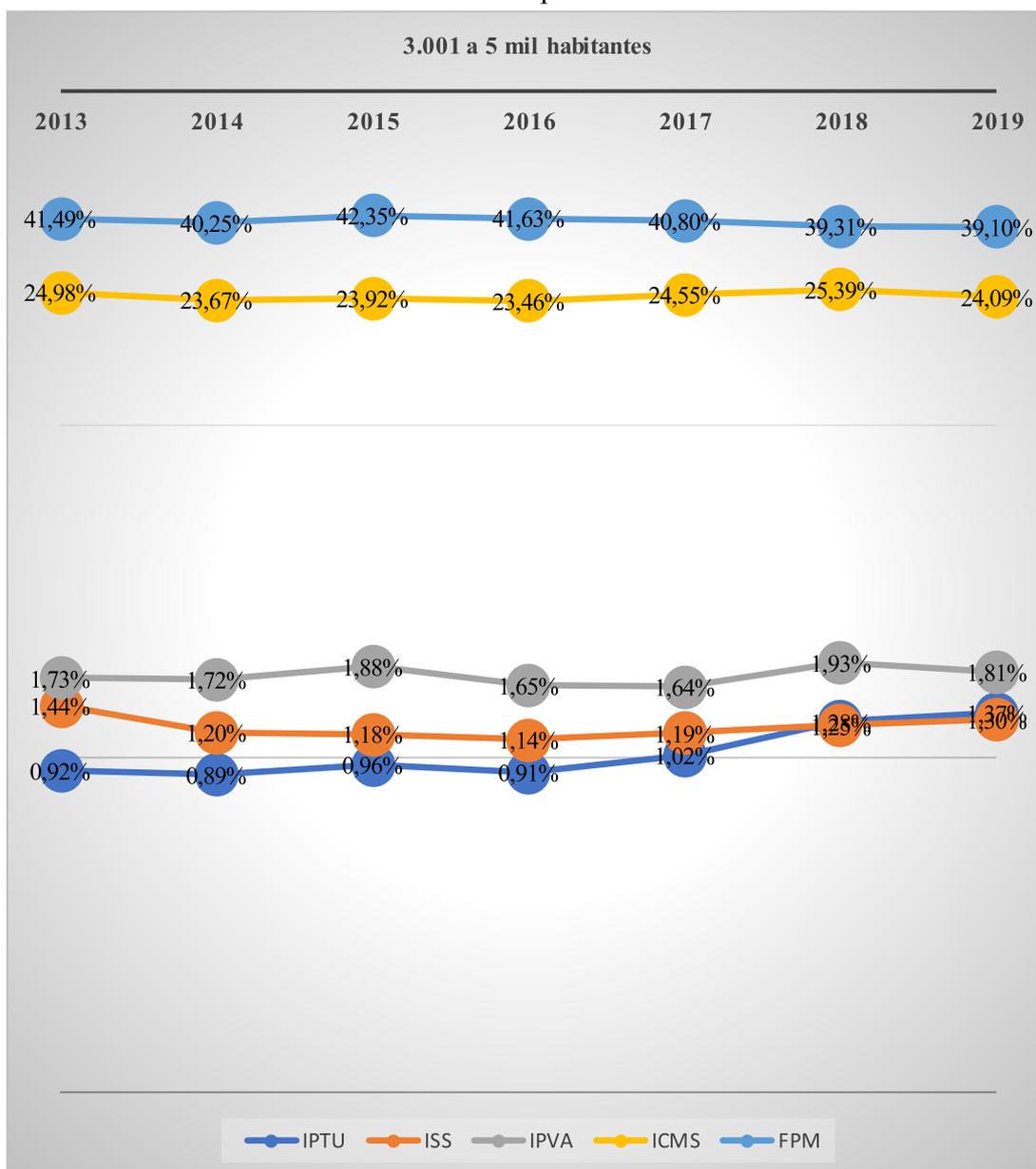
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Na primeira faixa, o FPM apresenta uma queda em 2014, volta a subir em 2015, 16 e 17, apresentando novamente queda em 2018 e 19. O ICMS praticamente se mantém estável no

período, assim como IPVA, com algumas variações em 2015 e 2018, o ISS também apresenta estabilidade com leve queda no período e o IPTU apresenta uma leve elevação a partir de 2018.

No gráfico 2 pode-se observar as receitas no período da faixa populacional que compreende 3.001 a 5 mil habitantes.

Gráfico 2 – Receitas no tempo - de 3.001 a 5 mil hab.

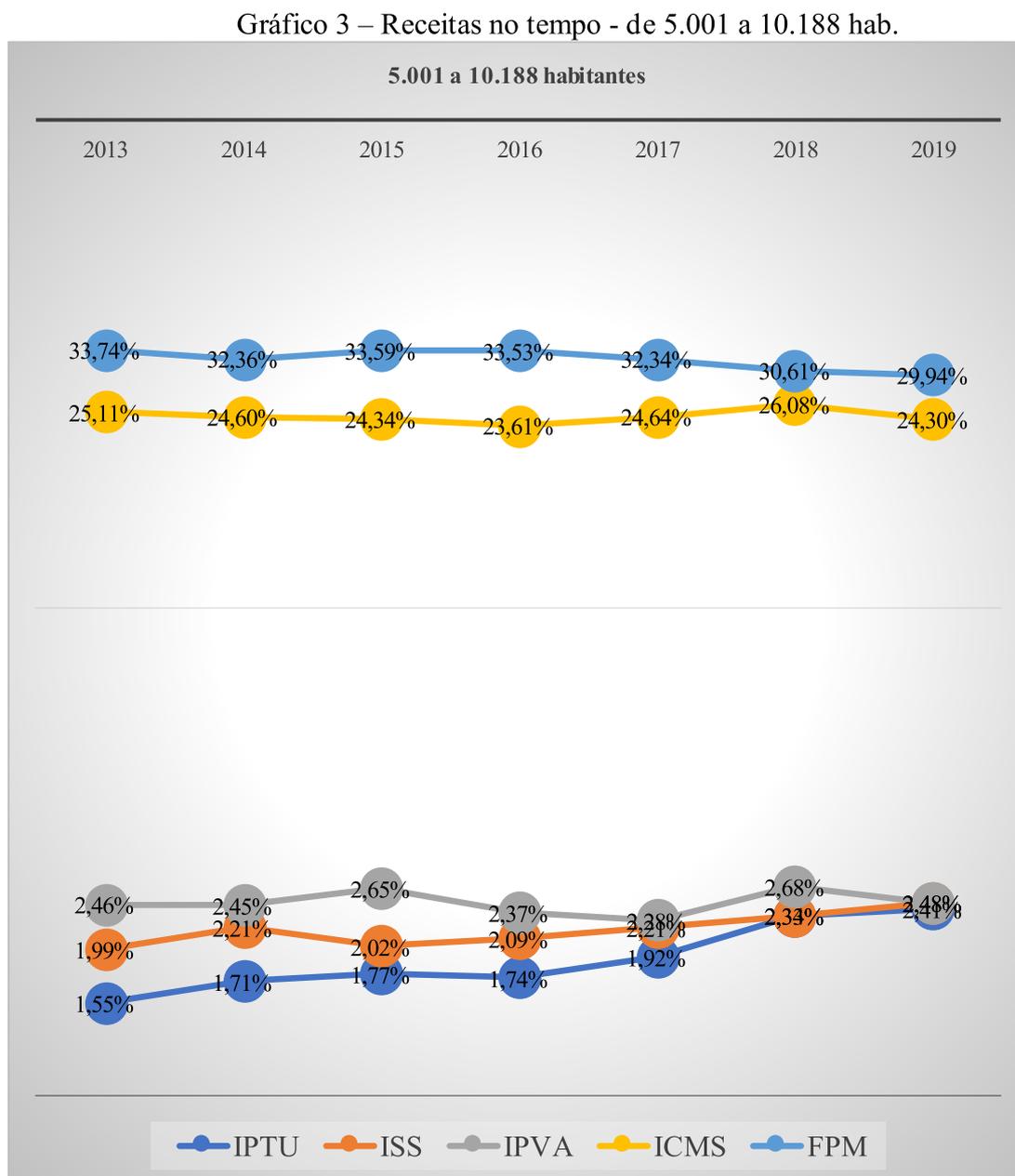


Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Assim como na primeira faixa, o FPM apresenta uma queda em 2014, volta a subir em 2015, 16 e 17, apresentando novamente queda em 2018 e 19. O ICMS praticamente se mantém estável no período, assim como IPVA, com algumas variações em 2015 e 2018, o ISS também

apresenta estabilidade com leve queda no período e o IPTU apresenta uma elevação considerável a partir de 2018 ultrapassando o ISS.

No gráfico 3 estão contempladas as informações da faixa de 5.001 a 10.188 habitantes.

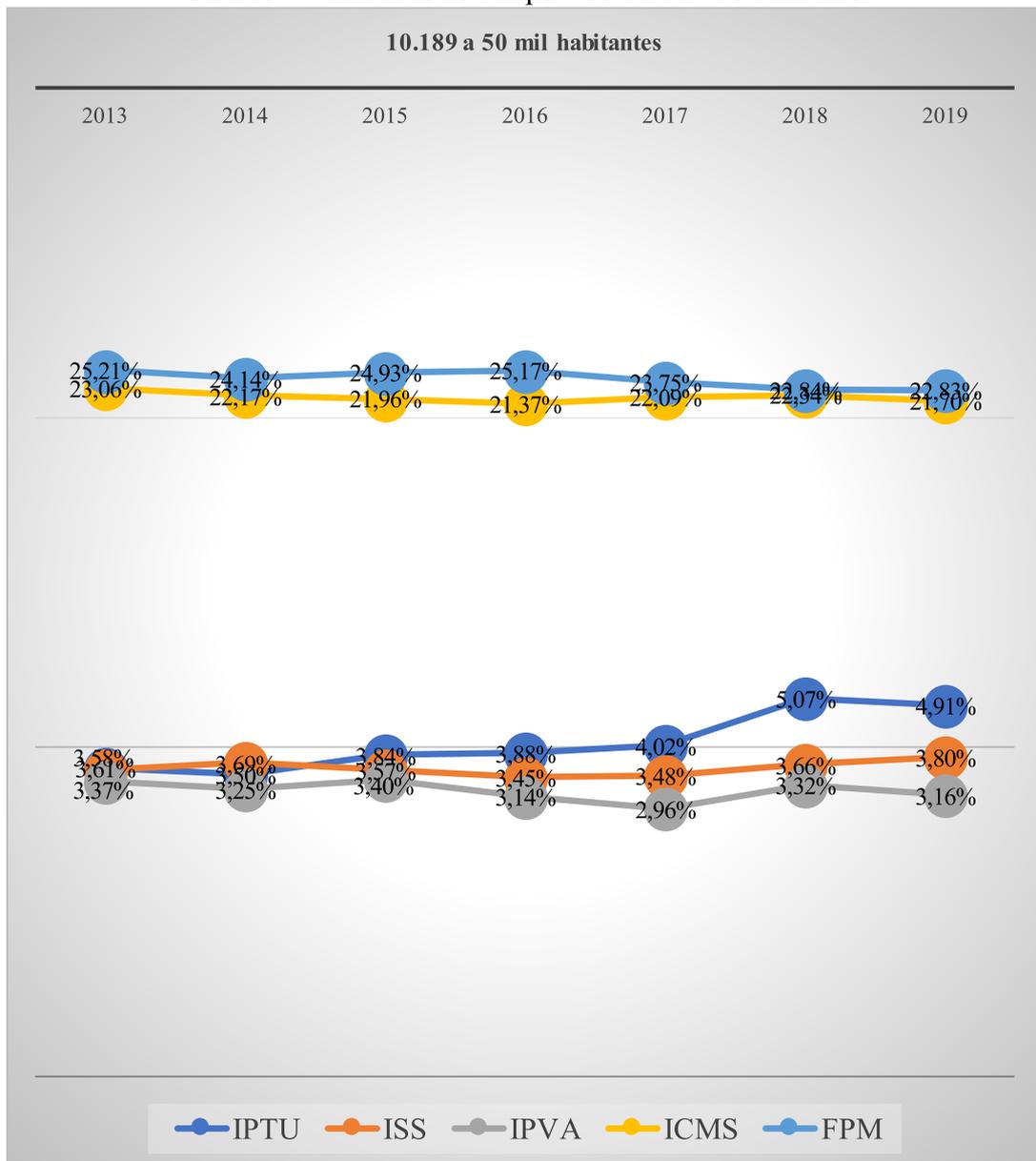


Assim como nas primeiras duas faixas, o FPM apresenta uma queda em 2014, volta a subir em 2015, 16 e 17, apresentando uma queda considerável em 2018 e 19. O ICMS praticamente se mantém estável no período com leve queda, assim como IPVA, com algumas variações em 2015 e 2018, o ISS apresenta um ganho considerável em 2014, e novamente em

2018 e 2019, assim como o IPTU que apresenta uma elevação considerável ao longo de todo o período.

As informações constantes no gráfico 4 referem-se as receitas no tempo de 10.189 a 50 mil habitantes.

Gráfico 4 – Receitas no tempo - de 10.189 a 50 mil hab.



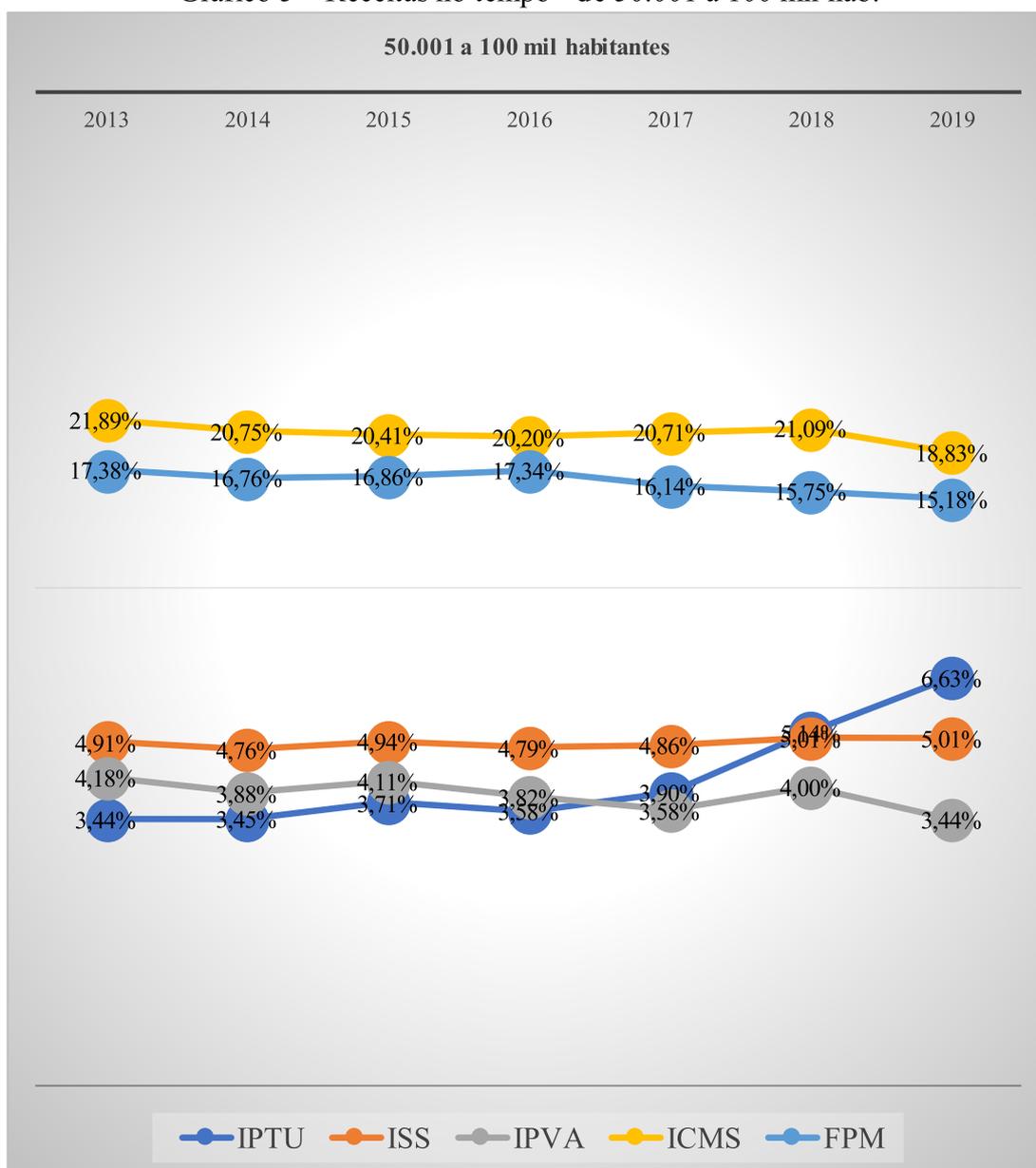
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Na quarta faixa populacional, o FPM apresenta uma queda em 2014, volta a subir em 2015 e 16, apresentando uma queda considerável em 2017, 2018 e 2019. O ICMS praticamente empata em relevância com o FPM, apresentando leve queda em praticamente todo o período, assim como IPVA, com algumas variações em 2015 e 2018, o ISS se mantém praticamente

estável, assim como o IPTU que apresenta uma variação negativa em 2017, seguido de leve alta em 2018.

As receitas no tempo para a faixa de 50.001 a 100 mil habitantes podem ser observadas no gráfico 5.

Gráfico 5 – Receitas no tempo - de 50.001 a 100 mil hab.



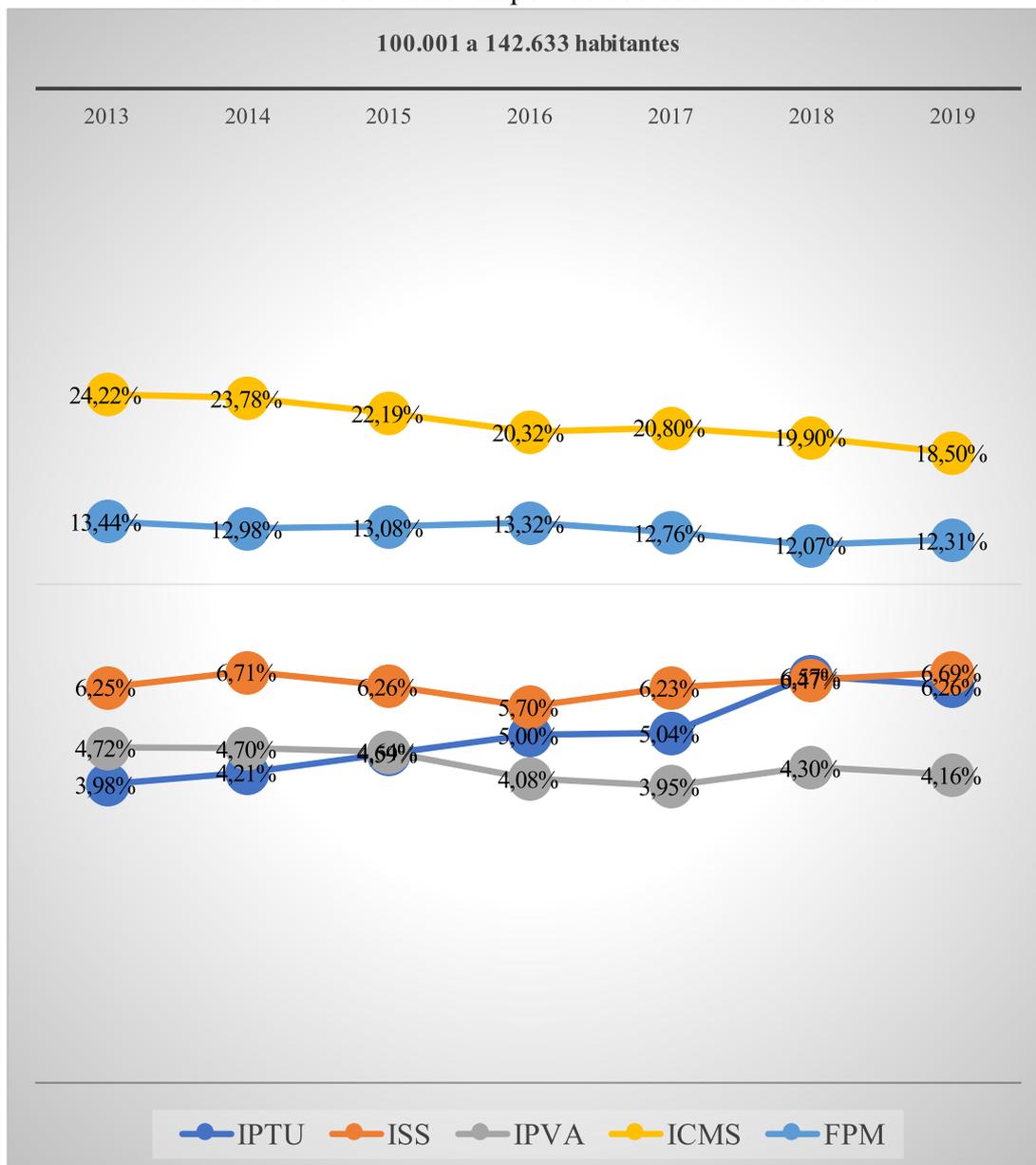
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Na quinta faixa populacional, o FPM é ultrapassado pelo ICMS como o de maior relevância, apresenta queda em praticamente todo o período com exceção de 2016, onde apresentou leve alta. O ICMS se torna a receita mais representativa, com poucas oscilações até 2018, e caindo forte em 2019, assim como o IPVA, com algumas variações em 2016, 2017 e

2018 e caindo em 2019. Já o ISS se mantém praticamente estável, e o IPTU que quase dobra a partir de 2018.

O gráfico 6 mostra os resultados encontrados para 100.001 a 142.633 habitantes.

Gráfico 6 – Receitas no tempo - de 100.001 a 142.633 hab.

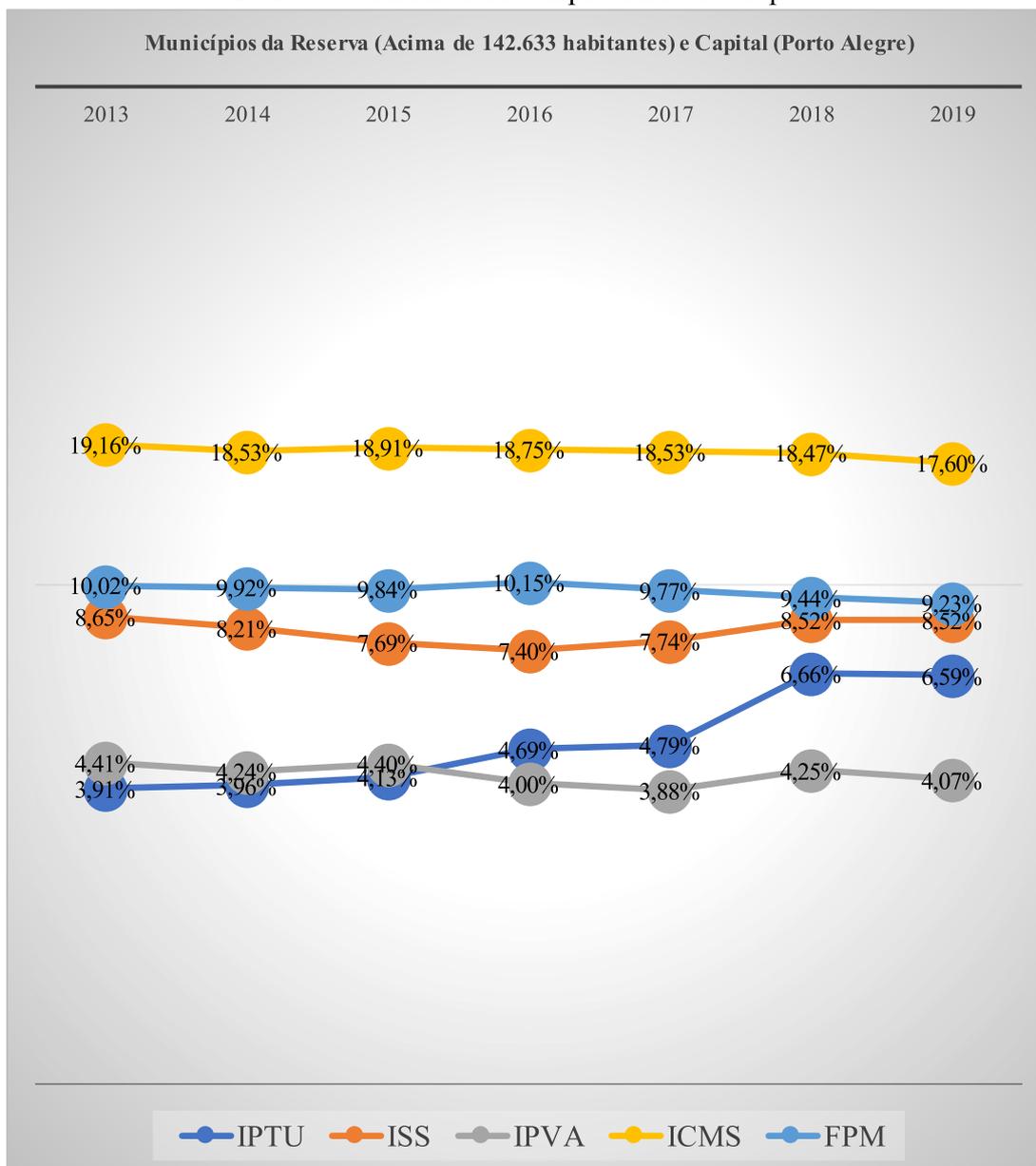


Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

A sexta faixa populacional, composta por apenas sete municípios, o FPM é praticamente estável mantendo o padrão de queda em 2014, voltando a subir em 2015, a partir de 2018 novamente apresentando queda. O ICMS apresenta uma queda significativa e constante ao longo do período assim como IPVA, com algumas variações em 2016. Já o ISS se mantém

praticamente estável até 2015, leve queda em 2016 e voltando a subir em 2017, 2018 e 2019. O IPTU apresenta alta em todo o período, mais significativa em 2018.

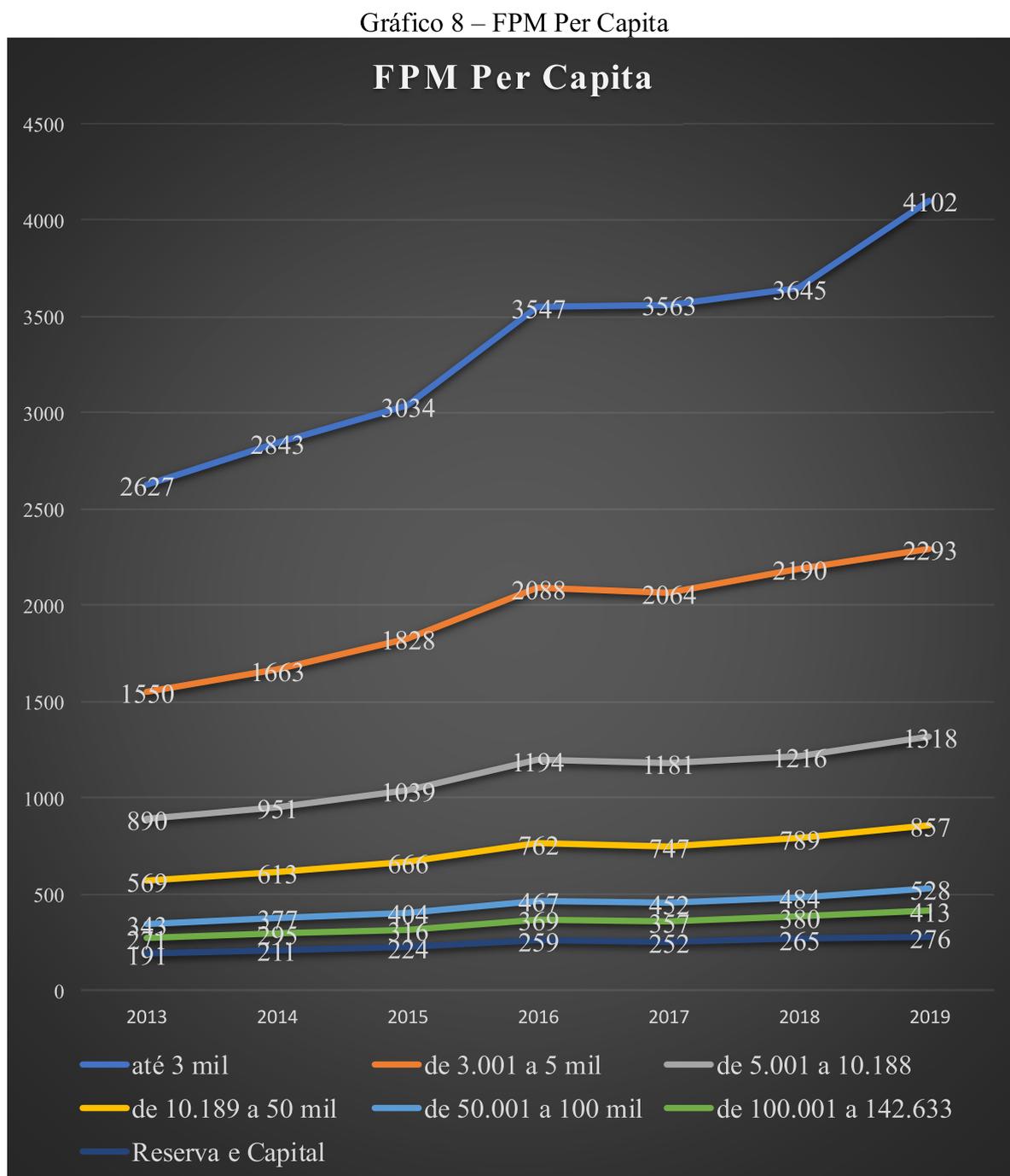
Gráfico 7 – Receitas no tempo - reserva e capital



Na sétima faixa populacional, o FPM mantém o padrão de queda em 2014, voltando a subir em 2015, a partir de 2018 novamente apresentando queda sempre com leves oscilações. O ICMS apresenta uma leve queda até 2015, sobe em 2016 e volta a cair levemente até 2019. O IPVA, com algumas variações negativa em 2016 e positiva em 2018 fecha com leve queda o período analisado. Já o ISS se mantém praticamente estável apresentando leve queda em 2016

e voltando a subir em 2017, 2018 e 2019. O IPTU apresenta alta em todo o período, mas a alta se intensifica em 2018.

Assim, analisou-se a composição da receita em termos percentuais, sempre relativos à receita corrente total. O gráfico 8, mostra um outro ponto de vista, da maneira como o repasse de recursos do FPM acaba não cumprindo o papel equalizador em capacidade financeira como se propôs esse tipo de transferência incondicional, sobre financiando os micro municípios como já discutido no capítulo 2 do presente estudo.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Os micro municípios da primeira faixa populacional, receberam de recursos do FPM em média para cada habitante em 2013, R\$ 2.626,59, ao passo que naquele mesmo ano, os municípios da reserva receberam em média R\$ 190,57. Ao analisar o ano de 2019, nos micro municípios da primeira faixa populacional, percebe-se que o recurso médio de FPM passa de R\$ 4.000,00 para cada habitante, com casos de municípios como Engenho Velho, o valor passa os R\$ 8.000,00 por habitante com recursos do FPM, quando em municípios da região metropolitana e capital, esse recurso parte de menos de R\$ 200,00 em 2013 para pouco mais de R\$ 275,00 em média por habitante.

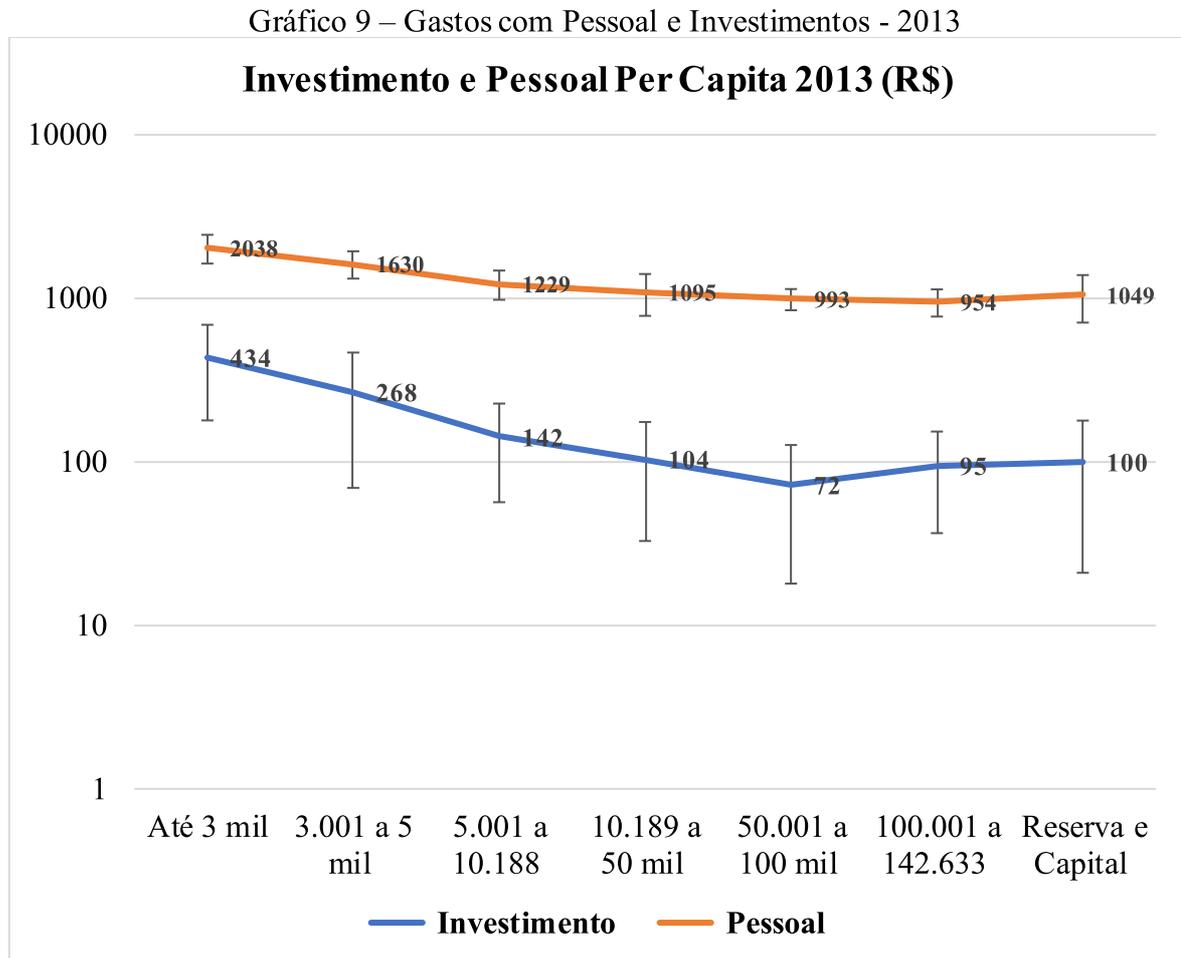
As três primeiras faixas populacionais foram segregadas da primeira faixa oficial de distribuição do FPM de acordo com a tabela 3. O recurso que os municípios pertencentes a essas três faixas populacionais recebem via transferência é exatamente o mesmo, pois todos os municípios com até 10.188 habitantes, recebem o mesmo valor do FPM ao longo de cada ano. 130 municípios com até três mil habitantes, mais 99 municípios com até 5 mil habitantes e outros 102 municípios com até 10.188 habitantes, recebem o mesmo valor do FPM, mas com população variando entre 1.090 e 10.188 habitantes. A disparidade entre os municípios dessa primeira faixa de distribuição oficial do FPM se torna cada vez maior, de acordo com os dados no gráfico 8. Pelo critério meramente populacional de distribuição do FPM, pinçou-se casos extremos como o já citado do município de Engenho Velho, com um FPM per capita de mais de R\$ 8.000,00 e o município de Sinimbu com um FPM per capita de R\$ 924,00 no ano de 2019.

Destes dados surgem constatações muito importantes para a análise, como a existência de grandes desigualdades de receita entre municípios de mesma faixa populacional e o aporte dos recursos do FPM parece aumentar essa desigualdade, perpetuando ou agravando estes desequilíbrios horizontais. O que aponta para uma necessidade de discussão dos critérios meramente populacionais de distribuição nos municípios de classe interior, devido aos desincentivos gerados por esse tipo de transferência sobre a arrecadação própria.

#### **4.2 Gasto com Pessoal vs Gasto com Investimento**

Neste item, foram analisados os gastos municipais de acordo com a tabulação dos dados obtidos no sistema Siconfi, pelo período compreendido entre os anos de 2013 e 2019, sendo avaliados os 497 municípios gaúchos divididos em sete faixas populacionais. As variáveis escolhidas para esta análise foram a conta de despesa com pessoal e encargos e a conta de despesa com investimentos. Conforme já comentado no capítulo 3 deste estudo.

O gráfico 9 mostra os resultados encontrados com pessoal e investimentos em 2013.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

De acordo com os dados no gráfico 9, no ano de 2013 os municípios da primeira faixa populacional, gastaram na média R\$ 2.037,94 por habitante com pessoal e R\$ 434,05 por habitante com investimento. A barra na vertical representa o desvio padrão em relação à média. Nota-se que o valor gasto com pessoal é muito superior ao valor gasto com investimentos em todas as faixas populacionais, porém o desvio padrão é muito maior no gasto com investimentos, isso mostra que alguns municípios gastam muito mais do que a média e alguns municípios gastam muito menos que a média da mesma faixa populacional com investimentos.

A tabela 12 demonstra as médias e desvio padrão para o ano de 2013.

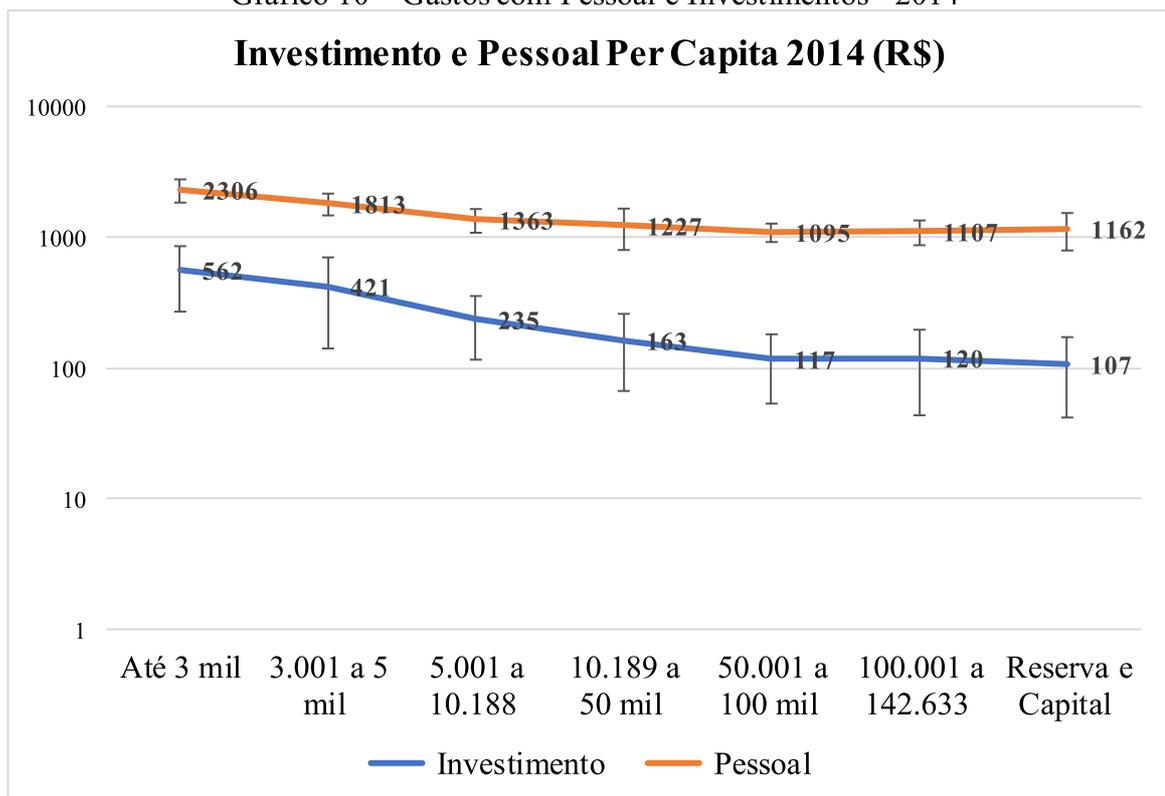
Tabela 12 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2013 (R\$)

|                   | INVESTIMENTO | DESVIO PADRÃO | PESSOAL | DESVIO PADRÃO |
|-------------------|--------------|---------------|---------|---------------|
| Até 3 mil         | 434          | 255           | 2038    | 407           |
| 3.001 a 5 mil     | 268          | 198           | 1630    | 310           |
| 5.001 a 10.188    | 142          | 85            | 1229    | 250           |
| 10.189 a 50 mil   | 104          | 71            | 1095    | 314           |
| 50.001 a 100 mil  | 72           | 54            | 993     | 147           |
| 100.001 a 142.633 | 95           | 58            | 954     | 180           |
| Reserva e Capital | 100          | 79            | 1049    | 338           |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Os gráficos e tabelas apresentados a seguir apresentam os dados a respeito dos gastos com pessoal e com investimentos ao longo do período até 2019 para as sete faixas populacionais pesquisadas.

Gráfico 10 – Gastos com Pessoal e Investimentos - 2014



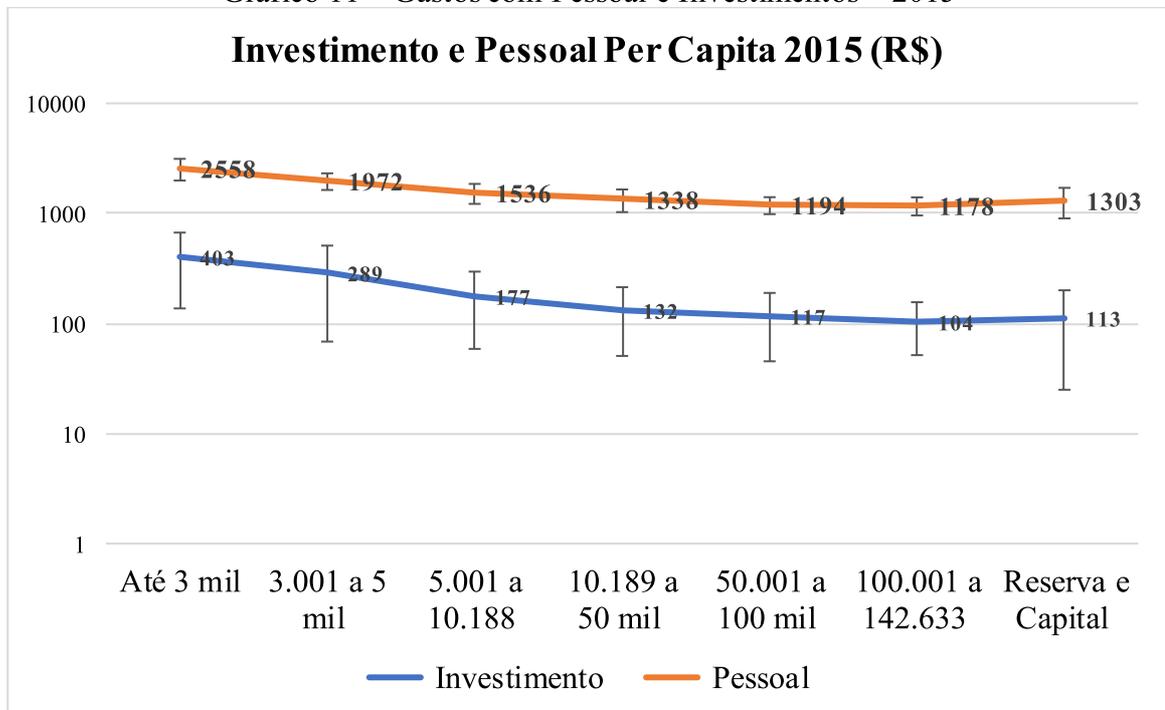
Fonte: Elaborado pelo Autor, 2020.

Tabela 13 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2014 (R\$)

|                   | INVESTIMENTO | DESVIO PADRÃO | PESSOAL | DESVIO PADRÃO |
|-------------------|--------------|---------------|---------|---------------|
| Até 3 mil         | 562          | 293           | 2306    | 465           |
| 3.001 a 5 mil     | 421          | 280           | 1813    | 344           |
| 5.001 a 10.188    | 235          | 120           | 1363    | 281           |
| 10.189 a 50 mil   | 163          | 96            | 1227    | 428           |
| 50.001 a 100 mil  | 117          | 64            | 1095    | 176           |
| 100.001 a 142.633 | 120          | 76            | 1107    | 238           |
| Reserva e Capital | 107          | 65            | 1162    | 370           |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Gráfico 11 – Gastos com Pessoal e Investimentos – 2015



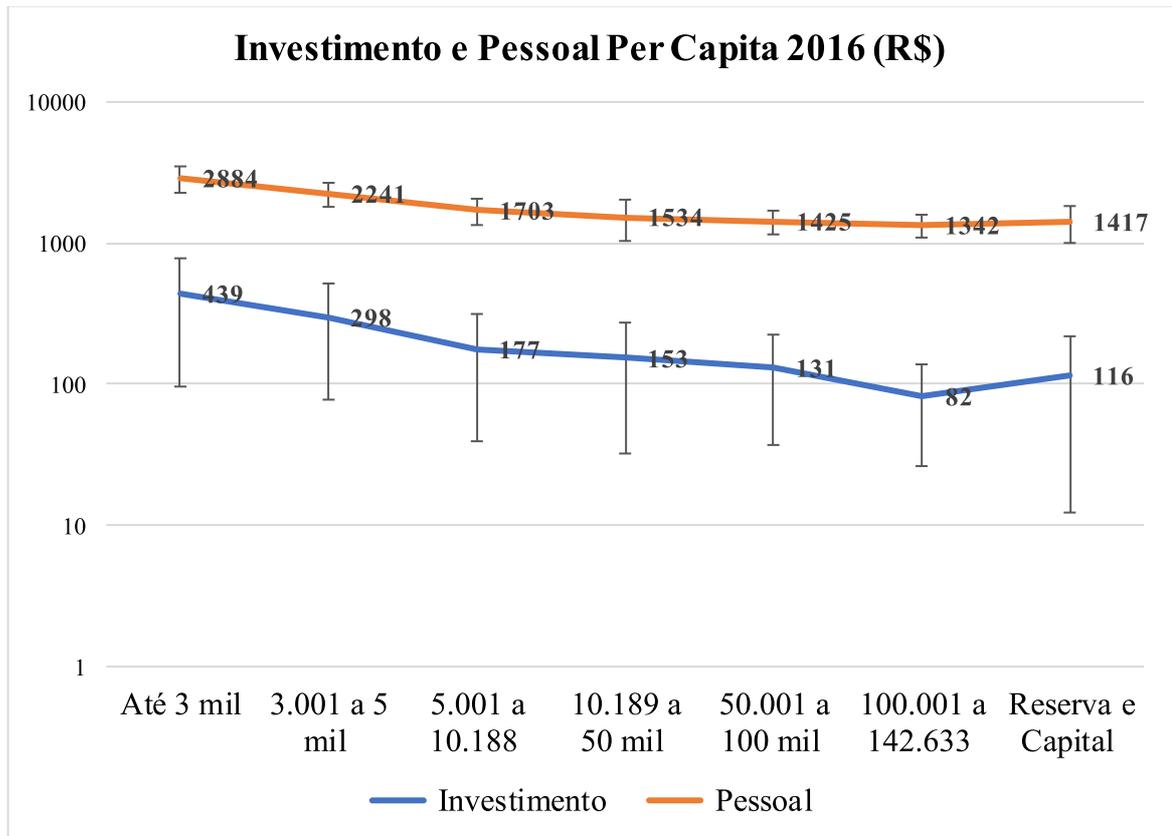
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Tabela 14 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2015 (R\$)

|                   | INVESTIMENTO | DESVIO PADRÃO | PESSOAL | DESVIO PADRÃO |
|-------------------|--------------|---------------|---------|---------------|
| Até 3 mil         | 403          | 266           | 2558    | 570           |
| 3.001 a 5 mil     | 289          | 221           | 1972    | 340           |
| 5.001 a 10.188    | 177          | 118           | 1536    | 316           |
| 10.189 a 50 mil   | 132          | 81            | 1338    | 311           |
| 50.001 a 100 mil  | 117          | 72            | 1194    | 210           |
| 100.001 a 142.633 | 104          | 52            | 1178    | 220           |
| Reserva e Capital | 113          | 88            | 1303    | 403           |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Gráfico 12 – Gastos com Pessoal e Investimentos - 2016



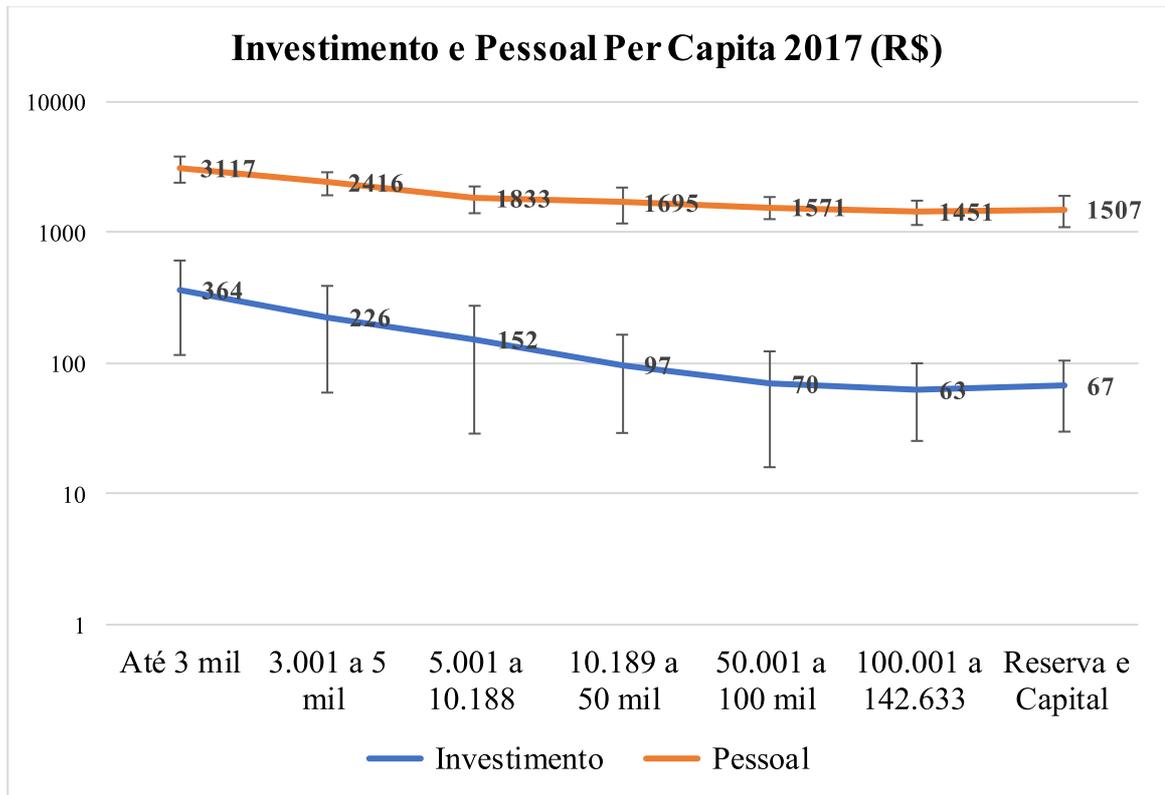
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Tabela 15 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2016 (R\$)

|                   | INVESTIMENTO | DESVIO PADRÃO | PESSOAL | DESVIO PADRÃO |
|-------------------|--------------|---------------|---------|---------------|
| Até 3 mil         | 439          | 342           | 2884    | 613           |
| 3.001 a 5 mil     | 298          | 220           | 2241    | 434           |
| 5.001 a 10.188    | 177          | 138           | 1703    | 360           |
| 10.189 a 50 mil   | 153          | 121           | 1534    | 498           |
| 50.001 a 100 mil  | 131          | 94            | 1425    | 273           |
| 100.001 a 142.633 | 82           | 56            | 1342    | 247           |
| Reserva e Capital | 116          | 103           | 1417    | 414           |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Gráfico 13 – Gastos com Pessoal e Investimentos – 2017



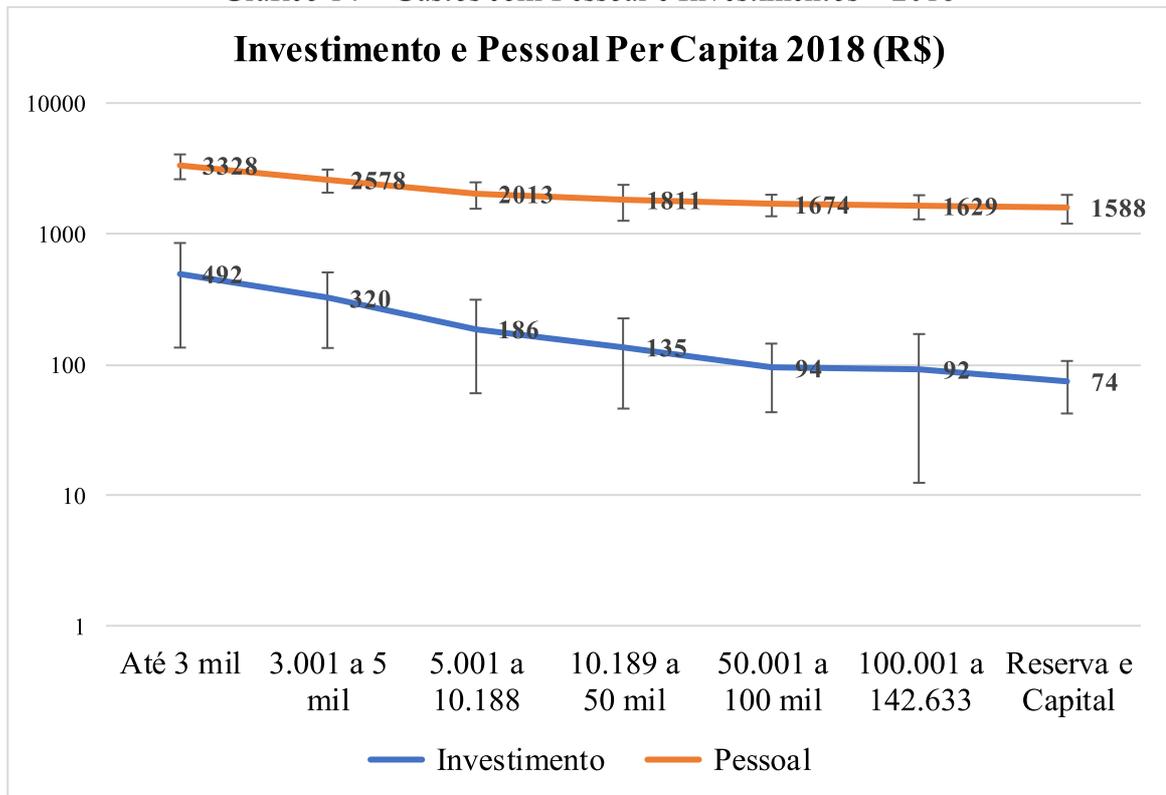
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Tabela 16 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2017 (R\$)

|                   | INVESTIMENTO | DESVIO PADRÃO | PESSOAL | DESVIO PADRÃO |
|-------------------|--------------|---------------|---------|---------------|
| Até 3 mil         | 364          | 248           | 3117    | 706           |
| 3.001 a 5 mil     | 226          | 166           | 2416    | 484           |
| 5.001 a 10.188    | 152          | 123           | 1833    | 424           |
| 10.189 a 50 mil   | 97           | 68            | 1695    | 519           |
| 50.001 a 100 mil  | 70           | 54            | 1571    | 303           |
| 100.001 a 142.633 | 63           | 37            | 1451    | 306           |
| Reserva e Capital | 67           | 37            | 1507    | 406           |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Gráfico 14 – Gastos com Pessoal e Investimentos – 2018



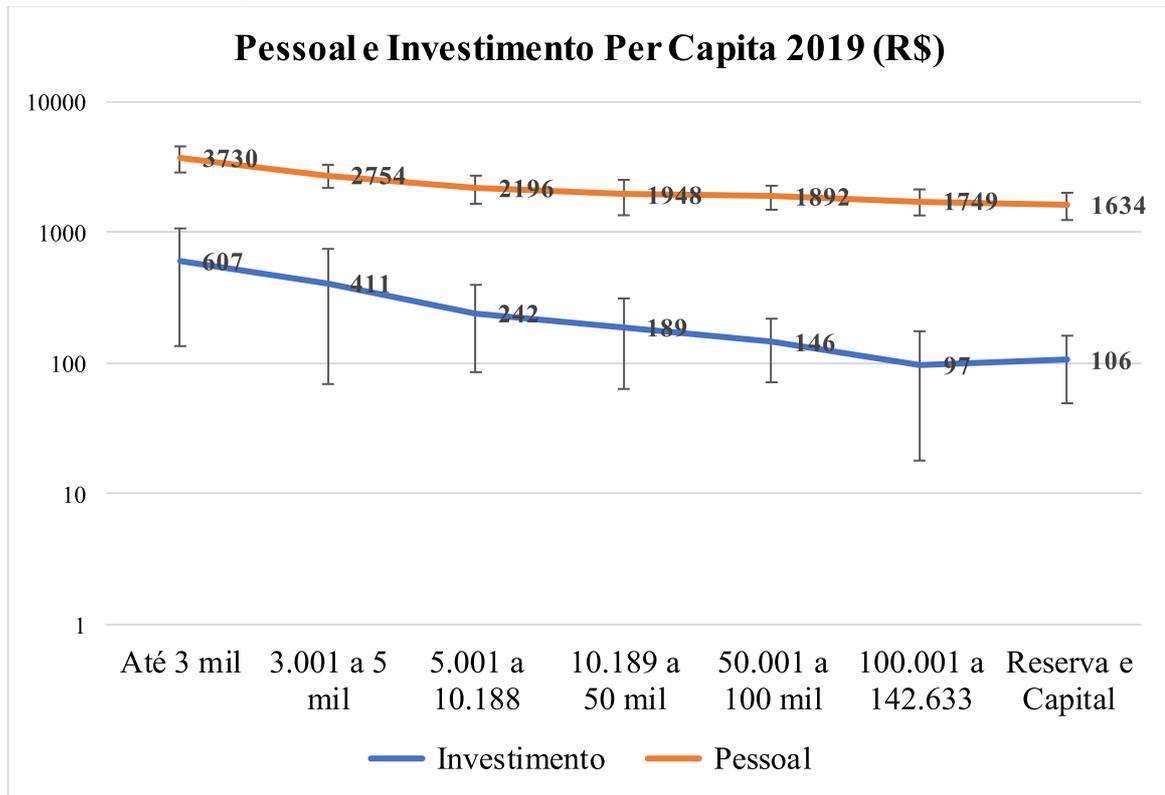
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Tabela 17 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2018 (R\$)

|                          | INVESTIMENTO | DESVIO PADRÃO | PESSOAL | DESVIO PADRÃO |
|--------------------------|--------------|---------------|---------|---------------|
| <b>Até 3 mil</b>         | 492          | 357           | 3328    | 717           |
| <b>3.001 a 5 mil</b>     | 320          | 186           | 2578    | 518           |
| <b>5.001 a 10.188</b>    | 186          | 126           | 2013    | 461           |
| <b>10.189 a 50 mil</b>   | 135          | 90            | 1811    | 555           |
| <b>50.001 a 100 mil</b>  | 94           | 51            | 1674    | 314           |
| <b>100.001 a 142.633</b> | 92           | 79            | 1629    | 341           |
| <b>Reserva e Capital</b> | 74           | 32            | 1588    | 395           |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Gráfico 15 – Gastos com Pessoal e Investimentos - 2019



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

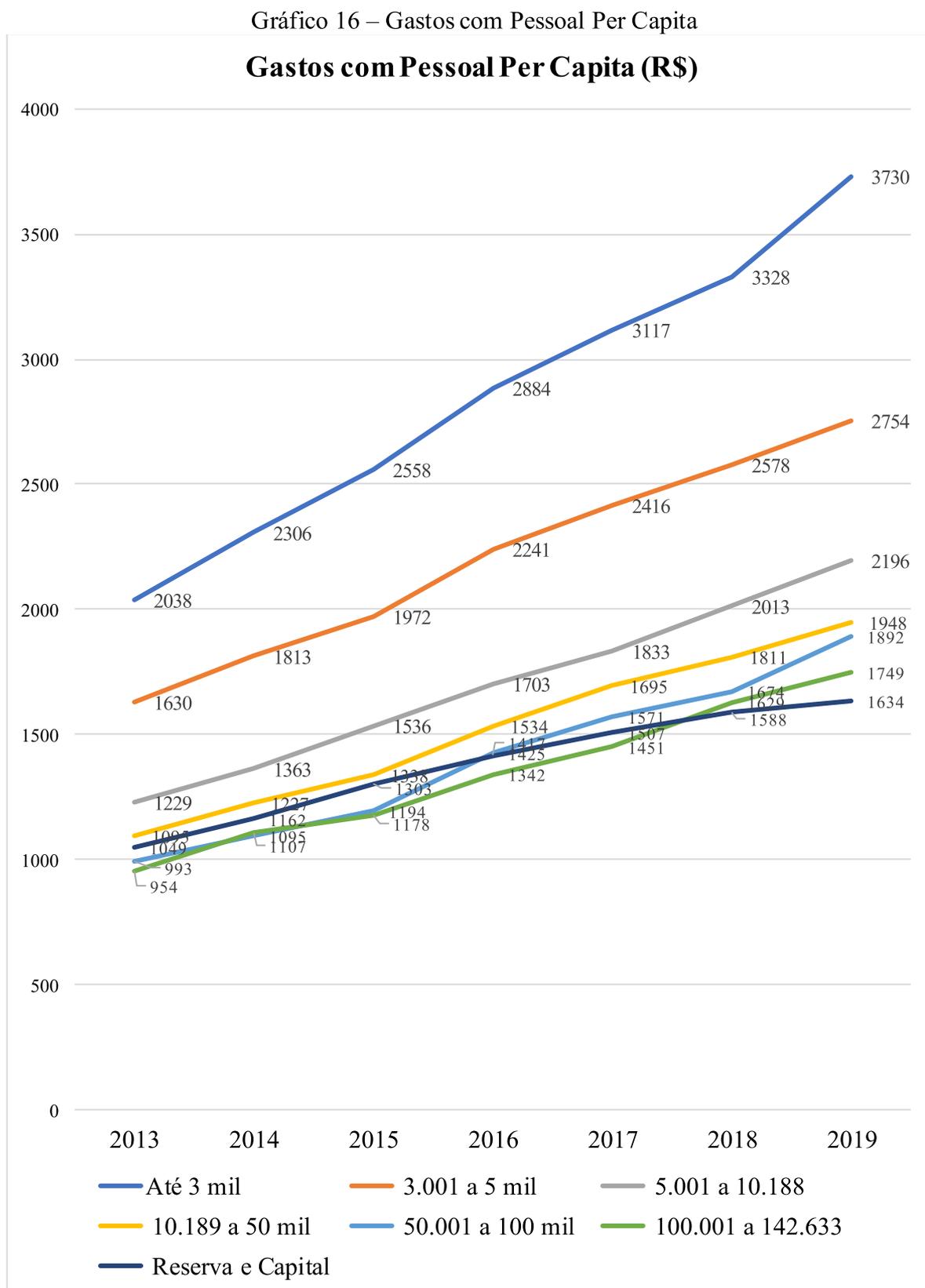
Tabela 18 – Médias e Desvio Padrão dos Gastos 2019 (R\$)

|                          | <b>INVESTIMENTO</b> | <b>DESVIO PADRÃO</b> | <b>PESSOAL</b> | <b>DESVIO PADRÃO</b> |
|--------------------------|---------------------|----------------------|----------------|----------------------|
| <b>Até 3 mil</b>         | 607                 | 471                  | 3730           | 844                  |
| <b>3.001 a 5 mil</b>     | 411                 | 341                  | 2754           | 553                  |
| <b>5.001 a 10.188</b>    | 242                 | 157                  | 2196           | 534                  |
| <b>10.189 a 50 mil</b>   | 189                 | 125                  | 1948           | 590                  |
| <b>50.001 a 100 mil</b>  | 146                 | 74                   | 1892           | 393                  |
| <b>100.001 a 142.633</b> | 97                  | 79                   | 1749           | 394                  |
| <b>Reserva e Capital</b> | 106                 | 57                   | 1634           | 385                  |

Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

Ao analisar os dados contidos nos gráficos e tabelas acima, identificou-se que em praticamente todos os municípios os gastos com pessoal aumentam consideravelmente ao longo do período mesmo que a população não aumente na mesma proporção. Tal aumento em gastos com pessoal é amplificado nos municípios das primeiras três faixas populacionais, onde se encontram os municípios com até 10.188 habitantes, conforme se pode observar no gráfico 16, o que corrobora com a tese de que o FPM causa efeitos mais perversos nos pequenos municípios

sobre financiados, onde a abundância de recursos faça com que os mesmos sejam mal empenhados.



Outra característica que os dados analisados mostram é de maior homogeneidade de gastos com pessoal entre os municípios de uma mesma faixa, pois o desvio padrão em relação a média é menor do que o notado por exemplo nos gastos com investimentos. Praticamente todos os municípios gastam muito com pessoal, mas esse gasto é parecido em todos eles, haja visto que a nível municipal não existem mecanismos de controle para os gastos com pessoal. A falta de ferramentas de controle facilita com que pequenos paraísos fiscais sobre financiados, acumulem servidores nos departamentos públicos municipais, e as prefeituras acabam sendo o principal gerador de empregos nesses micro municípios.

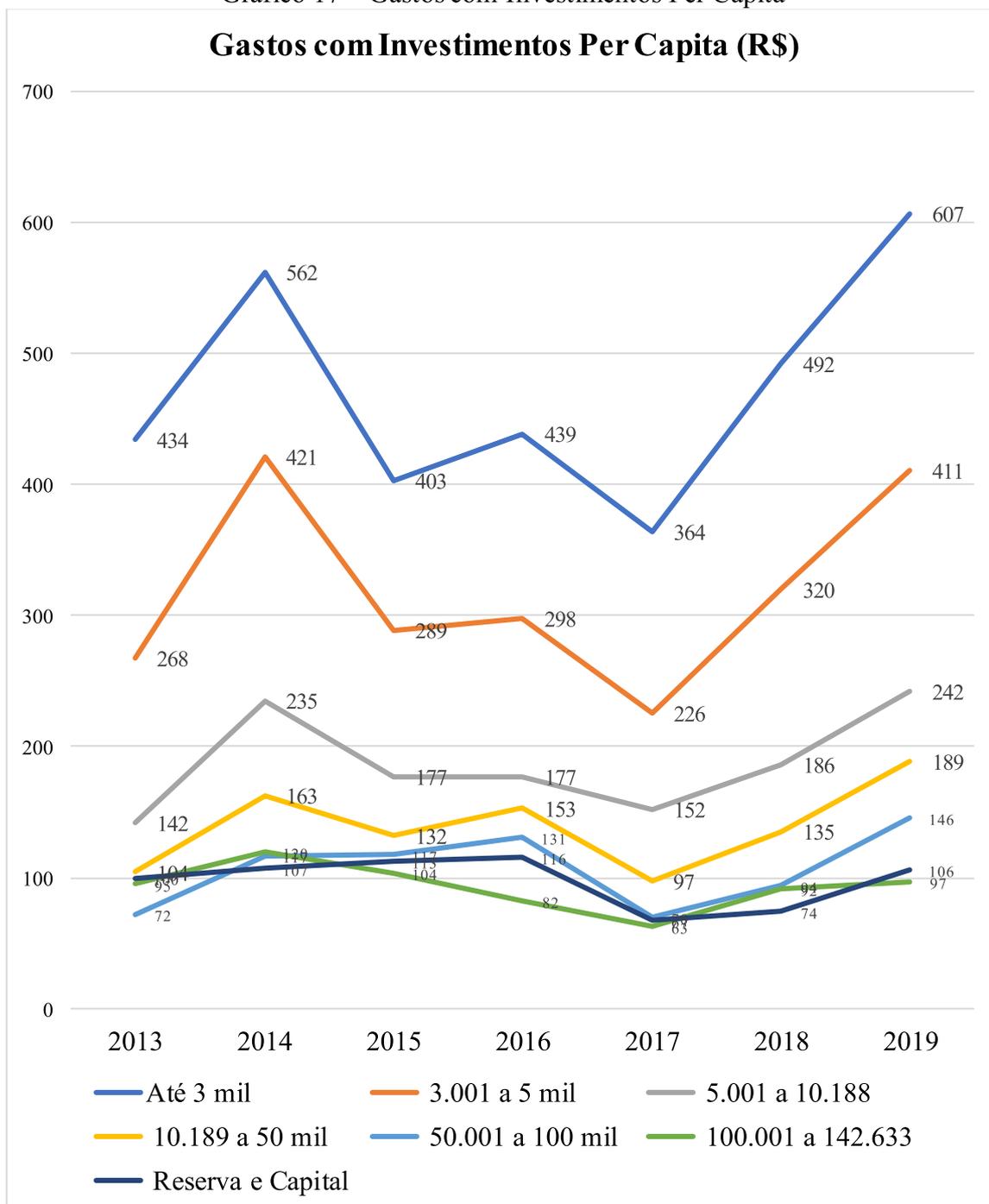
No caso dos gastos com investimentos, não se nota o mesmo padrão, pois os gastos são muito heterogêneos entre os municípios e também entre as faixas populacionais. O alto desvio padrão em relação as médias, relatam que muitos municípios gastem muito acima da média em contraponto a outros que gastam valores muito abaixo da média em investimentos por habitante em determinado ano como se pode observar no gráfico 24.

No ano de 2013 para 2014 nota-se um considerável aumento nos gastos médios com investimentos por habitante em praticamente todas as faixas populacionais, mas principalmente nas quatro primeiras faixas. Então no ano de 2015 o que se nota é uma diminuição nos investimentos, novamente mais significativa nos municípios de menor população. Entre 2016 algumas oscilações foram notadas com alguma estabilidade, porém no ano de 2017 a queda se acentua em praticamente todas as faixas. Já em 2018 e 2019 o que se vê é uma forte retomada nos gastos médios com investimentos em praticamente todos os municípios do estado.

Cabe aqui ressaltar, que os anos de 2014, e depois em 2018 e 2019, foram os anos em que os municípios apresentaram a menor dependência para com os recursos do FPM, e em contrapartida, nos anos onde os gastos com investimentos foram menores, caso de 2013, 2015, 2016 e 2017, essa dependência do FPM aumentou, conforme descrito acima neste capítulo.

Enquanto os gastos com pessoal sobem em todos os municípios ano após ano, os gastos com investimentos apresentam um padrão diferente, corroborando com o relatório da Secretaria do Tesouro Nacional, através do boletim de Finanças dos Estados e Municípios, onde diz que a despesa cresce de acordo com a inflação. Porém a qualidade da despesa não, pois a despesa com pessoal cresce acima da inflação (aumento real), e por consequência, os investimentos (despesa discricionária) ficam abaixo para compensar esse aumento de despesa com pessoal (despesa obrigatória).

Gráfico 17 – Gastos com Investimentos Per Capita



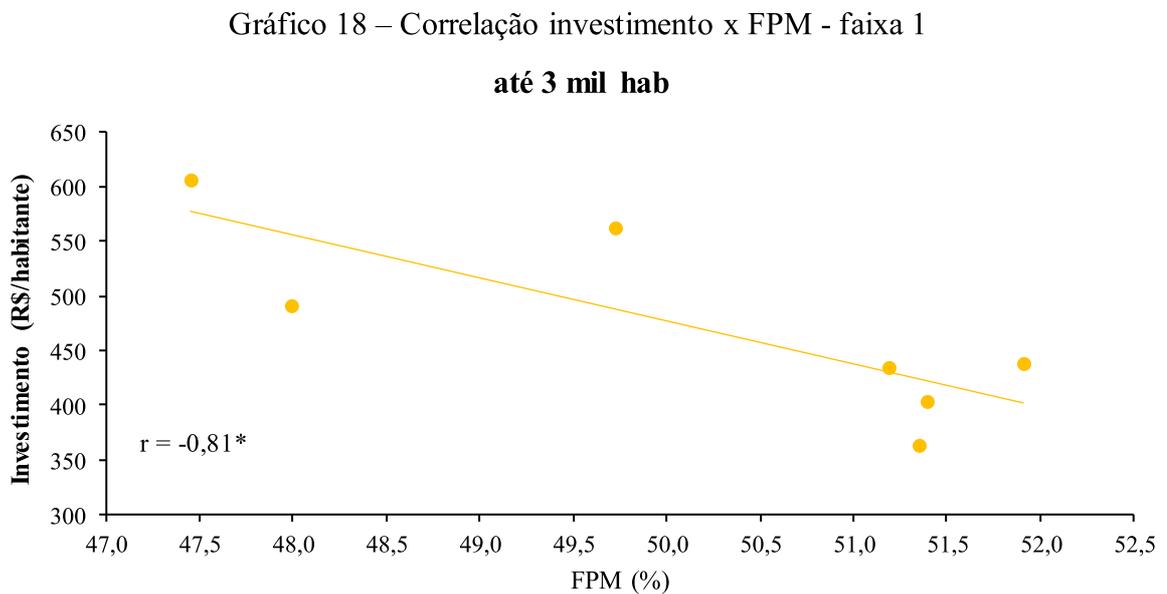
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Devido a essa aparente relação, entre os gastos com investimentos e a diminuição da dependência do FPM no financiamento municipal, é que se procurou identificar qual é a correlação entre esses dois importantes momentos da gestão pública.

### 4.3 Correlação entre Gastos com Investimentos e Dependência do FPM

De acordo com Figueiredo Filho (2014), o coeficiente de correlação de Pearson é atualmente a medida de associação mais utilizada em diferentes áreas da pesquisa científica. Para Jupp (2006), *correlation refers to the linear relationship between variables. The correlation coefficient is a measure of the association between two numerical variables, usually denoted as  $x$  and  $y$* . Define-se correlação de Pearson como uma medida de associação linear entre variáveis quantitativas. O coeficiente de correlação é uma grandeza compreendida entre -1 e 1, quanto mais próxima dos extremos, maior é a força dessa correlação, e quanto mais próxima de 0, menor é a associação entre as variáveis. Quando igual a 1 ou -1 a correlação é dita perfeita, e se igual a 0 significa a não existência de correlação entre as variáveis.

A aparente associação entre os gastos com investimentos e a diminuição da dependência do FPM na formação das receitas municipais levaram a executar este teste de correlação de Pearson afim de verificar qual a associação e qual a força desta associação para as sete faixas populacionais em cada ano do período estudado.

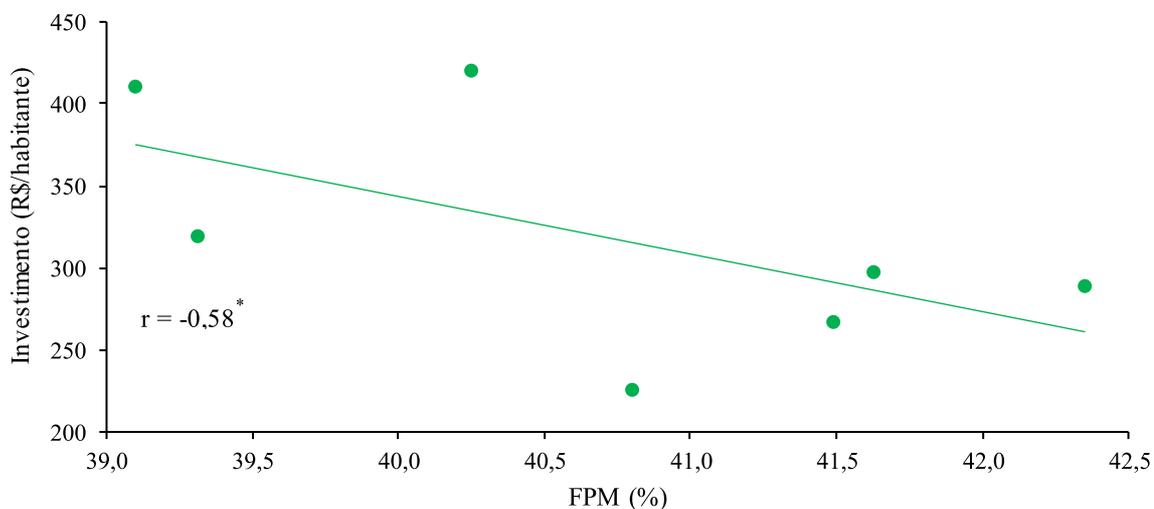


Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Calculando a correlação linear de Pearson, a primeira faixa populacional apresenta um coeficiente de correlação, ( $r$ ), negativo de 0,81, o que representa uma forte associação negativa entre as variáveis, ou seja, quanto mais se gasta com investimento, menor é a dependência do FPM. Para essa faixa populacional a correlação foi significativa com 95% de confiança.

Gráfico 19 – Correlação investimento x FPM - faixa 2

de 3.001 a 5 mil hab

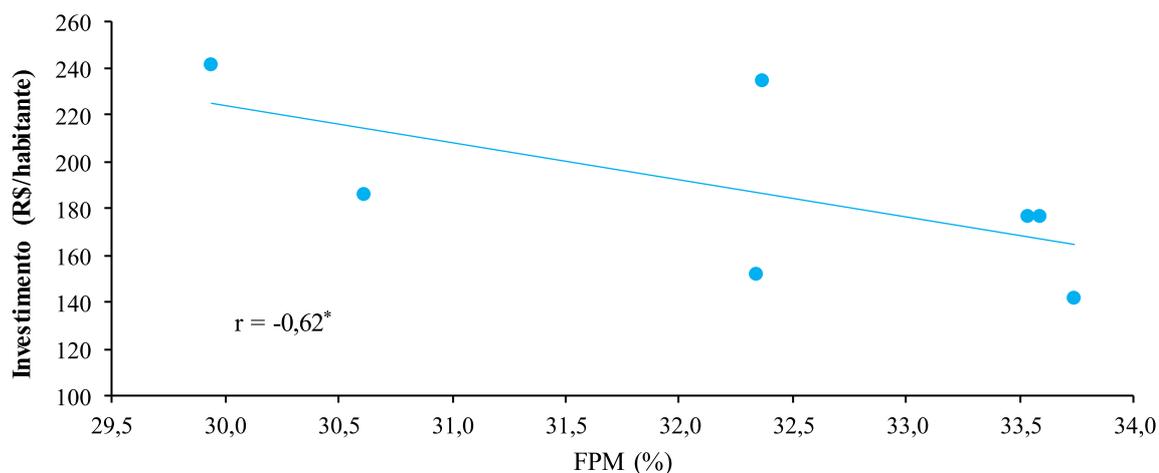


Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

O gráfico 20 mostra a correlação entre o gasto com investimentos por habitante e a dependência do FPM nesses municípios. Novamente um coeficiente de correlação negativo de 0,62, o que representa uma associação moderada negativa entre as variáveis. Associação significativa com 84% de confiança.

Gráfico 20 – Correlação investimento x FPM - faixa 3

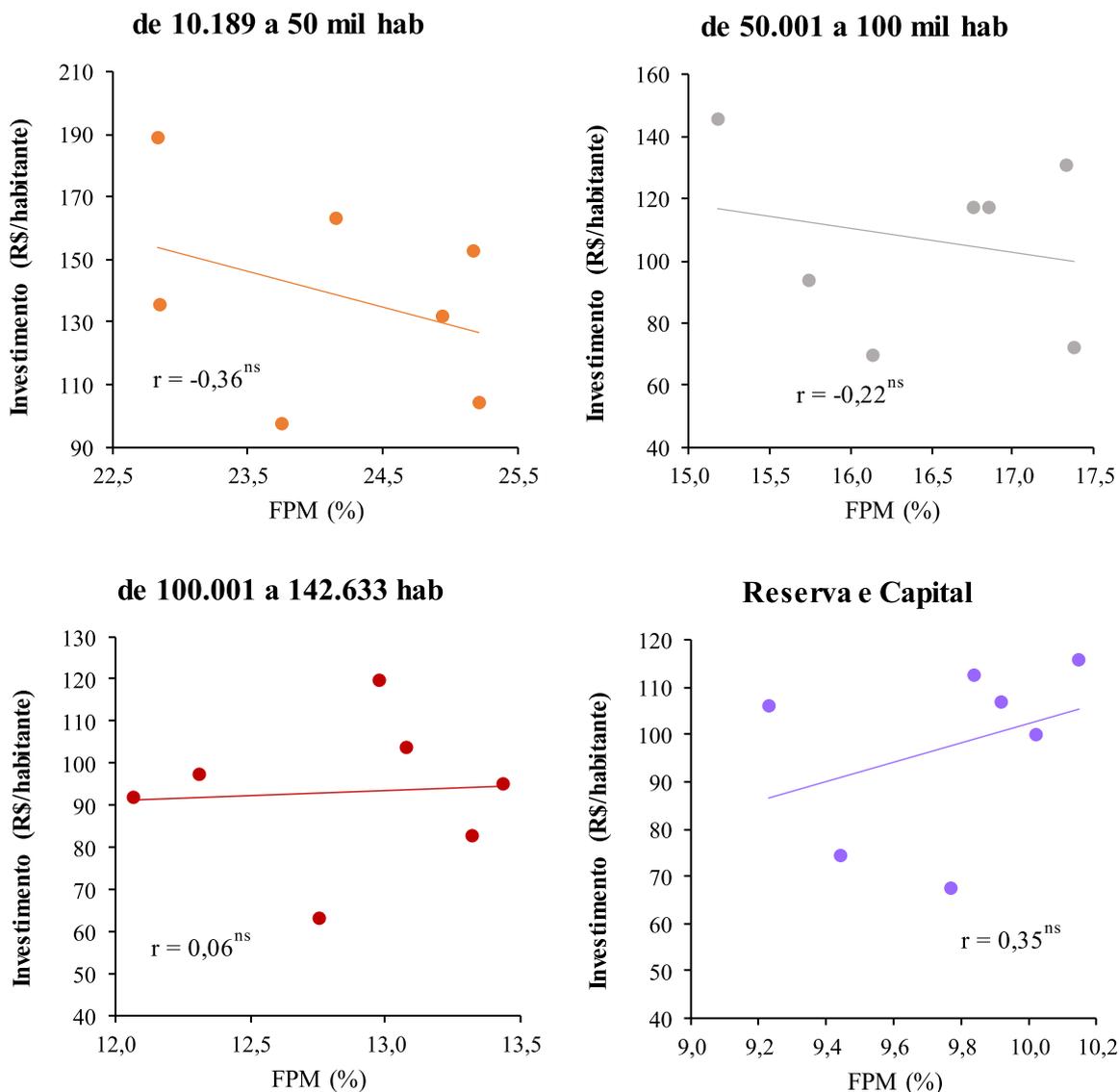
de 5.001 a 10.188 hab



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

O gráfico 20 apresenta a associação para os municípios da terceira faixa populacional. O coeficiente de correlação negativo de 0,62, novamente apresentando uma associação moderada negativa entre as variáveis, significativa a 87% de confiança.

Gráfico 21 – Correlação investimento x FPM - faixas 4, 5, 6 e 7



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

O gráfico 21 mostra os casos dos municípios das faixas 4, 5, 6 e 7. De acordo com a composição da receita em municípios da faixa 4, plotadas no gráfico 11, da faixa 5, plotadas no gráfico 12, faixa 6 no gráfico 13 e faixa 7 no gráfico 14, o FPM representa respectivamente no último ano da análise em torno de, 22%, 15%, 12% e 9% da receita corrente total.

A correlação na faixa quatro ainda aparece negativa, mas seu coeficiente  $r$  é de  $-0,36$ , o que indica uma associação fraca e não foi significativa a 80% de confiança. O mesmo ocorre nos municípios da faixa cinco, onde o coeficiente de correlação  $r$  foi negativo de  $0,22$ , indicando fraca associação e não significativa a 80% de confiança. A faixa seis, o coeficiente foi praticamente zero, o que indica ausência de associação, e o a faixa sete apresentou coeficiente positivo de  $0,35$ , o que aponta no sentido inverso do que acontece nos pequenos municípios, o coeficiente de correlação é positivo, com associação fraca, e não significativa a 80% de confiança.

Os municípios pertencentes as três primeiras faixas populacionais, ou seja, os municípios com até 10.188 habitantes, foram os que apresentaram associação significativa entre o gasto com investimentos e a dependência do FPM na formação de suas receitas correntes. Nesses municípios, pode-se afirmar que uma menor dependência do FPM na composição das receitas correntes totais resultou em gastos de melhor qualidade, ou seja, com investimentos.

## 5 CONCLUSÃO

Ao avaliar o modelo brasileiro de transferências intergovernamentais, sob a ótica da teoria da descentralização, nota-se que o desenho de distribuição é inadequado a respeito dos critérios utilizados. Sendo a principal transferência, o FPM, não condicional e sem contrapartida, com intuito de reduzir o hiato fiscal entre a necessidade e a capacidade financeira dos municípios em todo o território nacional, o que se observa é que a transferência não cumpre o papel equalizador a qual foi proposta na sua origem, e acaba por beneficiar pequenos paraísos fiscais sobre financiados e ocasionando um acomodamento, preguiça fiscal, em gestores na busca do desenvolvimento econômico e social dos entes federados.

Devido a heterogeneidade nos municípios do estado, e ainda maior a nível nacional, corroborando com Prado (2006), existe um elevado grau de dependência para com os recursos do FPM principalmente nas três primeiras faixas populacional deste estudo, praticamente 67% dos municípios do estado recebem uma mesma dotação de recursos, mas com população variando entre 1.090 habitantes e 10.188 habitantes. Por não levar em conta critérios como desenvolvimento, renda, urbanização, densidade demográfica, etc., e levando em conta apenas população, o FPM dificilmente cumprirá um papel efetivo de redutor de desigualdades.

A falta de mecanismos de controle e ferramentas que orientem o empenho dos recursos públicos a nível municipal, resulta em gastos de baixa qualidade cada vez maiores. Gestores de pequenos municípios, onde a própria prefeitura acaba sendo um dos principais geradores de emprego no município, aumentam os gastos com pessoal para atender uma população que não cresce na mesma proporção, sem justificativa aparente.

Como o gasto com pessoal cresce ano após ano, os gastos com investimentos oscilam, sem padrão definido, pois despesas obrigatórias (pessoal) vem antes das discricionárias (investimentos), como mencionado no capítulo quatro deste estudo.

De fato, percebe-se um problema no financiamento municipal, onde pequenos municípios são reféns dos recursos do FPM, porém esse recurso é derivado do desenvolvimento dos demais municípios, fazendo com que os pequenos municípios dependentes andem na “carona”. Além deste problema de financiamento, nota-se um problema no empenho dos recursos que são escassos. Gestores de praticamente todos os municípios aumentam os gastos com pessoal em praticamente todos os anos do período analisado, restando menos recursos para serem gastos com investimentos para a população. Os gastos com investimentos ainda apresentam uma curiosidade que corrobora com a heterogeneidade entre os municípios do estado, pois o desvio padrão existente dentro das faixas populacionais no que diz respeito ao

gasto com investimentos é alto em relação à média desses gastos, ou seja, municípios gastando muito acima e outros gastando muito abaixo da média dentro de um mesmo ano em cada faixa populacional.

Ao analisar os resultados obtidos, como principal contribuição acadêmica do estudo realizado, nota-se uma associação nos anos em que os municípios diminuíram sua dependência do FPM os gastos com investimentos foram maiores. Ao correlacionar essas duas variáveis, encontra-se informações importantes para serem analisadas. Nos municípios com até três mil habitantes, a associação foi forte entre os investimentos, e a diminuição da dependência do FPM na média dessa faixa populacional. Nos municípios de 3.001 até cinco mil habitantes e nos de 5.001 até 10.188 habitantes, também se encontra uma relação inversa entre investimento e dependência do FPM. Uma associação um pouco mais fraca, mas ainda assim significativa, pois nos anos em que menos se dependeu dos recursos do FPM, mais se gastou com investimentos.

À medida que cresce a população dos municípios, a dependência dos recursos do FPM diminui, e outras receitas passam a ganhar relevância, como é o caso principalmente do ICMS, responsável pela maior fração da composição da receita corrente em municípios maiores. Nos municípios da região metropolitana, Caxias do Sul, Pelotas, Santa Maria, Rio Grande e a própria Capital Porto Alegre, os serviços, representado pelo ISS também aparecem com grande relevância, seguido pelos outros impostos IPVA e IPTU. No caso dos municípios da faixa quatro, com até 50 mil habitantes, faixa cinco com até 100 mil habitantes, faixa seis, até 142.633 habitantes, e os considerados da reserva e capital, não foram encontradas correlações significativa entre o gasto com investimentos e a dependência do FPM, até porque esses municípios não são dependentes do FPM como as três primeiras faixas populacionais analisadas.

Num país de dimensões continentais como o Brasil, e com tamanha desigualdade social, devem-se aprimorar os critérios de distribuição das transferências como o FPM, com a possibilidade de implementação de ferramentas de gestão afim de aumentar a qualidade dos gastos, para que os escassos recursos possam ser eficientes no combate à desigualdade promovendo assim uma real equalização fiscal.

Como sugestões para futuras pesquisas indica-se investigar de que forma o gasto de qualidade, representado pelos investimentos nesta pesquisa, pode surtir efeito sobre os retornos de ICMS, transferência devolutória, ou até mesmo de ISS, receita própria dos municípios.

## REFERÊNCIAS

- ACQUAVIVA, M. C. **Dicionário Jurídico Brasileiro Acquaviva**. São Paulo: ed. Jurídica, 1998.
- AMORIM, K. A. F. de; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. de. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 29, p. 56–67, 2017.
- ARVATE, P.; BIDERMAN, C. **Economia do setor público no Brasil**. Elsevier Brasil, 2013.
- BAIÃO, A. L. **O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. 2013. Tese. 2013.
- BATISTA, M. **Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros**. 2015.
- BEUREN, I. M. I. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. Editora Atlas SA, 2013.
- BONAVIDES, P. **Ciência política**. Malheiras editores, 2000.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf?sequence=1?concurso=CFS%20%202018](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1?concurso=CFS%20%202018)>. Acesso em: 14 ago. 2020.
- BRASIL. **Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Denominado Código Tributário Nacional. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2020.
- 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**, v. 51, n. 5, p. 897–916, 2017.
- CAMPELLO, C. A. G. B. **Eficiência municipal: um estudo no estado de São Paulo**. 2003. Tese Universidade de São Paulo, 2003.
- CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 3, p. 423–450, 2004.
- COSSÍO, F. A. B. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. 1998.
- COSTA, L. d. A. **Direito Tributário e Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

DELGADO, V. M. S.; MACHADO, A. F. **Eficiência das escolas públicas estaduais de Minas Gerais**. 2007.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. Pearson Brasil, 2004.

DINIZ, J. A.; CORRAR, L. J. Análise da relação entre a eficiência e as fontes de recursos dos gastos municipais no ensino fundamental. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 6, n. 1, 2011.

DINIZ, J. A.; SILVA MACEDO, M. A. da; CORRAR, L. J. Mensuração da eficiência financeira municipal no Brasil e sua relação com os gastos nas funções de governo. **Gestão & Regionalidade**, v. 28, n. 83, 2012.

ENCINAS, R. **Oportunidades de aplicação da análise envoltória de dados em auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União**. Instituto Serzedello Corrêa, 2011.

FERREIRA, C. M. D. C. F. **Introdução à análise envoltória de dados: teoria, modelos e aplicações**. UFV, 2009.

FIRMINO, R. G. **Avaliação da eficiência na aplicação dos recursos públicos da educação básica: um estudo nos municípios paraibanos**. 2013.

FLACH, L.; MATTOS, L. K. de. The Wellbeing Effect Of Education: uma análise da relação entre gastos em educação e os resultados sociais no brasil. **Revista Gestão. Org**, v. 16, n. 1, p. 16–29, 2018.

GALVARRO, M. d. P. S. Q.; BRAGA, M. J.; FONTES, R. M. O. Federalismo fiscal e disparidades no Estado de Minas Gerais. **XXXII EnANPAD**, Rio de Janeiro, v. 6, 2008.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. Teoria das finanças públicas. Giambiagi, F.; et al.. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. (2. ed. rev. e atual.) Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, v. 5, n. 61, p. 16–17, 2002.

GOMES, C. S. **Eficiência dos sistemas municipais de educação no Estado de São Paulo**. 2010. Tese Universidade de São Paulo, 2010.

GRIN, E. J.; NASCIMENTO, A. B. do; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. S. **Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 23, n. 76, 2018.

HENTZ, C. **FPM: equidade e eficiência: estudo de casos do RS**. 2011.

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**. Revista Controle-Doutrina e Artigos, v. 17, n. 1, p. 114-142, 2019.

JUPP, Victor. **The Sage Dictionary of Social Research Methods**. London: Sage, 2006.

KASSAI, S. **Utilização da análise por envoltória de dados (DEA) na análise de demonstrações contábeis**. Tese de Doutorado–Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, 2002.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**. Grupo Gen-Atlas, 2016.

MACHADO, N. **Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. Brasília: Enap, 2002.

MARIANO, E. B. **Sistematização e comparação de técnicas, modelos e perspectivas não-paramétricas de análise de eficiência produtiva**. Tese Universidade de São Paulo, 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. Atlas, 2006.

MEDEIROS COSTA, C. C. de; FERREIRA, M. A. M.; 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.

MENDES, M. J. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. 2008.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças Públicas: teoria e prática** editora campus-edusp. São Paulo, 1980.

OATES, W. E. **Fiscal Federalism Harcourt Brace Jovanovich**. New York, p. 35, 1972.

OATES, W. E.; JIMENEZ, P. P. **Federalismo fiscal**. Instituto de estudios de administración local Madrid, 1977.

OLIVEIRA MASSARDI, W. de; ABRANTES, L. A. Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de minas gerais. **REGE-Revista de Gestão**, v. 22, n. 3, p. 295–313, 2015.

ORAIR, R. O.; ALENCAR, A. A. **Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidades para o sistema de transferências intergovernamentais**. Monografia premiada do Tesouro Nacional, Brasília, 2010.

PANSANI, D. A.; SERRANO, A.L.M.; FERREIRA, L.O.G. Análise de Evidências e Causas do Efeito Flypaper e da Ilusão Fiscal nos Estados e Municípios Brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, vol.12, núm. 3, 2020. Universidade Federal de Viçosa, Brasil. 2020.

PARANHOS, R., FIGUEIREDO FILHO, D. B., ROCHA, E. C. da, SILVA JÚNIOR, J. A. da, NEVES, J. A. B., & SANTOS, M. L. W. D. (2014). **Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson: o Retorno**. Leviathan: São Paulo, 8, 66-95.

- PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 1, p. 83–106, 2008.
- PRADO, Sérgio. Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. **Relatório de Pesquisa Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. EBAP/Fundação Konrad Adenauer**, 2001.
- PRADO, S. Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira: avaliação e alternativas de reforma. **Caderno Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros**, n. 6, p. 323, 2006.
- PRADO, S. et al. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.
- REZENDE, F. **Desafios do federalismo fiscal**. FGV Editora, 2006.
- RIBEIRO, E. P.; SHIKIDA, C. D. et al. Existe trade-off entre receitas próprias e transferências? O caso dos municípios mineiros. **IX Seminário sobre a Economia Mineira, Diamantina**, 2000.
- SANTOS, A. **Descentralização e poder municipal no Brasil**. Rio de Janeiro, 2002.
- SCHONORRENBARGER, A. Importância da Produção Primária no Retorno do ICMS nos Municípios do Vale do Taquari/RS. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís-MA, 2014.
- SILVA, V.L. **A nova contabilidade aplicada ao setor público: uma abordagem prática**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- SOARES, M. M.; MELO, B. G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 4, p. 539–561, 2016.
- SOUZA CASTRO, M. de; SOUSA, E. P. de. Eficiência dos gastos públicos da rede de ensino municipal cearense. **Gestão & Regionalidade**, v. 34, n.100, 2018.
- STRUMPF, K. S. A predictive index for the flypaper effect. **Journal of Public Economics**, v. 69, n. 3, p. 389–412, 1998.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of political economy**, v. 64, n. 5, p. 416–424, 1956.
- TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 2003. Tese, 2003.
- VELOSO, J. F. A. et al. **As transferências intergovernamentais e o esforço tributário municipal: uma análise do fundo de participação dos municípios (fpm)**, 2008.
- WANG, X.; HERD, R. **The system of revenue sharing and fiscal transfers in China**, 2013.
- WYCKOFF, P. G. A bureaucratic theory of flypaper effects. **Journal of Urban Economics**, v. 23, n. 1, p. 115–129, 1988.

ZIMMERMANN, G. et al.. **40 anos de finanças municipais no Brasil**, 2009.