



DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS EM RELAÇÃO AO FPM

DEPENDENCE OF THE MUNICIPALITIES OF MINAS GERAIS IN RELATION TO FPM

DEPENDENCIA DEL LOS MUNICIPIOS DE MINAS GERAIS EN RELACIÓN CON FPM

DOI: <http://dx.doi.org/10.18028/2238-5320/rgfc.v6n1p173-187>

Wellington de Oliveira Massardi

Mestre em Administração (UFV)

Professor da Faculdade Governador Ozanam Coelho (FAGOC)

Endereço: Rua Dr. Adjalme da Silva Botelho, 20 – Seminário
36.500-000 Ubá/MG, Brasil

Email: wellington.massardi@fagoc.br

Luiz Antônio Abrantes

Doutor em Administração (UFLA)

Professor Associado da Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Endereço: Av. PH Rofs, s/n – Campus Universitário
36.570-000 Viçosa/MG, Brasil

Email: abrantes@ufv.br

RESUMO

A presente pesquisa buscou demonstrar o nível de dependência dos municípios mineiros em relação ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre os anos de 2004 a 2009. Para alcançar esse objetivo foi demonstrada a representatividade do Fundo de Participação dos Municípios na estrutura de financiamento dos municípios, mensurado por meio da divisão entre a receita do FPM e a receita corrente municipal. Verificou-se que a grande maioria dos municípios possui nível de dependência superior a 50%, ou seja, os recursos do FPM representam a principal fonte de financiamento municipal, com destaque para os municípios com população inferior a 20.000 habitantes. Quanto à localização geográfica, verificou-se que há uma concentração maior de municípios que possuem alta dependência do FPM nas mesorregiões da Zona da Mata e Vale do Rio Doce, sendo que nesses municípios a média populacional é de 3.202 habitantes, dessa forma, conclui-se que a dependência do FPM está diretamente relacionada ao tamanho do município.

Palavras-chave: Municípios. Dependência. FPM.

ABSTRACT

This research sought to demonstrate the level of dependence of Minas Gerais municipalities on the Municipalities Participation Fund (FPM). To achieve this goal we demonstrated the representativeness of FPM in the financing structure of municipalities, measured by dividing the revenue from FPM and the municipal current revenue. It was found that the level of

Recebido em 01.03.2015. Revisado por pares em 13.04.2015. Reformulações em 17.04.2015 e 22.11.2015. Recomendado para publicação em 15.12.2015. Publicado em 07.03.2016.



Licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 United States License

dependence of the vast majority of municipalities is higher than 50%, ie, the FPM resources represent the main source of municipal funding, especially for those with less than 20,000 inhabitants. Regarding geographical location, it was found that the regions of Zona da Mata and Vale do Rio Doce have the highest concentration of municipalities that have high dependence on FPM. The average population in these municipalities is 3,202 inhabitants, which leads to the conclusion that the dependence of FPM is directly related to the size of the municipality.

Keywords: Municipalities. Dependence. FPM.

RESUMEN

Esta investigación buscó demostrar el nivel de dependencia de los ayuntamientos mineros en relación al Fondo de Participación de los Municipios (FPM). Para lograr este objetivo se demostró la representatividad del Fondo de Participación de los Municipios en la estructura de financiación de los municipios, mensurado por medio de la división entre la receta del FPM y la receta corriente del ayuntamiento. Se verificó que la gran mayoría de los municipios tienen nivel de dependencia mayor a 50%, o sea, los recursos del FPM representan la principal fuente de financiamiento municipal, especialmente para los ayuntamientos con población inferior a 20.000 habitantes. Cuanto a su ubicación geográfica, se verificó que hay una concentración mayor de ayuntamientos que tienen una alta dependencia del FPM en las mesorregiones de la Zona da Mata y Vale do Rio Doce, y en estos municipios la media poblacional es de 3.202 habitantes, por lo tanto, se puede concluir que la dependencia del FPM esta directamente relacionada al tamaño del ayuntamiento.

Palabras clave: Ayuntamientos. Dependencia. FPM.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 promoveu alterações na repartição de poderes do País gerando novos pactos e compromissos políticos e sociais, acompanhada da descentralização política e financeira dos entes federativos, com destaque para a descentralização tributária para estados e municípios.

Assim como enfatiza Prado (2007), no contexto da centralização de recursos, 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.

Dessa forma, a composição das receitas dos municípios é formada pelas arrecadações próprias e pelas transferências intergovernamentais, cujos recursos podem ser de livre aplicação ou vinculada a algum tipo de atividade específica por parte do ente federado para qual o recurso é destinado (MASSARDI; ABRANTES, 2014).

Para Zimmermann (2009), no Brasil, o desenho das transferências tem sido particularmente polêmico e despertado diversos questionamentos sobre o processo de descentralização fiscal vivido a partir de meados da década de 80. As críticas recaem, em grande parte dos casos, sobre alguns desdobramentos diretamente relacionados aos incentivos gerados pela existência do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Este Fundo, considerado uma das principais transferências constitucionais, é composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A sua distribuição aos Municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual, conforme determinado na Lei nº 5.172/96.

Dessa forma, pode-se destacar que as transferências intergovernamentais têm por objetivo equalizar a capacidade de gastos dos municípios tendo em vista a heterogeneidade de suas bases tributárias próprias, pois, os pequenos municípios que não conseguem custear seus gastos tendem a sub ofertar bens públicos ou sobretaxar seus munícipes com objetivo de se obter o mesmo nível de receita dos municípios mais desenvolvidos (MORAES, 2006).

Apesar disto, para Mendes (1994), os atuais critérios de distribuição do FPM não atendem a principal função de uma transferência incondicional de equilibrar a demanda e a capacidade da oferta de bens e serviços públicos além de gerar incentivos para um baixo desempenho fiscal.

Esta constatação torna-se preocupante, considerando que além das transferências intergovernamentais, que tiveram uma evolução positiva, a Constituição vigente pautou os Estados e Municípios de maior autonomia fiscal, ampliando suas competências tributárias.

O que se verifica é que as transferências intergovernamentais são instrumentos que têm por objetivo a redução das desigualdades socioeconômicas dos municípios, por outro lado, nota-se também que essas transferências acabam desestimulando os municípios a explorarem sua base tributária própria, provocando o efeito *free rider* (ORAIR; ALENCAR, 2010).

Segundo esses autores, as transferências intergovernamentais têm uma influência negativa sobre a arrecadação própria dos municípios. Moraes (2006) complementa que a utilização extensa de transferências intergovernamentais criou um arcabouço institucional que privilegia, excessivamente, os pequenos municípios que não se esforçam para arrecadar os tributos que são de sua competência e pegam carona nas transferências intergovernamentais.

Nesse contexto, a presente pesquisa tem por objetivo identificar o nível de dependência dos municípios mineiros em relação ao Fundo de Participação dos Municípios, levando em consideração a representatividade desse tipo de transferência na composição da estrutura de financiamento municipal, ou seja, demonstrar a participação percentual do FPM na composição das receitas dos municípios.

2.REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Transferências intergovernamentais e esforço de arrecadação

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 (CÓSSIO, 1995).

De acordo com Tristão (2003) as transferências intergovernamentais de recursos devem ser utilizadas para compensar as diferenças regionais de receitas, ou 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, buscando o equilíbrio fiscal, principalmente para municípios pequenos cuja arrecadação própria não chega a 1% da receita total (COSTA ET AL., 2012; GALVARRO; BRAGA; FONTES, 2008).

Para Veloso (2008) o sistema de transferências é uma das formas de tornar o setor público melhor desenhado, sendo usadas para harmonizar as ações públicas com os recursos necessários para atendê-las, com 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 Campelo (2003) os governos subnacionais possuem atribuições específicas na produção de bens e serviços públicos definidos pelo pacto federativo (agenda) expressos 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 representam um hiato fiscal que deve ser compensado pelo sistema de transferências.

Veloso (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 observada nos governos subnacionais conforme apresentado na **Figura 1**.

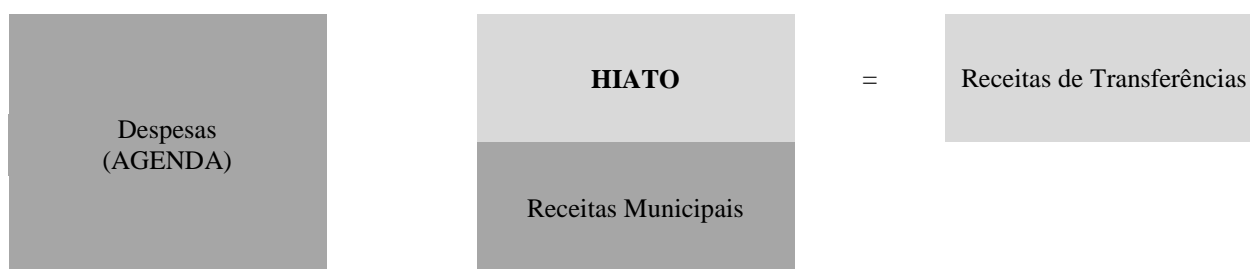


Figura 1 – Definição do hiato de recursos

Fonte: Campelo (2003, p.12)

Dessa forma, as transferências intergovernamentais possuem uma importância fundamental em um regime federativo, por ser um instrumento que possibilita corrigir as desigualdades socioeconômicas inter-regionais dando maiores condições, principalmente aos municípios menores, de fornecer bens e serviços públicos à população local.

Entretanto, os sistemas de transferências tendem a criar externalidades que afetam o comportamento dos governos receptores, podendo resultar em efeitos adversos sobre a 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 acabam afetando o funcionamento da federação (VELOSO, 2008).

Neste sentido, Ribeiro e Shikida (2000) destacam a questão controversa das transferências intergovernamentais. Segundo esses autores, os argumentos tradicionais justificam a existência de transferências com base no critério de equalização, entretanto, no extremo oposto, argumenta-se 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 provocam uma ilusão fiscal, pois cria-se nas unidades receptoras a expectativa de que os bens e serviços públicos oferecidos pelo governo local possam ser financiados por outras instâncias de governo que por sua vez acabam onerando outras comunidades distintas.

Sendo assim, as transferências acabam se tornando em um mecanismo de financiamento que permite repassar os custos da provisão de bens públicos locais para todo o conjunto da Federação, conseqüentemente, a importância das transferências na estrutura de financiamento dos governos subnacionais irá determinar o interesse destas na exploração das bases tributárias próprias.

Orair e Alencar (2010) destacam que há toda uma literatura baseada em fundamentos microeconômicos aplicados ao setor público que evidenciam os efeitos distorcivos das transferências sobre o comportamento dos entes federados e o equilíbrio fiscal. Na visão desses autores, o elevado grau de transferências induz à ineficiência na arrecadação (preguiça fiscal), denominado na literatura como comportamento *free rider* (carona).

Ribeiro e Júnior (2004) concordam que o mecanismo das transferências federais beneficia os municípios menores, em virtude disso, essas transferências incentivam esses municípios a diminuir seu esforço fiscal. Segundo esses autores, os municípios que conseguem tributar não-residentes tendem a apresentar maior grau de esforço fiscal, uma vez que evitam o desgaste político de uma máquina arrecadadora mais eficiente, pois boa parte dos contribuintes não vota nesses municípios, como é o caso dos municípios turísticos.

Tristão (2003) complementa 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.

A relação entre as transferências intergovernamentais e o esforço fiscal dos municípios pode ser expressa, resumidamente, nas palavras de Cóssio (1995, p. 79):

A lógica da relação transferências/esforço de arrecadação baseia-se na preferência dos administradores dos níveis inferiores de governo em financiar a provisão de bens públicos locais com recursos de terceiros (neste caso, através de transferências federais), e não na extração de recursos tributários de suas comunidades. A elevação da pressão tributária gera custos políticos que inexistem no caso do financiamento não-tributário.

Existem vários estudos que 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.

Em um trabalho seminal realizado no contexto brasileiro, Cóssio (1995) identificou por meio de um modelo econométrico de fronteira estocástica que a elevação da participação das transferências intergovernamentais provoca uma redução do esforço fiscal das unidades receptoras.

Analisando o esforço fiscal dos estados brasileiros, Ribeiro (1998) concluiu que as transferências intergovernamentais exercem um efeito perverso sobre a saúde fiscal da nação, tendo em vista que essas transferências reduzem o esforço de arrecadação dos estados brasileiros, embora não tenha sido verificado o agravamento dessa situação após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Carvalho, Oliveira e Carvalho (2008) analisaram o esforço fiscal dos estados da Amazônia no período de 1970 a 2000 e concluíram que os aumentos das transferências intergovernamentais podem causar certa acomodação quanto ao esforço fiscal dos estados da periferia.

Quanto aos municípios, Orair e Alencar (2010) evidenciaram que as transferências exercem influência negativa na arrecadação própria dos municípios brasileiros no ano de 2007, sendo que 41% desses municípios tiveram um índice de esforço fiscal inferior à unidade, o que representa baixa arrecadação frente à base tributária disponível.

Em relação aos municípios mineiros, destaca-se o trabalho de Ribeiro e Shikida (2000) onde se concluiu que as transferências intergovernamentais, podem gerar um efeito perverso e indesejado pelos formuladores de política econômica, por desestimular o esforço arrecadação dos tributos que são de competência própria desses municípios.

No trabalho de Nascimento (2010), ficou evidenciado que as transferências desvinculadas tiveram efeito desestimulante sobre a arrecadação tributária o que sugere uma substituição quase perfeita de receita de tributos próprios por transferências.

Por último, destaca-se o trabalho de Rodrigues (2004) aplicado aos municípios catarinenses, onde se constatou a proposição teórica de que existir uma relação negativa entre o esforço fiscal próprio dos municípios e as transferências de recursos da União, representado neste trabalho pelo Fundo de Participação Municipal (FPM).

2.2 Transferências intergovernamentais para os municípios

As transferências intergovernamentais estão previstas na Constituição Federal de 1988, entretanto, no Sistema Tributário Brasileiro, existe uma distinção entre as transferências propriamente ditas e a repartição do produto de arrecadação de determinados impostos. Sendo assim, verifica-se que a União utiliza ambos os instrumentos para transferir uma parcela de sua arrecadação para os municípios.

O Imposto Territorial Rural (ITR) é um tributo de competência do governo federal e que tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município. Sua base de cálculo é o valor venal da terra nua, apurado ao final do exercício anterior ao de ocorrência do fato gerador.

O ITR é um imposto de competência da União, contudo, 50% do produto de sua arrecadação devem ser transferidos para o município onde esteja localizado o imóvel, sendo que o município pode optar ainda por fiscalizar e cobrar o tributo, ocasião em que passa a ter direito sobre a totalidade da arrecadação conforme determina o Art. 150 da CF/88.

De acordo com Tristão (2003) a arrecadação do ITR é modesta, pois existe uma série de dificuldades de caráter técnico e político que inviabilizam o potencial do tributo. Em relação às dificuldades de cobrança do referido tributo, esse mesmo autor aponta que de um lado, depende da existência de um cadastro nacional de propriedades rurais, de outro lado, depende da existência de vontade política de cobrar o tributo, o que inviabiliza a cobrança do tributo, pois o ITR acaba sendo um imposto que gera altos custos de arrecadação e praticamente nenhuma receita.

Além da repartição do ITR, a União deve ainda dividir com os municípios, o produto da arrecadação do IOF incidente sobre o ouro. De acordo com o Art. 152 da Constituição Federal o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, estará sujeito exclusivamente à incidência do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, de competência do governo federal, com uma alíquota mínima de 1%. Do total arrecadado pelo IOF, 70% é destinado aos municípios de origem, conforme regulamentação da Lei nº 7.766 de 1989, entretanto, também é uma fonte de receita limitada.

Além dessas transferências, a União ainda repassa aos estados e municípios, como forma de ressarcimento pela desoneração de ICMS incidente sobre produtos industrializados destinados à exportação, contudo, a principal transferência da União para os municípios compreende o Fundo de Participação do Município (FPM).

O FPM foi criado pelo artigo 20, da Emenda Constitucional nº 18 de 1965 que alterou a Constituição de 1946 e estabeleceu que fossem compostos, respectivamente, pelo repasse pela União de 10% do arrecadado com o Imposto sobre Produtos Industrializado - IPI e com o Imposto de Renda - IR. Estes valores foram mantidos na Constituição de 1967, entretanto, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme determinado no Art 159, o Fundo de Participação dos Municípios passou a ser composto por 22,5% desses impostos. Em 2007 a Emenda Constitucional nº 55 acrescentou 1% a esse percentual. Atualmente o FPM é composto por 24,5% do IPI e IR, tendo em vista o acréscimo de mais 1% determinado pela Emenda Constitucional nº 84 de 2 de dezembro de 2014.

Os municípios também recebem recursos oriundos de transferências estaduais. As principais fontes de transferências de origem dos Estados para os municípios compreendem a quota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a do Imposto

sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Os critérios de distribuição desses tributos estão previstos na Constituição Federal de 1988.

O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, de competência estadual, tem como principal característica a não-cumulatividade, isto é, a cada operação é compensado o montante do imposto calculado nas etapas anteriores. Pode ser seletivo, em função da essencialidade dos bens tributados, fixando alíquotas menores para gêneros de primeira necessidade e é o imposto com maior capacidade de arrecadação no Sistema Tributário Brasileiro.

Em relação aos critérios de distribuição da Quota-parte do ICMS, a Constituição Federal prevê que, pelo menos, 75% dos recursos sejam rateados proporcionalmente ao valor adicionado gerado no próprio município. Os 25% restantes podem ser distribuídos segundo critérios estabelecidos em lei estadual, portanto, os critérios de repartição podem ser diferentes em cada Estado da Federação.

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores foi criado pela Emenda Constitucional 27, de 1985, em substituição à antiga Taxa Rodoviária Única – TRU, de competência federal. O IPVA é um imposto de competência estadual e tem como fato gerador a propriedade de veículos automotores registrados ou licenciados no respectivo Estado. O produto da arrecadação do IPVA é repartido entre o Estado e o município onde houver sido licenciado o veículo, cabendo a cada um 50% do valor cobrado.

3. METODOLOGIA

3.1 Delineamentos da pesquisa

Quanto à natureza, este trabalho é classificado como uma pesquisa aplicada. Gil (1996) destaca que a pesquisa aplicada procura desenvolver o conhecimento científico preocupando-se diretamente com suas consequências e aplicações práticas e por isso, distingue-se da pesquisa básica.

De acordo com Gil (1996), a pesquisa pode ser classificada ainda em relação aos seus objetivos, podendo ser uma pesquisa exploratória, descritiva ou explicativa. Quanto aos objetivos, esta pesquisa será descritiva, por expor as características de determinado fenômeno sem, no entanto, ter o compromisso de explicá-lo, embora sirva de base para a explicação (VERGARA, 2007).

Em relação à abordagem, esta pesquisa adota uma abordagem quantitativa. A pesquisa quantitativa é aquela em que são utilizadas ferramentas matemáticas e estatísticas para análise de um fenômeno, sendo assim, é caracterizada pela quantificação desde a coleta dos dados até os procedimentos de análise.

3.2 Coleta e tratamento dos dados

O estudo utilizará dados secundários oriundos da Secretaria do Tesouro Nacional, através do banco de dados FINBRA, no período compreendido entre os anos de 2005 a 2009.

Além disso, do total de 853 municípios que compõem o estado de Minas Gerais, obteve-se informações completas para 698 municípios, ou seja, a amostra representa aproximadamente 81,83% da população. A redução do tamanho da amostra é proveniente da ausência de informações no banco de dados FINBRA, pois a quantidade municípios que possuem informações disponíveis varia muito ano a ano.

Para demonstrar o grau de dependência desses municípios perante as transferências intergovernamentais, mais especificamente o FPM, será evidenciado o resultado da divisão entre o valor do FPM e a Receita Corrente dos municípios mineiros.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Na Tabela 1 estão apresentadas as estatísticas descritivas do nível de dependência dos municípios mineiros em relação ao FPM. Para isso, foi calculado o valor acumulado referente às transferências do FPM no período de 2005 a 2009, sendo o resultado dividido pela Receita Corrente desses municípios no mesmo período, dessa forma, obteve-se o valor percentual da representatividade do FPM em relação à receita.

Em média, o FPM representa 45,5% da fonte de receitas desses municípios, entretanto, é importante destacar que existe uma grande amplitude de variação entre esse nível de dependência, pois na amostra analisada existem municípios em que a representatividade do FPM é muito pequena chegando a atingir o valor mínimo de 4,61% da receita e outros em que essa dependência é bastante elevada ao nível de 75,28%.

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

	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Média</i>	<i>Desvio-Padrão</i>	<i>Assimetria</i>	<i>Curtose</i>
DEPENDÊNCIA FPM	4,61	75,28	45,50	14,26	- 0,608	0,003

Fonte: Dados da pesquisa

O coeficiente de curtose positivo indica que a curva no histograma de distribuição de frequência é denominada de leptocúrtica, ou seja, apresenta uma curva mais alongada e possui altura superior a curva normal apresentando a forma de um pico, isso significa que há uma concentração de municípios com dependência do FPM superior à média, entretanto, conforme destaca Hair et al. (2005), para que a curva seja considerada muito aguda o coeficiente de curtose deve ser superior a 3, o que não ocorre nos dados analisados.

Em relação à assimetria verifica-se um coeficiente negativo o que caracteriza uma distribuição assimétrica à esquerda. Esse indicador significa que a média é inferior a mediana devido à existência de municípios que possuem nível de dependência do FPM muito inferior à média, conseqüentemente, constata-se que há uma concentração de municípios que possuem um nível de dependência superior à média.

Embora o coeficiente de assimetria seja negativo é importante destacar que segundo Hair et. al. (2005), uma distribuição deve ser considerada substancialmente assimétrica se o coeficiente de assimetria for superior a +1 ou inferior a -1. Nesse sentido, constata-se que tanto o coeficiente de assimetria quanto o de curtose não ultrapassam os limites sugeridos por esses autores, logo, os dados analisados possuem uma distribuição que se assemelha à normal, conforme pode ser verificado com mais propriedade essas observações na **Figura 2**.

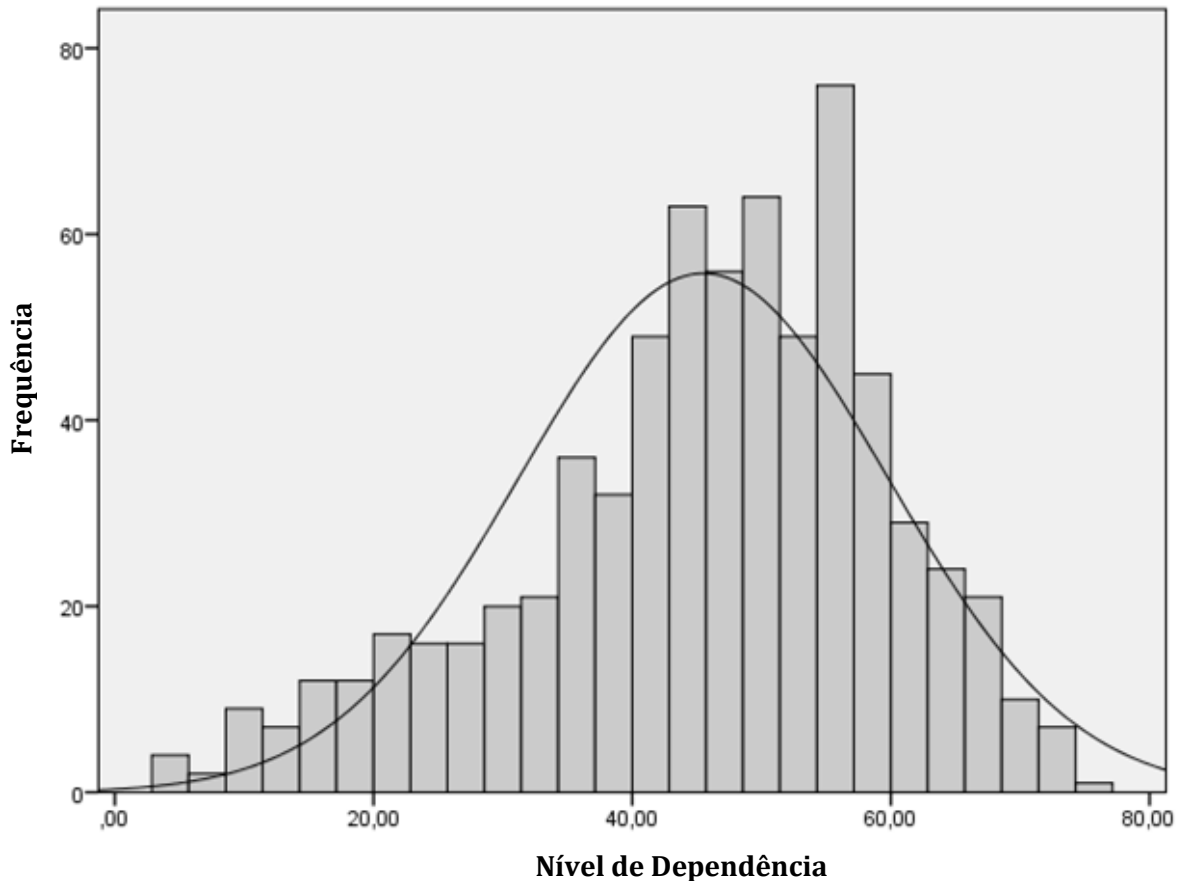


Figura 2 – Distribuição dos níveis de dependência aos municípios mineiros em relação ao FPM.
Fonte: Dados da pesquisa

Para avaliação qualitativa dos níveis de dependência dos municípios mineiros em relação ao FPM foi construído um critério de categorização desses municípios em relação aos resultados, tomando por base a média e o desvio-padrão que são as principais estatísticas descritivas apuradas.

Os municípios foram divididos em três grupos, sendo que aqueles municípios que possuem escore de dependência do FPM de um desvio-padrão superior a média foram considerados com alto nível de dependência; aqueles que obtiveram um escore entre +/- 1 desvio-padrão da média foram considerados de média dependência e os que possuem escore inferior a um desvio-padrão da média foram classificados como municípios de baixa dependência do FPM, conforme sintetizado na Tabela 2.

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

<i>Critério</i>	<i>Escore</i>	<i>Dependência do FPM</i>
Inferior a Média (1 desvio-padrão abaixo)	$E \leq 31,24$	Baixo
Média (+/- 1 desvio-padrão)	$31,24 < E \leq 59,76$	Médio
Superior a Média (1 desvio-padrão acima)	$E > 59,76$	Alto

Fonte: Dados da pesquisa

De acordo com os resultados encontrados, verificou-se que 16,19% dos municípios, 113 do total analisado, possuem baixo nível de dependência do FPM, sendo identificado que o município de Betim é o que possui o menor nível de representatividade do FPM em relação à

receita, atingindo o índice de 4,61%. Além disso, destaca-se que todos os municípios classificados nesse grupo possuem um índice inferior a 31,24%.

A grande maioria dos municípios, cerca de 70,2% da amostra analisada, foram classificados como municípios de média dependência em relação ao FPM. O nível de dependência desses municípios está entre o intervalo de 31,24% a 59,76%

Somente 95 municípios foram considerados como altamente dependentes do FPM o que representa 13,61% da amostra. Todos os municípios desse grupo tiveram um nível de dependência superior a 59,76%, sendo que o município de São Sebastião do Rio Preto foi o que apresentou o maior nível de dependência atingindo o índice de 75,28% acumulado no período.

Nascimento (2010) destaca que as transferências desvinculadas como o FPM provocam um efeito desestimulante sobre a arrecadação dos municípios, consequentemente possuem uma representatividade maior na composição da estrutura de financiamento municipal, principalmente em pequenos municípios.

Essa dependência está ligada ao tamanho do município, pois os municípios que foram classificados como baixas dependências do FPM possuem em média uma população de 104.725 habitantes, em contra partida, os municípios que possuem média e alta dependência do FPM possuem uma população média de 11.406 e 3.202 habitantes, respectivamente.

Para facilitar a visualização dos resultados foi elaborada a Figura 3 onde os municípios foram categorizados segundo os critérios de classificação anteriormente descritos e dispostos segundo a distribuição espacial desses municípios no território mineiro.

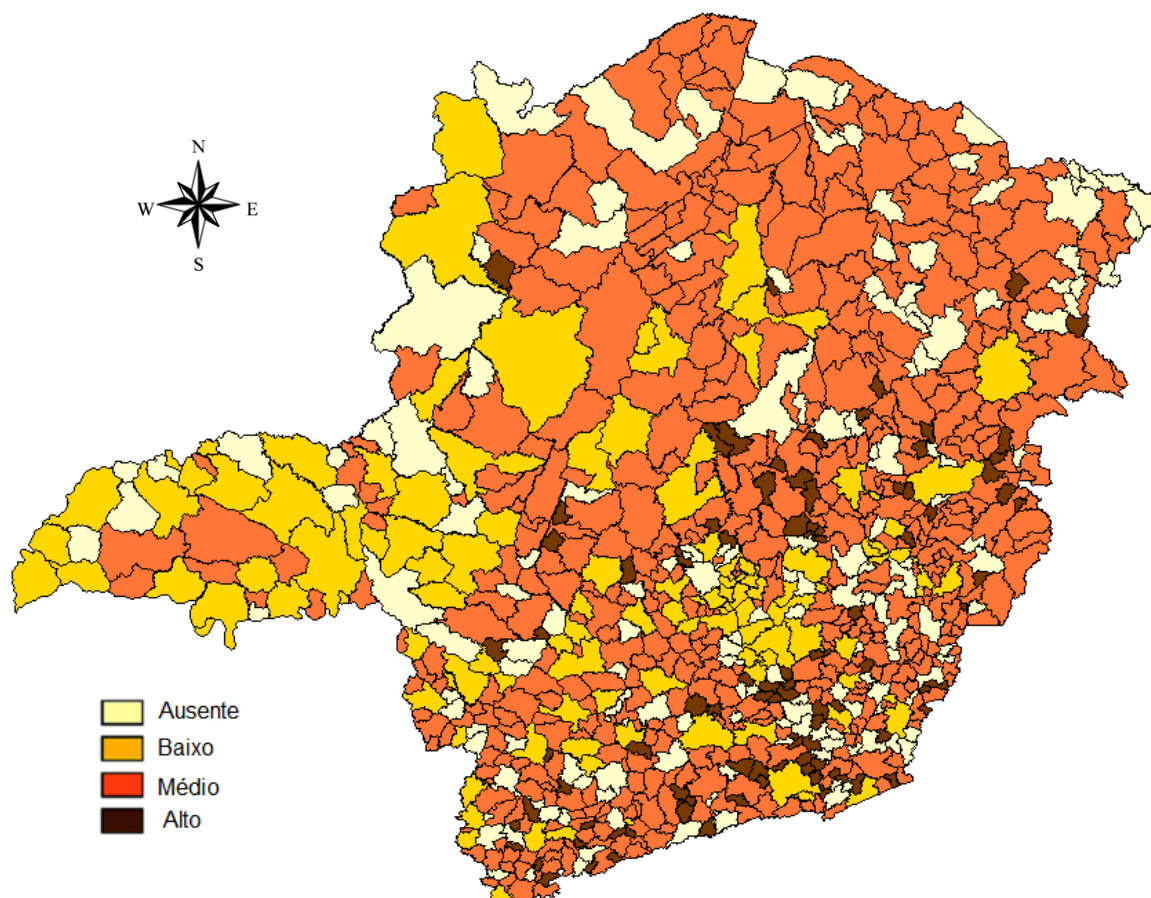


Figura 3 – Classificação dos municípios mineiros em relação à dependência do FPM

Fonte: Dados da pesquisa

Ao analisar a Figura 3 percebe-se que há uma concentração maior de municípios que possuem alta dependência do FPM nas mesorregiões da Zona da Mata e Vale do Rio Doce, embora haja também uma concentração significativa no Sul/Sudoeste de Minas e Campo das Vertentes. Outro ponto a ser observado é que nas mesorregiões do Alto Paranaíba/Triângulo Mineiro e Noroeste de Minas há uma concentração de municípios com baixo nível de dependência do FPM.

Como os dados utilizados para elaborar a Figura 3 foram agrupados no período de 2005 a 2009, foi elaborada a Tabela 2 onde o valor acumulado foi decomposto ano a ano, possibilitando verificar a evolução dos níveis de dependência dos municípios mineiros em relação ao FPM por mesorregião.

Os dados da Tabela 3 confirmam os resultados da Figura 3, pois, pode-se verificar que os municípios da Zona da Mata possuem em média os maiores níveis de dependência do FPM sendo que em todos os anos analisados esse índice foi superior a 50%, em segundo lugar estão os municípios da mesorregião do Vale do Rio Doce que somente no ano de 2009 teve um nível de dependência inferior a esse índice.

Tabela 31 – Evolução dos níveis de dependência do FPM por mesorregião.

<i>Mesorregião</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
Noroeste de Minas	38,12	37,42	37,18	37,13	35,45
Norte de Minas	46,66	45,72	45,81	46,77	44,73
Jequitinhonha	50,11	48,71	48,63	49,47	47,28
Vale do Mucuri	48,54	47,08	44,21	48,28	46,22
Alto Paranaíba	30,07	29,80	30,19	32,49	31,61
Central Mineira	47,72	46,96	47,80	48,16	46,05
Metropolitana	41,34	40,08	40,85	40,68	39,15
Vale do Rio Doce	52,17	51,09	51,08	51,71	49,07
Oeste de Minas	41,89	41,07	41,22	42,38	40,44
Sul/Sudoeste de Minas	45,15	45,37	45,47	46,01	44,54
Campo das Vertentes	49,80	48,86	49,39	50,58	48,75
Zona da Mata	52,26	51,43	51,67	52,50	50,09
<i>Total</i>	46,04	45,29	45,46	46,30	44,39

Fonte: Dados da pesquisa

Da mesma maneira, os municípios do Alto Paranaíba são os que possuem os menores índices de dependência, apresentando indicadores inferiores a 32,5% em todos os anos, acompanhados dos municípios do Noroeste de Minas que também apresentam menores índices de dependência do FPM.

Embora seja possível identificar mesorregiões que se destacam por possuírem maior ou menor grau de dependência em relação ao FPM, o que se observa é que a diferença entre elas é muito pequena, principalmente quando há um grande número de municípios que não foram observados na amostra analisada.

Dessa forma, os municípios foram divididos por faixa populacional, pois conforme verificado no trabalho de Vescovi Júnior (2003), o nível de dependência do FPM está intimamente ligado ao tamanho populacional dos municípios, sendo assim, os municípios foram divididos em quatro grupos em relação à população, sendo demonstrada a dependência média desses grupos na Figura 4.

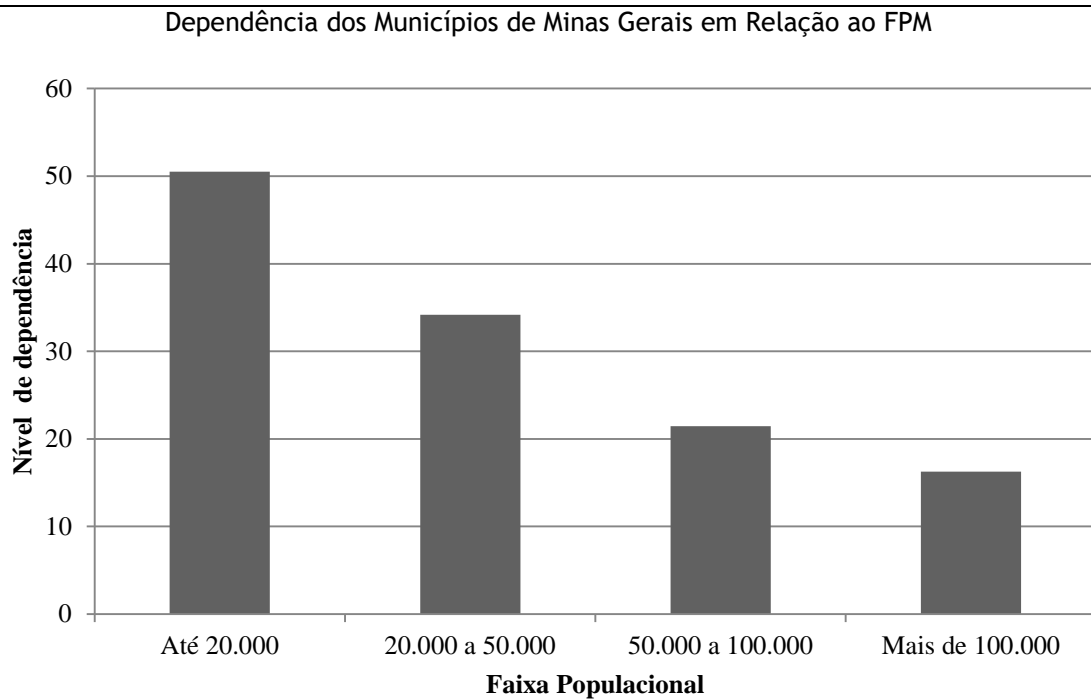


Figura 4– Nível de dependência do FPM por faixa populacional

Fonte: Dados da pesquisa

Constata-se que os municípios com população de até 20.000 habitantes possuem em média os maiores níveis de dependência do FPM, acima de 50%, sendo que em municípios maiores com população acima de 100.000 habitantes esse índice não chega a 20%. Além disso, foi calculado o coeficiente de correlação de Pearson entre o nível de dependência do FPM e a população dos municípios, atingindo um índice de - 0,37. Essa correlação negativa indica que os municípios menores possuem maior dependência do FPM.

Esse fenômeno está relacionado ao critério utilizado para a distribuição e repasse dos recursos do FPM que utiliza o número de habitantes como critério de rateio para os municípios, sendo que no caso das capitais é levado em consideração ainda o inverso da renda per capita. Dessa forma, os municípios muito pequenos acabam sendo beneficiados por esse critério, sendo que a primeira faixa de distribuição de recursos é de municípios com até 16.980 habitantes, sendo assim, um município que possua uma população de 5.000 habitantes, por exemplo, receberá de repasse do FPM o mesmo valor que um município com o dobro da população.

Por isso, Tristão (2003) destaca que o critério de repasse do FPM é arbitrário e ineficiente, provocando preguiça fiscal nesses municípios pequenos que preferem não cobrar os tributos que são de sua competência e depender em maior grau de transferências intergovernamentais, principalmente para evitar o ônus político que a arrecadação tributária causaria nos eleitores locais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse trabalho buscou analisar o nível de dependência dos municípios mineiros em relação às transferências intergovernamentais, mais especificamente o FPM. Os resultados sugerem que existe uma grande quantidade de municípios que possuem um alto nível de dependência do FPM, principalmente pequenos municípios.

Dessa forma, conclui-se que a dependência do FPM está diretamente relacionada ao tamanho do município uma vez que o critério de repasse desses recursos é justamente o número de habitantes e no caso de capitais leva-se em consideração ainda o inverso da renda

per capita, entretanto, cabe destacar que, conforme dispõe a literatura, esses critérios não conseguem diminuir as disparidades existentes entre essas unidades subnacionais e provocam ainda uma preguiça fiscal nos municípios.

Essa preguiça fiscal refere-se ao desinteresse por parte dos gestores públicos em organizar e estruturar a administração fazendária municipal para instituir, cobrar e fiscalizar o recolhimento de tributos que são de competência municipal, pois o que se verifica é que os municípios possuem uma capacidade de arrecadação proporcional ao nível de atividade econômica, mas que não é efetivamente explorada,

Um dos motivos que justificam esse comportamento é a existência de transferências incondicionais como o FPM que criam nos municípios a expectativa de que os bens e serviços públicos locais podem ser financiados com esses recursos e dessa forma não gera insatisfação no eleitorado local com a imposição tributária na cobrança de tributos municipais. A utilização de transferências como forma de compensar o hiato fiscal que existe entre a arrecadação própria e a demanda por fornecimento de bens públicos acaba provocando um comportamento de acomodação nessas unidades receptoras, pois a percepção que os bens públicos locais podem ser financiados por outras comunidades através das receitas de transferências do FPM inibem o esforço de arrecadação própria. Esses resultados contribuem para demonstrar o elevado número de municípios que dependem significativamente da transferência do FPM e por isso possuem baixa arrecadação própria, mesmo possuindo nível elevado de atividade econômica que gera uma base tributária disponível para explorar os tributos de sua competência.

Dessa forma, os resultados chamam atenção para necessidade de uma reforma no atual modelo de federalismo empregado no Brasil, seja pela reformulação dos critérios de rateio do FPM, seja por uma reforma tributária ou de divisão de competências, de maneira que diminua a dependência do FPM por parte dos pequenos municípios.

Para pesquisas futuras, sugere-se que sejam realizados trabalhos que demonstrem a relação entre o nível de dependência de transferências intergovernamentais com o esforço de arrecadação dos tributos que são de competência própria dos municípios, para verificar se existe influência dessas transferências na arrecadação tributária municipal.

REFERÊNCIAS

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

_____. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Dispõe sobre o Sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário oficial da União, Brasília, 1966.

CAMPELO, C. A. G. B. **Eficiência municipal**: um estudo no estado de São Paulo. São Paulo: USP, 2003. 218 f. Tese (Doutorado em Administração) Universidade de São Paulo: São Paulo, 2003.

CARVALHO, D. F; OLIVEIRA, C. R; CARVALHO, A. C. Desigualdades econômicas inter-regionais, capacidade tributária e esforço fiscal dos Estados da Amazônia (1970 – 2000): uma abordagem econométrica de fronteira estocástica. **Novos Cadernos NAEA**, v. 10, n. 2, p. 5-48, dez. 2007.

CÓSSIO, F. A. B. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro.** (Dissertação de mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, PUC-RJ. Rio de Janeiro, 1995.

COSTA, C. C. M; 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.** Editora Unijuí, ano 10, n. 20, maio/ago. 2012.

GALVARRO, M. P. S. Q; BRAGA, M. J; FONTES, R. M. O. **Federalismo fiscal e disparidades no Estado de Minas Gerais.** In: XXXII EnANPAD, Rio de Janeiro, 6 a 10 de setembro de 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas 1996.

HAIR, J. F; BABIN, B; MONEY, A. H; SAMUEL, P. **Fundamentos e métodos de pesquisa em administração.** Trad. Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005. 471 p.

MASSARDI, W. O; ABRANTES, L. A. Classificação dos municípios mineiros em relação à composição de suas receitas. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, UNEB, Salvador,** v. 4, n. 1, p. 144-161, jan./abr., 2014.

MENDES, Marcos. **Proposta para um novo federalismo fiscal:** novos critérios de distribuição para o FPM e criação do Fundo de Participação das Regiões Metropolitanas. Banco Central do Brasil (DIPOM), Brasília, 1994.

MORAES, D. P. **Arrecadação tributária municipal:** esforço fiscal, transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal. (Dissertação de mestrado) – Fundação Getúlio Vargas. FGV-SP. São Paulo, 2006.

NASCIMENTO, J. S. **Efeito das transferências financeiras sobre os gastos e a arrecadação dos municípios brasileiros.** (Tese de Doutorado em Economia Aplicada) Universidade Federal de Viçosa, UFV. Viçosa, 2010.

OATES, W. *Fiscal Federalism.* New York: Harcourt Brace Jovanovich. 1972

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.

PRADO, S. A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas. CEPAL/IPEA:Brasília, 2007.

RIBEIRO, E. P. Transferências Intergovernamentais e Esforço Fiscal dos Estados Brasileiros. Textos para Discussão. n. 12. Porto Alegre: PPGE/UFRGS, 1998. 19 p.

RIBEIRO, T. B; JÚNIOR, R. T. As receitas tributárias das praças de pedágio e as finanças públicas municipais: uma análise do esforço fiscal no estado de São Paulo. **Planejamento e Políticas Públicas,** n. 27, jun./dez. 2004.

RIBEIRO, E. P; SHIKIDA, C. J. **Existe *trade-off* entre receitas próprias e transferências? o caso dos municípios mineiros.** In: IX Seminário sobre a Economia Mineira, Diamantina, 2000.

RODRIGUES, Marcio da P. **Esforço Fiscal Próprio dos municípios Catarinenses e Transferências Intergovernamentais.** Programa de Pós Graduação em Economia. (Dissertação). Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

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

VELOSO, J. F. A. **As Transferências Intergovernamentais e o Esforço Tributário Municipal: Uma Análise do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).** Brasília, 2008. 113 p. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2008

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2007.

VESCOVI Jr., J. **Perfil da Administração Tributária em Municípios com até 30.000 habitantes: esforço fiscal e viabilidade municipal.** 98p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003

ZIMMERMANN, G. **40 anos de finanças municipais no Brasil.** 178p. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2009.