
O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PRECISA MUDAR

Marcos Mendes^{*}
Rogério Boueri Miranda^{**}
Fernando Blanco Cossio^{***}

1. Introdução

Este estudo analisa um aspecto central do art. 159 da Constituição Federal: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Procura-se mostrar que essa transferência de recursos federais para os municípios, que cresceu fortemente após a promulgação da Constituição, precisa ser aperfeiçoada, de modo que a partilha entre os municípios destine mais recursos àqueles que têm um maior hiato entre sua capacidade de arrecadação própria e a demanda viável por bens e serviços públicos.

Além desta introdução, o estudo possui outras seis sessões, enumeradas a seguir: (2) qual deve ser a finalidade do FPM; (3) que objetivos o FPM não pode e não deve perseguir; (4) qual o resultado e os impactos negativos da atual partilha do FPM sobre a gestão municipal; (5) os mitos que sustentam o atual modelo ultrapassado de partilha do FPM; (6) os pontos positivos do FPM que devem ser preservados em uma eventual reforma; (7) considerações finais e propostas de reforma.

O FPM está previsto no art. 159, I, *b* e *d*, da Constituição Federal. Esses dispositivos determinam que 23,5% da arrecadação, pela União, dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) sejam destinados ao FPM. O Anexo I apresenta lista da legislação que trata dos detalhes da distribuição do FPM.

O FPM é um mecanismo enraizado na tradição federativa brasileira, com sua origem remontando à Constituição de 1946¹. A denominação “Fundo de Participação dos Municípios” foi instituída pela Constituição de 1967. É importante observar que essa Constituição foi promulgada pelo regime militar (vigente entre 1964 e 1985), com orientação fiscal fortemente centralizadora. Mesmo assim, a partilha de receitas, espinha dorsal do pacto político federativo, não foi revogada, ainda que restrita a valores mais modestos.

A Constituição de 1988, de espírito descentralizador, resultou em forte aumento da participação dos municípios na receita da União². Pela Constituição anterior, o FPM era composto por apenas 17%

* **MARCOS MENDES** é Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). É Consultor Legislativo do Senado Federal.

** **ROGÉRIO BOUERI MIRANDA** é Economista do IPEA e Professor da Universidade Católica de Brasília (UCB).

*** **FERNANDO BLANCO COSSIO** é Doutor em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). É Economista do Banco Mundial.

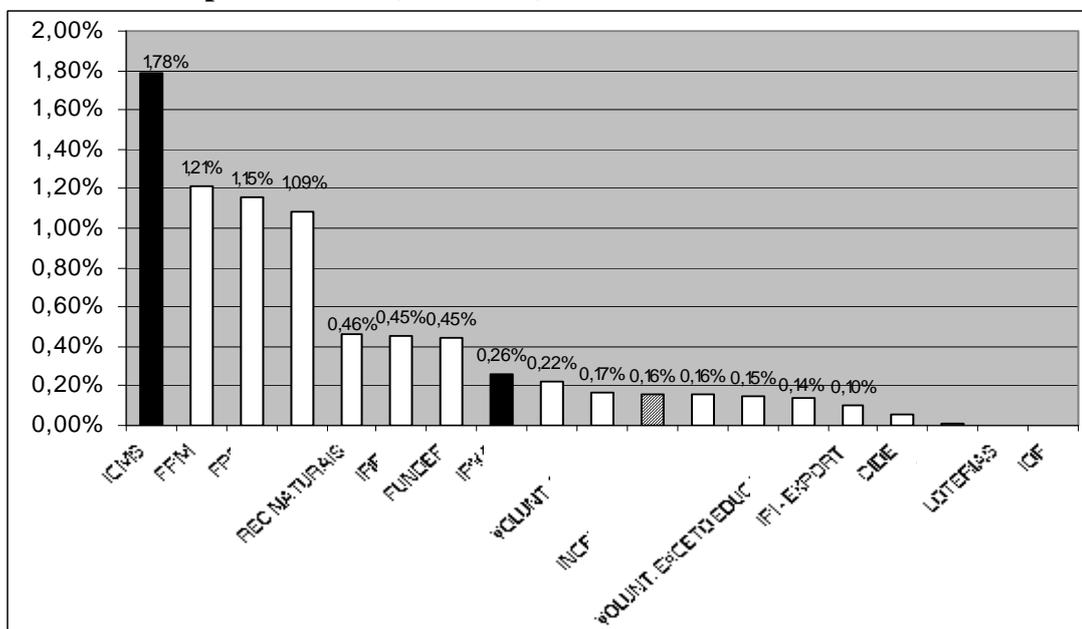
¹ Ver art. 15 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. A Constituição de 1934 previa que no caso de criação de novos impostos pelos estados, estes teriam que partilhar sua arrecadação com a União e os municípios (ver art. 10, parágrafo único). As constituições brasileiras estão disponíveis em <http://www.planalto.gov.br>.

² Para uma descrição desse processo ver, por exemplo, (MENDES, 2002), (AFONSO; RAMUNDO; ARAÚJO, 1998) ou (AFONSO; MELLO, 2000).

da receita de Imposto de Renda e IPI³. Houve, portanto, desde então, um aumento de 6,5 pontos percentuais na participação dos municípios na receita federal daqueles dois impostos⁴.

De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, relativos ao ano de 2006, o FPM é a principal fonte de receitas para 79% dos municípios brasileiros⁵. O Gráfico I mostra que, em termos de montante total de recursos, o FPM é a segunda maior transferência entre os entes da federação, ficando atrás apenas do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS), pago pelos estados aos municípios. O montante total transferido, em 2007, pelo FPM, somou R\$ 34 bilhões⁶, o que equivale a 1,33% do PIB brasileiro no mesmo ano. Trata-se, portanto, de verba de grande importância no financiamento municipal.

Gráfico I – Transferências da União para estados e municípios e dos estados para os municípios em 2006 (% do PIB)



Fontes:

STN – Execução Financeira dos Estados –

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls (para as variáveis ICMS, IPVA e IRRF dos estados);

STN – Finanças Municipais 2006 – http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp (para a variável IRRF dos municípios);

SIAFI – Sistema Siga Brasil – Senado Federal (para as demais variáveis – valores pagos);

IBGE (para a variável PIB).

Elaborado pelos autores.

Nota: os valores para o FNE, o FNO e o FCO foram estimados a partir do montante destinado ao FPE.

³ Art. 25, inciso I, da Constituição de 1967; conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 27, de 1985.

⁴ O aumento foi gradual, partindo de 18% logo após à promulgação da Constituição, crescendo meio ponto percentual por ano, até atingir 22,5% (art. 34 do ADCT). Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 55, de 2007, acrescentou mais 1 ponto percentual da receita dos dois impostos (IR e IPI) ao FPM.

⁵ Comparação feita entre a receita de FPM e a receita das seguintes fontes: soma das receitas de impostos, taxas, contribuições de melhorias e contribuições sociais; transferências do ICMS; receitas oriundas do Petróleo (royalties e participações especiais); transferências do SUS; soma das transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e do Fundo Nacional de Assistência Social e transferências voluntárias. Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br (Fimbra 2006).

⁶ Valor já descontado da parcela que é transferida ao Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Fonte: STN (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/FPM.xls). Acesso: 15/7/2008.

2. Qual deve ser a finalidade do FPM?

O FPM é uma transferência redistributiva. Ou seja, os recursos são entregues a cada município de acordo com uma fórmula de partilha, previamente determinada, sem qualquer relação com o montante de impostos arrecadados no próprio município. Essa é uma característica que se distingue, por exemplo, das transferências do ICMS. No caso desse imposto, a partilha obedece, principalmente, ao critério de origem da arrecadação: se o ICMS foi arrecadado em um determinado município, $\frac{3}{4}$ do valor transferido retornam àquele município. O caso do FPM é distinto: a distribuição é feita, principalmente, em função da população municipal, como se verá em detalhe mais adiante.

Outra característica do FPM é que ele é uma transferência incondicional. Ou seja, o município que recebe essa verba pode aplicá-la como bem entender: a União não exige que os recursos sejam aplicados nesta ou naquela área⁷. É uma situação distinta, por exemplo, das transferências feitas pelo Sistema Único de Saúde ou do Fundo de Desenvolvimento da Educação, as quais o município deve alocar, obrigatoriamente, para ações predefinidas pelo Governo Federal.

Na literatura teórica de finanças públicas⁸, as transferências redistributivas e incondicionais têm como principal função resolver o desequilíbrio entre o montante de recursos que um município consegue arrecadar por conta própria e o total das despesas que ele precisa realizar para atender à sua população. Trata-se, portanto, de transferir recursos federais ou estaduais para completar o orçamento municipal, reduzindo um hiato entre a capacidade de arrecadação e as necessidades de gastos⁹. Chamaremos essa diferença entre receita própria e necessidade de gastos de “hiato fiscal”.

É fundamental compreender que o hiato fiscal é determinado por dois componentes: a capacidade de arrecadação e a necessidade de gasto. Assim, um município que tem base tributária pequena (por exemplo, um município sem atividade econômica relevante e população de baixa renda) pode ter um hiato fiscal grande, se a demanda por serviços públicos for muito elevada, gerando alta necessidade de gasto; ou pode ter um hiato fiscal pequeno, se a demanda local por serviços públicos não for grande. Um município com grande capacidade de arrecadação própria pode ter um hiato fiscal grande, se a pressão de demanda por serviços públicos for intensa a ponto de a receita arrecadada localmente não ser suficiente para atender tal demanda.

⁷ A rigor, 20% das receitas de FPM devem ser carreadas para o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Vide art. 60, inciso I, do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

⁸ Veja, por exemplo, (OATES, 1972) e (SHAH, 2007).

⁹ As transferências condicionais têm a principal função de induzir o município a gastar em uma área considerada prioritária pelo governo transferidor (União ou estados). Por exemplo: transferências de recursos que devem ser obrigatoriamente usados na área de saúde (condicionais ao uso em saúde) induzem aumentos de gastos municipais nessa área. As transferências não-redistributivas ou devolutivas que, como o caso do ICMS acima descrito, devolvem ao município parte do imposto que o Estado ou União ali arrecadaram, têm por principal finalidade aumentar a eficiência do sistema tributário pois, em geral, os custos de arrecadação tributária da União e dos Estados são menores que os custos enfrentados pelos municípios.

A capacidade de arrecadação e a necessidade de gastos, que definem o hiato fiscal de um município, são determinados pelas características sócio-econômicas locais. Obviamente, maior desenvolvimento econômico tende a se traduzir em maior capacidade de arrecadação. Já a necessidade de gastos é definida por fatores como o tamanho e a taxa de crescimento da população, a densidade demográfica ou a localização geográfica.

Não é simples definir necessidade de gastos. Afinal, todo município desejaria dispor do conjunto mais amplo possível de bens e serviços públicos. Certamente, todas as cidades gostariam, por exemplo, de ter um hospital público amplamente aparelhado para atender a todo tipo de enfermidade. Isso, porém, não é economicamente viável em comunidades com população pequena, que não apresentam escala suficiente para operar esse tipo de serviço público (faltariam doentes para serem atendidos em todas as modalidades de serviço oferecidas, ficando o hospital ocioso). Em uma cidade pequena é possível haver clientela suficiente para justificar a construção de uma escola primária, mas faltará demanda suficiente para justificar uma universidade. Não seria eficiente montar um sistema de transferências destinado a financiar um padrão de gastos públicos como esse. Por outro lado, cidades com grande população e/ou alta densidade demográfica necessitam de investimentos públicos de alta monta para lidar com problemas complexos, como congestionamento de tráfego, destinação de grande quantidade de lixo, remoção de habitações precárias em áreas de risco, controle da poluição ambiental e diversos outros problemas decorrentes da elevada escala de operação e alta densidade populacional.

Portanto, quando se fala em necessidade de gastos, se está, de fato, falando em demanda economicamente viável por bens e serviços públicos que, de modo geral, pode ser medida pelas características acima citadas: o tamanho e a taxa de crescimento da população, a densidade demográfica ou a localização geográfica. A literatura mostra que comunidades rurais apresentam demanda viável por bens e serviços públicos inferior às urbanas (Kitchen, 2007), enquanto áreas de maior densidade necessitam de serviços públicos de custos mais elevados e intensivos em capital (Slack, 2007).

Frente a essas considerações, conclui-se que o FPM deve distribuir seus recursos utilizando critérios objetivos que tentem captar o hiato entre capacidade de arrecadação e necessidade de gastos economicamente viável. A baixa renda *per capita* ou o baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) indicam a existência de baixa capacidade de arrecadação fiscal e constituem uma parte dos critérios para partilha da transferência. Por outro lado, a demanda viável por serviços públicos pode ser estimada por indicadores como a população, a taxa de crescimento da população, a densidade demográfica e o percentual de população vivendo em área urbana.

3. O que o FPM não pode e não deve fazer?

Um erro que os mecanismos de transferências do tipo do FPM devem evitar é de orientar as transferências medindo, apenas, a capacidade de arrecadação dos governos locais. Isso equivaleria a considerar que todos os municípios têm necessidades de gastos iguais, o que não é correto, como já

argumentado anteriormente. Em um sistema como esses, seriam comuns situações em que municípios pouco populosos, de baixa capacidade fiscal e baixa demanda viável por serviços públicos, empregariam verbas, por exemplo, em um hospital para realizar 500 procedimentos médicos por mês, enquanto em uma cidade de maior capacidade fiscal faltariam recursos para um hospital que realizaria cinco mil procedimentos por mês.

Também é comum confundir a distribuição de recursos do FPM com política de desenvolvimento regional. Não se consegue montar uma eficiente política de desenvolvimento regional **pulverizando** recursos de livre utilização entre inúmeros municípios. Os instrumentos mais eficientes para esse tipo de política são os investimentos em infra-estrutura de comunicação e transportes, em educação e saúde, que devem ser feitos diretamente pelos governos federal e estadual, ou pelos municípios, em conformidade com planos macro-regionais de desenvolvimento formulados pelas instâncias estaduais e federais. Para induzir os municípios a aplicar as transferências recebidas de acordo com as diretrizes dos níveis superiores de governo, o tipo mais adequado de transferência é a transferência condicional, ou seja, aquela que o município é obrigado a aplicar em determinada função (por exemplo: transferências da CIDE devem ser aplicadas em investimentos em transportes; transferências do SUS, em serviços de saúde especificados pelo Ministério da Saúde). O FPM é uma transferência incondicional; de modo que não há como obrigar a sua aplicação em áreas indutoras do desenvolvimento regional.

Outra função erroneamente atribuída ao FPM é a de promover a redistribuição pessoal de renda. Em princípio, pode-se argumentar que, dada a existência de dificuldades logísticas e de informação para implementar, no âmbito nacional, uma política de transferência em dinheiro para pessoas de baixa renda, os governos subnacionais funcionariam como agentes do governo central, recebendo recursos e encarregando-se da implantação de políticas redistributivas em âmbito local.

Essa ideia tende a ser superada, visto que a implantação bem sucedida de programas federais de transferência direta a indivíduos (como o Bolsa Família) tem demonstrado que não há graves restrições logísticas ou tecnológicas que exijam a intermediação de governos subnacionais nos programas de redistribuição de renda.

É comum, na tradição política brasileira, considerar positiva e meritória a prática de se expandir o emprego público em áreas de baixa renda. Assim, o FPM poderia ser considerado um instrumento de redistribuição de renda e estímulo à economia local ao permitir que os municípios de áreas economicamente deprimidas expandissem o emprego público. Isso, contudo, resulta em aplicação ineficiente dos recursos públicos, que poderiam atender a um universo muito maior de pessoas, se adequadamente aplicados em bens e serviços que fossem efetivamente úteis à população em geral, e não apenas ao indivíduo que recebeu um emprego público.

O problema evidente desse tipo de redistribuição é que, em um contexto de baixa *accountability*, as elites locais podem se apropriar das transferências recebidas, não executando

efetivamente qualquer política redistributiva. Assim, os contribuintes das regiões mais ricas estariam transferindo recursos para os indivíduos de alta renda residentes nas regiões pobres.

Outro problema é que a renda média ou o uso do grau de desenvolvimento humano regional como *proxy* para nível de renda é um indicador pouco acurado, uma vez que pode existir grande dispersão nos níveis de renda e de desenvolvimento humano intra-regionais ou intra-estaduais. Esse é o caso típico das periferias pobres que circundam cidades de renda média elevada, ou de áreas deprimidas situadas em estados desenvolvidos (por exemplo: Vale do Jequitinhonha, no Estado de Minas Gerais). Os critérios de partilha das transferências redistributivas não são capazes de contemplar toda essa diversidade. O FPM, por exemplo, utiliza como indicador do nível de renda o PIB *per capita* estadual. Logo, as áreas pobres de estados com alto PIB *per capita* são prejudicadas, havendo erros de focalização das transferências.

4. O que o FPM efetivamente faz?

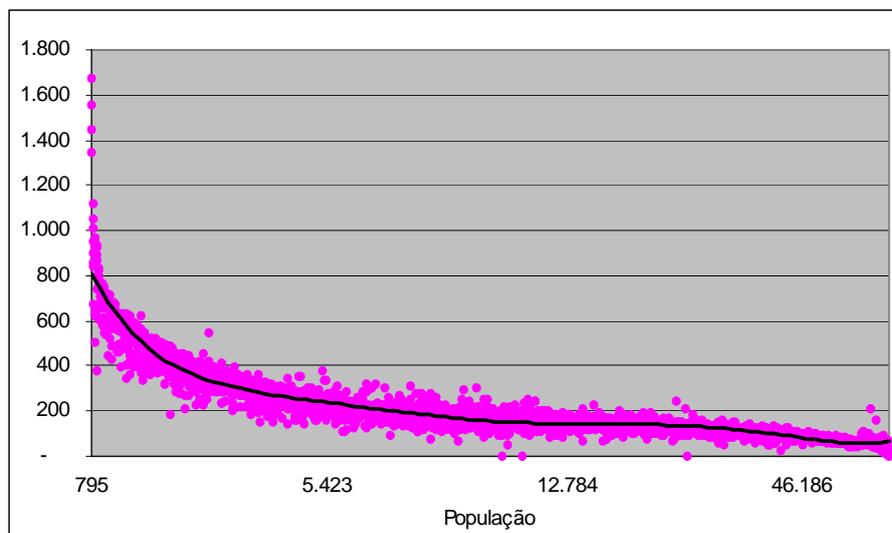
O total de recursos do FPM é segmentado em três partes: 10% são entregues aos municípios que são capitais de estados, 86,4% aos municípios não-capitais e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios mais populosos.

Essa divisão decorre de processos de barganha ocorridos ao longo de toda a existência do FPM, que não cabe aqui relatar. A sua lógica geral é: a) a parcela I (FPM-Capitais) leva em conta a população e o inverso da renda *per capita* do Estado, e visa limitar o montante absorvido pelas capitais de estado, consideradas cidades mais desenvolvidas e, portanto, mais capazes de financiar suas próprias despesas (ou seja, só leva em conta a capacidade de financiamento, e não considera a demanda viável por bens e serviços públicos – um dos erros já apontados, que se deve evitar); b) a parcela II (FPM-Interior) é dividida de acordo com a população; c) a parcela III (FPM-Reserva) foi criada para atenuar a desvantagem dos municípios mais populosos, em função de viés existente no cálculo da parcela II¹⁰.

O critério população predomina como fator de repartição dos recursos do Fundo. O uso dessa variável está mal equacionado, havendo um forte viés em favor dos municípios menos populosos, conforme ilustra o Gráfico II, que mostra a queda abrupta da receita *per capita* de FPM à medida que aumenta a população municipal.

¹⁰ Os critérios detalhados de partilha podem ser encontrados em (MENDES; MIRANDA; BLANCO, 2008), que representa uma versão ampliada do texto ora apresentado.

Gráfico II – Transferências de FPM: receita *per capita* dos municípios por população – 2000 (R\$ por habitante)



Fontes: IBGE, Censo Demográfico de 2000, e STN – Finanças Municipais 2000 – http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.
Elaborado pelos autores.

Será que o FPM cumpre a função que dele se espera, ou seja, reduzir o hiato fiscal? Uma forma de avaliar esse quesito é verificar o perfil dos maiores e menores beneficiários das transferências feitas pelo Fundo. A Tabela I apresenta valores médios de diversos indicadores para os duzentos municípios que recebem os maiores valores *per capita* de FPM (coluna A), comparando-os com os indicadores registrados para os duzentos municípios que recebem os menores valores *per capita* de FPM (coluna B) e com a média da amostra de 3.387 municípios com dados disponíveis (coluna C).

Tabela I – Comparação da média de diversos indicadores para os 200 municípios com maior e menor receita *per capita* de FPM – 2000

Item	200 maiores (A)	200 menores (B)	Total Amostra (C)	Entorno do DF(1) (D)
Norte	3%	8%	3%	
Nordeste	9%	10%	20%	
Centro-Oeste	11%	5%	8%	
Sul	36%	24%	31%	
Sudeste	42%	55%	38%	
Área (Km ²)	263	1437	912	1806
Densidade populacional (Hab./ Km ²)	20	1.184	117	343
População	2.052	288.865	32.463	77.022
Crescimento da população 1991-2000	0,05%	2,6%	0,91%	8,7%
Percentual da pop. do estado	0,03%	2,8%	0,43%	1,5%
Pop. urbana/Pop. Total	54%	91%	61%	93%
Fronteira com a Capital do Estado	0,5%	43%	9%	
IDH	0,74	0,79	0,73	0,75

Item	200 maiores (A)	200 menores (B)	Total Amostra (C)	Entorno do DF(1) (D)
Rec. Corrente <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	1.126	472	546	231
Rec. Tributária <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	26	86	31	20
Transf. Correntes <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	1.044	320	477	201
FPM <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	650	51	214	79

Fontes: Pnud e STN – Finanças Municipais 2000 – http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.

Elaborado pelos autores.

Nota: (1) Média de indicadores dos seguintes municípios do Estado de Goiás: Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Cristalina e Cidade Ocidental.

O que se observa, em primeiro lugar, é que os maiores beneficiários do FPM apresentam, em média, características típicas de municípios com baixa demanda viável por serviços públicos (ou demanda por serviços não-complexos, de menor custo). Além de uma pequena população, eles têm baixa densidade populacional. A taxa de crescimento da população é pequena e há baixo grau de urbanização.

Exatamente o inverso ocorre com os 200 municípios com menor receita *per capita* de FPM: eles são fortemente urbanizados, quase metade deles faz parte do complexo metropolitano em torno das capitais de estado, têm alta densidade populacional, elevada taxa de crescimento da população e abrigam um percentual maior da população do estado. Ou seja, os municípios menos beneficiados pelo FPM têm um perfil típico de grande pressão de demanda por bens e serviços públicos, em especial por infra-estrutura urbana de alto custo (programas habitacionais para populações de baixa renda, malha de transportes urbanos, tratamento de lixo, habitações periféricas em situação de risco, etc.).

Logo, o FPM não atende ao critério de privilegiar as localidades com maior pressão de demanda viável por bens e serviços públicos.

Quando analisamos o lado da capacidade de financiamento, parece, a princípio, que o FPM acerta parcialmente. Afinal, os municípios menos beneficiados têm uma arrecadação própria de R\$ 86, contra uma média de apenas R\$ 26 dos municípios que mais recebem FPM. Logo, se está mandando dinheiro do FPM para quem supostamente tem menos capacidade de arrecadação local¹¹. Porém, os dados indicam que o FPM mais do que compensa essa diferença de capacidade de arrecadação: os municípios do topo do *ranking* do FPM recebem, desse Fundo, R\$ 650 *per capita*, enquanto os municípios menos privilegiados recebem apenas R\$ 51. Há um excesso de transferências, com o montante total transferido ultrapassando, em muito, o valor necessário para equalizar as capacidades de arrecadação.

Outro dado interessante é que os municípios no topo do *ranking* do FPM também são fortemente favorecidos pelas demais transferências correntes: eles receberam, no ano 2000,

¹¹ Essa constatação não necessariamente é verdadeira, visto que pode haver outra linha de causalidade: o fato de receber fartas transferências do FPM pode desestimular os gestores de cobrar impostos de seus próprios eleitores. Esse ponto será comentado adiante.

transferências correntes *per capita* de R\$ 1.044,00, contra apenas R\$ 320,00 dos municípios pior situados no *ranking*. Ou seja, as demais transferências correntes não exercem uma função compensatória ao desequilíbrio causado pelo FPM; pelo contrário, o mesmo grupo que é beneficiado pelo FPM também o é pelas demais transferências.

Portanto, os indícios trazidos pela Tabela I são de que o FPM **não cumpre sua função de reduzir o hiato fiscal**: beneficia municípios onde o padrão de serviços públicos demandado tende a ser mais simples e barato, prejudica os municípios onde são mais necessários investimentos públicos de alto custo, e sobrecompensa as diferenças nas capacidades de arrecadação.

Existe, no sistema do FPM, um perfil de município que é um perdedor típico. Trata-se das cidades localizadas nas periferias metropolitanas e que não têm atividade econômica significativa que lhes garanta uma base tributária robusta. São as chamadas cidades-dormitório. Tais cidades concentram população pobre, têm atividade econômica pouco expressiva e terrenos e imóveis de baixo valor. Por isso, a base tributária e a capacidade de arrecadação local são pequenas. Por outro lado, a demanda por serviços públicos é grande: a taxa de crescimento populacional costuma ser alta, exigindo que o poder público esteja sempre urbanizando novas áreas. A densidade populacional, também elevada, exige investimentos de alto custo, como já comentado acima. As carências locais geram pressão por políticas públicas de assistência social.

O caso dos municípios localizados na periferia de Brasília, a Capital Federal, é bastante ilustrativo. A coluna D da Tabela I mostra indicadores para oito municípios de Goiás que compõem o entorno urbano de Brasília. Observa-se, em primeiro lugar, que a taxa de crescimento populacional é explosiva: 8,7% ao ano, muito acima daquela observada para os outros grupos retratados na tabela. A densidade populacional, a população total e o grau de urbanização também são altos. Tudo apontando para forte demanda por serviços públicos.

No entanto, esses municípios são bastante frágeis em termos fiscais. A receita tributária *per capita* é irrisória e as transferências de FPM e as demais transferências também são pequenas, não compensando a baixa capacidade tributária. O resultado é uma receita corrente *per capita* muito pequena: R\$ 231,00, contra R\$ 546,00 da média da amostra e R\$ 1.126,00 dos municípios mais beneficiados pelo FPM.

O FPM também parece gerar efeitos colaterais negativos, que desestimulam a **gestão eficiente** dos recursos públicos e a **responsabilidade fiscal**. Ao privilegiar excessivamente os municípios de pequena população, o FPM induziu comportamento estratégico por parte de muitos municípios, que se subdividiram em vários municípios para elevar suas receitas *per capita*. O Brasil passou de 3.941 municípios, em 1982, para 5.564, em 2007 – um crescimento de 41%¹².

¹² O processo de multiplicação de municípios foi provisoriamente estancado pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que criou dificuldades legais à criação de novos municípios. A principal delas é a necessidade de o Congresso Nacional aprovar uma lei complementar estabelecendo novas regras para criação de municípios. Como essa regra não foi aprovada até hoje, o processo ficou paralisado, com algumas criações ocorrendo com base em recursos judiciais. Há, portanto, um problema latente: a permanecerem inalteradas as regras do FPM,

Há diversas consequências negativas dessa distorção para a **responsabilidade fiscal** e para a **eficiência da gestão**. A primeira delas é a motivação *rent seeking* que governa a criação de municípios: não se está interessado na prestação de serviços públicos ou em eficiência administrativa; trata-se de garantir verbas, em disputa com outros municípios. Torna-se secundária a viabilidade econômica e o interesse público da criação do novo município.

A busca pela criação de municípios pequenos também gera perda de escala na produção de bens públicos, elevação dos custos fixos (cada município tem sua prefeitura, sua câmara de vereadores, sua estrutura administrativa, etc.) e duplicação ou multiplicação das redes de prestação de serviços, uma vez que cada prefeito que dispõe de recursos em excesso tem cacife para inaugurar o seu hospital, a sua escola secundária, etc.. Assim, há uma tendência à criação de serviços para os quais não haverá demanda suficiente.

Ademais, o grupo de municípios pequenos sobrefinanciados pelo FPM tende a não explorar a sua base tributária própria (é melhor sustentar os gastos com o dinheiro “que vem de fora” do que impor tributação impopular sobre os próprios eleitores) e não tem incentivos para controlar custos ou evitar projetos de baixo retorno social, pois há recursos de sobra no caixa municipal.

5. Os mitos que sustentam o atual formato do FPM

Um dos argumentos levantados em favor do atual modelo de partilha de recursos do FPM é de que se trata de um mecanismo de redistribuição de renda pessoal e de desenvolvimento regional porque privilegia *o pequeno município rural, em geral localizado no Norte-Nordeste, onde vive a população mais pobre do Brasil*.

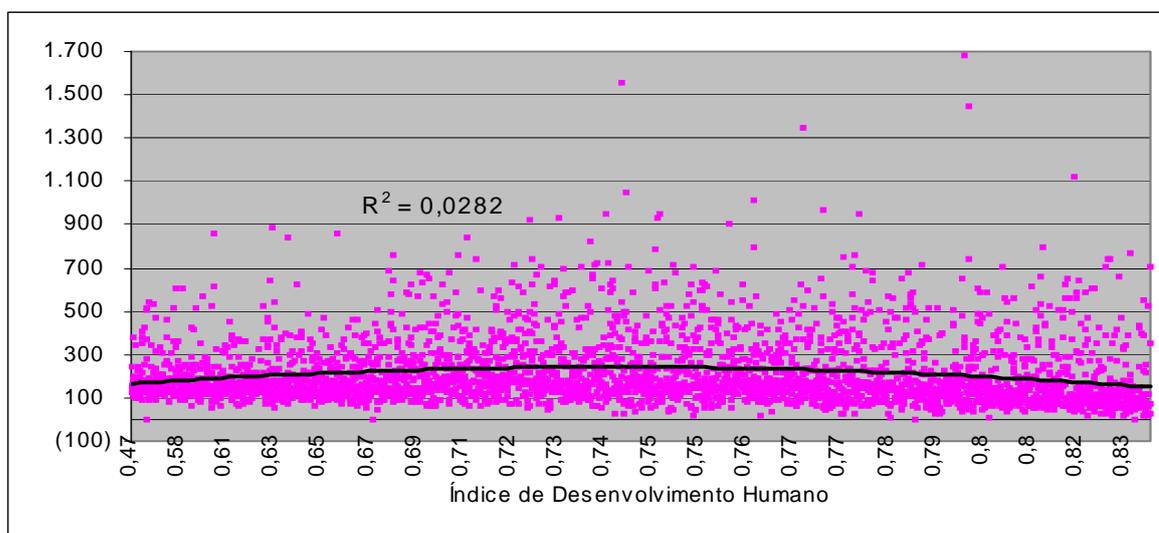
A frase acima destacada contém vários equívocos e meias-verdades, que se transformaram em mitos que sustentam o atual modelo do FPM.

Mito nº 1: o FPM redistribui renda e desenvolve a economia dos municípios mais pobres

Em primeiro lugar, deve-se destacar que, como já argumentado anteriormente, o FPM não é o tipo de transferência mais adequado para induzir desenvolvimento regional, nem para promover redistribuição de renda.

Em segundo lugar, o FPM não promove qualquer redistribuição de renda, pois não direciona mais recursos para os municípios de pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O Gráfico III mostra que é muito baixa a correlação entre o IDH municipal e o montante recebido em transferências *per capita* de FPM. Ou seja, não são os municípios mais pobres os que mais recebem FPM.

Gráfico III – Transferências de FPM: receita *per capita* dos municípios por Índice de Desenvolvimento Humano – 2000



Fontes: Pnud e STN – Finanças Municipais 2000 –: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.
Elaborado pelos autores.

Ainda no que diz respeito a redistribuir renda ou melhorar as condições de vida das populações mais pobres, vale lembrar o argumento acima exposto, segundo o qual o FPM prejudica fortemente o grande contingente de populações pobres que vivem nas periferias urbanas.

Mito nº 2: o FPM acerta ao privilegiar as comunidades rurais em detrimento dos centros urbanos

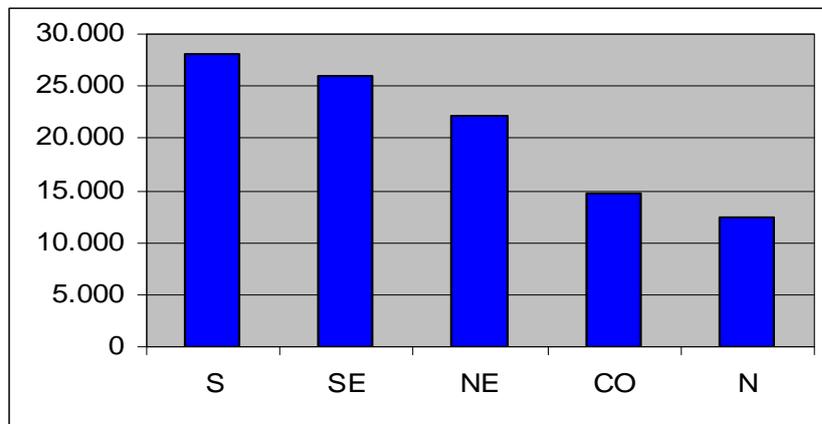
Em princípio, o fato de ser uma comunidade rural, reduz a capacidade de arrecadação local, visto que as principais competências tributárias que a Constituição atribui aos municípios brasileiros são tipicamente urbanas: Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Contudo, deve-se lembrar que as comunidades rurais têm menor demanda viável por bens e serviços públicos. Na soma dos dois efeitos (baixa capacidade de arrecadação e baixa demanda viável por bens e serviços públicos), o resultado é que, não necessariamente, o hiato fiscal das comunidades rurais será maior que o das comunidades urbanas.

Mito nº 3: o FPM acerta ao privilegiar os pequenos municípios, pois, assim, ele manda mais dinheiro para o Norte e o Nordeste

Não é verdade que município de pequena população é sinônimo de município norte-nordestino. Essa é uma imagem herdada do passado, que não corresponde mais à realidade. Os Gráficos IV-A e IV-B ilustram tal fato. O Gráfico IV-A mostra a população média dos municípios, por região do país (excluindo as capitais de estados), no ano de 1940. Observa-se que, naquela época, fazia algum sentido associar a ideia de município pouco populoso com município norte-nordestino. Afinal, os municípios do Sul e do Sudeste tinham a maior população média. O Norte tinha a menor população média, e o Nordeste vinha em terceiro lugar.

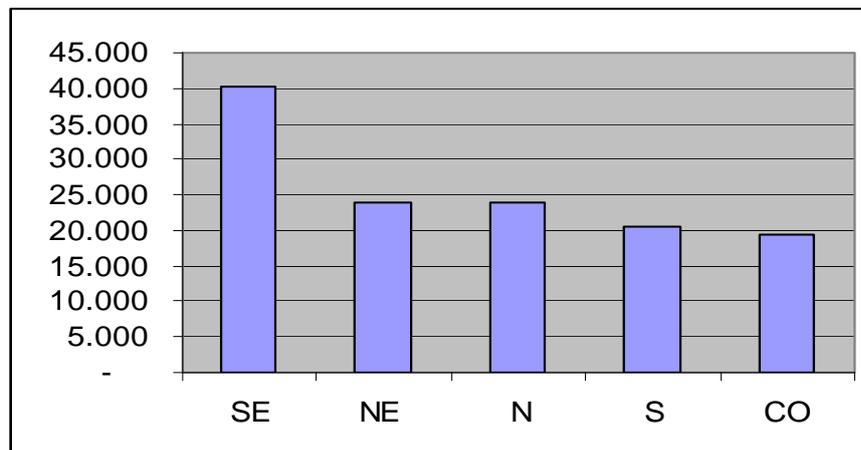
**Gráfico IV-A – População municipal média por região geográfica
(exclui capitais dos estados) – 1940**



Fonte: IBGE – dados históricos (www.ibge.gov.br).
Elaborado pelos autores.

Porém, o Gráfico IV-B mostra que essa realidade mudou completamente. Em 2006, a população média dos municípios nordestinos já era a segunda maior do país, perdendo apenas para a região Sudeste. Os municípios do Norte ficavam em terceiro lugar. E os municípios da região Sul caíram da primeira para a quarta posição.

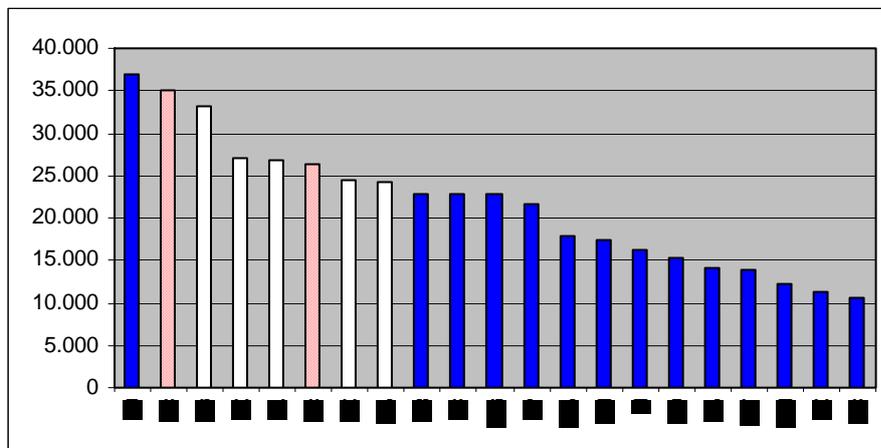
**Gráfico IV-B – População municipal média por região geográfica
(exclui capitais dos estados) – 2006**



Fonte: IBGE – contagem populacional.
Elaborado pelos autores.

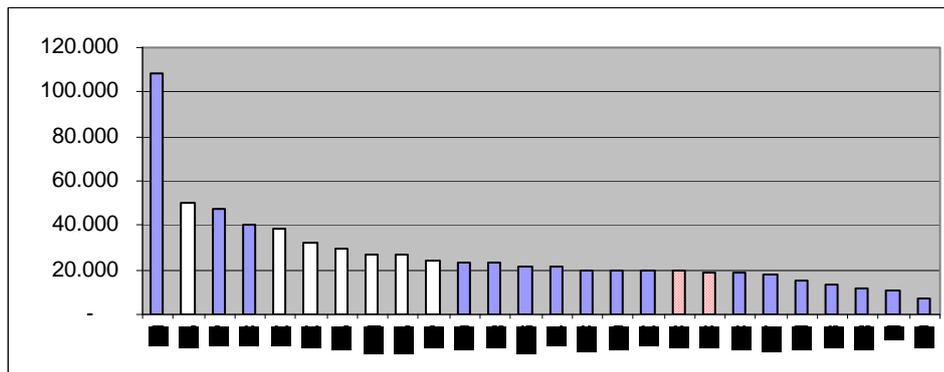
Os Gráficos V-A e V-B ilustram essa situação no nível estadual. Em 1940, o Rio Grande do Sul tinha a segunda maior média de população municipal e Santa Catarina ficava em sexto lugar. Em 2006, esses estados da Região Sul haviam caído para, respectivamente, a 18ª e 19ª posições. Em 1940, havia cinco estados norte-nordestinos entre os dez de maior população média. Em 2006, já eram sete estados nessa condição.

**Gráfico V-A – População municipal média por estados
(exclui capitais dos estados) – 1940**



Fonte: IBGE – dados históricos (www.ibge.gov.br).
Elaborado pelos autores.

**Gráfico V-B – População municipal média por estados
(exclui capitais dos estados) – 2006**



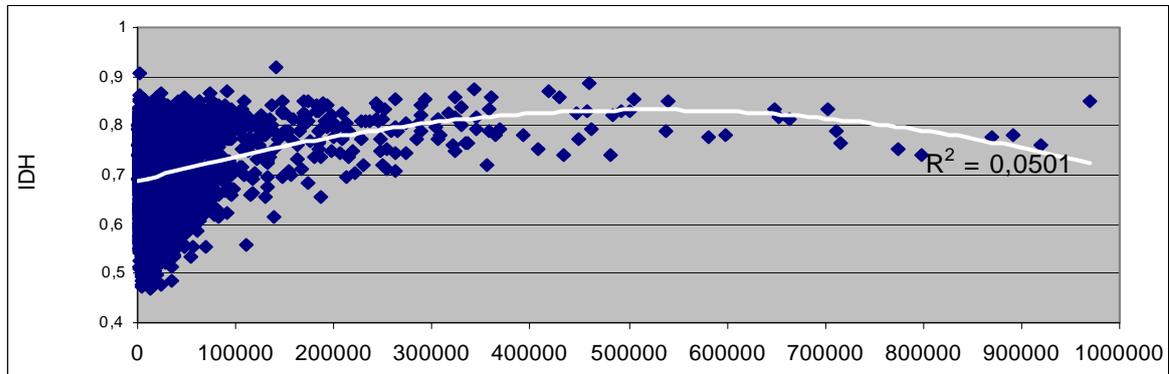
Fonte: IBGE – contagem populacional.
Elaborado pelos autores.

Portanto, ao manter, ao longo dos anos, um critério de partilha enviesado em favor dos municípios de baixa população, o FPM está prejudicando, cada vez mais, os municípios do norte-nordeste, e favorecendo os municípios da Região Sul. Efeito contrário ao inicialmente imaginado.

Mito nº 4: o FPM acaba por privilegiar os pequenos municípios, pois, assim, ele manda mais dinheiro para os municípios mais pobres, independentemente da região

O Gráfico VI mostra que “município pequeno” não é sinônimo de “município pobre”. Observa-se que é muito baixa a correlação entre o tamanho da população e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município. Embora os municípios de baixo IDH sejam quase todos de pequena população, o inverso não é verdadeiro. Ou seja, há, também, muitos municípios de alto IDH e baixa população. Quando o FPM privilegia excessivamente os municípios de baixa população, as cidades de alto IDH também são beneficiadas, o que mina a capacidade redistributiva do Fundo.

Gráfico VI – Índice de Desenvolvimento Humano e população dos municípios com até 1 milhão de habitantes – 2000



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. www.pnud.org.br. Acesso: 15/7/2008.
Elaborado pelos autores.

6. O que há de bom no FPM?

O FPM possui algumas características positivas, que devem ser preservadas. O FPM concede ampla autonomia municipal na alocação dos recursos, uma vez que a transferência é não-vinculada, permitindo que se aproveite, na aplicação dos recursos, o maior conhecimento dos governos subnacionais (em comparação com o governo central) acerca das necessidades locais. Esse é um dos princípios do federalismo fiscal: conceder liberdade de decisão às instâncias locais, que conhecem, melhor que ninguém, as necessidades e prioridades locais.

O FPM também apresenta grande independência de fatores políticos. Dado que existe uma fórmula que define a partilha, não existe a possibilidade de se alterar o valor da cota de um município com base em barganha política.

7. Considerações finais

Frente ao exposto, fica evidente a necessidade de se reformular as regras de partilha dos recursos do FPM, tomando-se o cuidado de não prejudicar as características positivas que existem no modelo atual. São listadas, a seguir, algumas recomendações:

- Para que o FPM se torne, efetivamente, um instrumento de **redução de hiato fiscal**, deve-se passar a utilizar, como critério de partilha dos recursos entre municípios, tanto indicadores de baixa capacidade fiscal local como critérios que apontem para forte pressão de demanda por serviços públicos. Para indicadores de demanda de serviço público poderiam ser utilizados, além da população (com uma fórmula não-viesada), a taxa de crescimento anual da população, a densidade demográfica e o percentual de população vivendo em área urbana. Como indicador de capacidade fiscal, em vez de utilizar a renda *per capita estadual*, como é feito atualmente para o FPM-Capital, seria mais eficaz utilizar (para todos os municípios e não só as capitais) indicadores municipais já disponíveis ou passíveis de serem apurados, para

que se leve em conta a diversidade de capacidade fiscal existente dentro de um mesmo estado. Não seria difícil, por exemplo, que a Receita Federal elaborasse um índice de arrecadação de tributos federais por município, o que seria uma *proxy* para a capacidade fiscal local. O mesmo poderia ser feito com as estatísticas de arrecadação de tributos estaduais, em especial, o ICMS. Estatísticas acerca dos valores de imóveis poderiam indicar a amplitude da base tributária local. Indicadores de renda e pobreza, apurados pelos censos demográficos decenais, também poderiam compor o indicador de capacidade fiscal. Ainda que esses dados censitários sejam atualizados apenas a cada dez anos, é melhor trabalhar com um indicador defasado do que não ter nenhum indicador de capacidade fiscal¹³.

- Para incentivar a **gestão eficiente e a responsabilidade fiscal**, separar uma parte dos recursos do FPM que seriam entregues a municípios que obtivessem classificação de risco positiva por uma agência privada de *rating*. Municípios que não se interessassem em fazer um diagnóstico de sua gestão para obter esse tipo de classificação teriam essa parcela das transferências vinculada às áreas de educação e saúde (transferências no âmbito de programas de saúde e educação orientados pelo governo federal tendem a sofrer menor desperdício e captura do que recursos transferidos livremente, além de ser maior o foco em serviços públicos com impacto na redução da pobreza e da desigualdade). Ao longo dos anos, a parcela de transferências distribuída sob a forma de premiação do *rating* positivo cresceria, de forma a induzir os municípios a fazer sua avaliação e melhorar a qualidade de sua gestão. Trata-se, portanto, de abrir mão de parte da **autonomia subnacional**, em prol de uma melhoria na **gestão e na responsabilidade fiscal**.
- O montante total alocado pelo FPM aos municípios é muito elevado. Não existem precedentes, em outras federações, de um fundo de transferências com valores tão elevados; e de índices tão altos de dependência dos governos municipais em relação às transferências federais. Por isso seria importante diminuir o montante total transferido no âmbito do FPM. Para que isso não represente perda de receita para os municípios, as transferências poderiam ser substituídas por mecanismos de cooperação tributária, tais como *piggyback*¹⁴ em impostos estaduais e federais, e convênios para desconto, no pagamento de impostos estaduais e federais, de parcela do que foi pago ao fisco municipal. Tal ação cooperativa estimularia os consumidores a exigir a emissão de nota fiscal, criaria uma “fiscalização automática”, aumentaria a arrecadação local e reduziria a necessidade de transferências via FPM.

¹³ Um mecanismo de partilha desenhado conforme proposto acima permitiria acabar com a atual segmentação do FPM em FPM-Capitais, FPM-Reserva e FPM-Interior. Os indicadores de capacidade fiscal já seriam capazes de impor um teto aos municípios de maior renda, em especial às capitais, e os indicadores de pressão de demanda por serviços públicos já destinariam mais recursos para os mais populosos, deixando de ser necessário apartar tanto os recursos das capitais quanto fazer uma reserva de recursos adicionais para os mais populosos.

¹⁴ Possibilidade de um nível de governo aplicar uma alíquota adicional a uma base tributária de competência de outro nível de governo. Assim, por exemplo, um município que utilizasse esse mecanismo, “pegaria uma carona” em todo o serviço de fiscalização e normatização do tributo, feito pelo nível de governo titular da base. Teria uma fonte de receita com baixos custos administrativos. Por outro lado, perderia competitividade em relação a outros municípios que não cobrassem tal adicional.

- Outro incentivo à **gestão eficiente** poderia ser criado por meio da reserva de uma parte do FPM com a finalidade de financiar parcialmente investimentos em áreas metropolitanas, de interesse de mais de um município, e que sejam co-geridos e co-financiados pelos municípios interessados. Ou seja, trata-se de transformar parte do FPM em uma transferência condicional a investimentos na infra-estrutura metropolitana, com contrapartida aportada pelos municípios beneficiários, e voluntária (pois seria repassada apenas aos municípios que tivessem projetos de investimentos aprovados). Nesse caso, se estaria abrindo mão da **autonomia subnacional** para obter benefícios no campo da **eficiência**. Dependendo das regras de aprovação dos projetos de investimento, haveria, também, o custo de um aumento do espaço para **barganha política**.
- Qualquer mudança de critérios deve prever um período de transição, para evitar choques (negativos e positivos) nas receitas municipais. Tais choques não apenas elevariam a resistência política à aprovação das mudanças, mas também resultariam na descontinuidade de programas públicos nos municípios perdedores e na tentação de elevação pouco responsável de gastos nos municípios que, de repente, se descobrissem “mais ricos”.

Referências bibliográficas

AFONSO, J.R.; RAMUNDO, J.C.; ARAÚJO, E.A. *Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil*. BNDES, 1998. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso: setembro 2007.

AFONSO, J.R.; MELLO E L. *Brazil: an Evolving Federation*. Anais da Conferência do FMI sobre Descentralização Fiscal. Washington: FMI, 2000.

KITCHEN, H. Grants to Small Urban Governments. In: BOADWAY,R.; SHAH, A. (Eds.). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington: Banco Mundial, 2007.

MENDES, M. *Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros*. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo, Departamento de Economia, 2002.

MENDES,M; MIRANDA,R.B.;BLANCO,F. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnósticos e proposta de reforma*. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Texto para Discussão nº 40. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm> Acesso: 15 jul. 2008.

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

SHAH, A. A practitioner’s guide to intergovernmental fiscal transfers. In: BOADWAY,R.; SHAH, A. (Eds.). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington: Banco Mundial, 2007.

SLACK, E. Grants to large cities and metropolitan areas. In: BOADWAY, R.; SHAH, A. (Eds.). *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington: Banco Mundial, 2007.

ANEXO I

As leis e normas infraconstitucionais que estabelecem as regras para a distribuição dos recursos do FPM são:

LEGISLAÇÃO	EMENTA	DISPOSITIVOS
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.	art. 91
Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981	Altera a Lei nº 5.172, de 1966, e cria a reserva do FPM.	arts. 1º a 3º
Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989	Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação.	arts. 4º a 7º
Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992	Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.	arts. 1º e 102
Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997	Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do FPM.	arts. 1º a 4º
Lei Complementar nº 106, de 23 de março de 2001	Dá nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes de distribuição dos recursos do FPM.	art. 1º
Decisão Normativa do TCU nº 87, de 21 de novembro de 2007 (altera-se anualmente)	Aprova, para o exercício de 2008, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, I, a, b, c e d, da Constituição Federal e da reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 1981.	–

Elaborado pelos autores.