

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (DCSA)  
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**LOURIVAL JUNIOR MATOS MACEDO**

**ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE EQUIDADE NA REPARTIÇÃO DO FPM EM  
MUNICÍPIOS BAIANOS COM BASE NO COEFICIENTE DE DISTRIBUIÇÃO**

**VITÓRIA DA CONQUISTA – BA  
2018**

**LOURIVAL JUNIOR MATOS MACEDO**

**ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE EQUIDADE NA REPARTIÇÃO DO FPM EM  
MUNICÍPIOS BAIANOS COM BASE NO COEFICIENTE DE DISTRIBUIÇÃO**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Contabilidade Pública

Orientador: Prof. Ms, Antonio dos Santos

Coorientadora: Prof<sup>a</sup> Ms Ivaneide Almeida Braga

**VITÓRIA DA CONQUISTA – BA  
2018**

## FICHA CATALOGRÁFICA

**LOURIVAL JUNIOR MATOS MACEDO**

**ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE EQUIDADE NA REPARTIÇÃO DO FPM EM  
MUNICÍPIOS BAIANOS COM BASE NO COEFICIENTE DE DISTRIBUIÇÃO**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Contabilidade Pública

Orientador: Prof. Ms, Antonio dos Santos

Coorientadora: Profª Ms Ivaneide Almeida Braga

Vitória da Conquista. \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

**ANTÔNIO DOS SANTOS**

Prof.Ms  
Orientador

**IVANEIDE ALMEIDA BRAGA**

Prof. Ms. em Contabilidade

**MÁRIO ALGUSTO CARVALHO VIANA**

Prof. Ms

À minha família, amigos, colegas e professores orientadores, pelo apoio e compreensão, oferecidos de modo tão espontâneo durante a elaboração deste trabalho, bem como ao longo do curso.

## **AGRADECIMENTOS**

Sou grato a Deus, minha família, amigos e a minha orientadora, Ms<sup>a</sup> Ivaneide Braga. Com a sua parceria pude vivenciar minhas próprias etapas de leitura e escrita, durante o processo de pesquisa e execução da pesquisa. Obrigado pelas sugestões, além da paciência e incentivo na confecção deste trabalho.

Eu falhei em algumas provas e meu amigo passou em todas. Hoje ele é Engenheiro da Microsoft e eu sou dono da Microsoft.

(BILL GATES)

## RESUMO

Este trabalho visa analisar os critérios de equidade na repartição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM através da análise dos coeficientes de distribuição de 24 municípios Baianos, na faixa de 4.0 a 2.6. Esta pesquisa se justifica pela grande importância em se conhecer até que ponto os critérios adotados para repartição do FPM aos municípios vem atendendo adequadamente ao disposto no art. 161, II da Constituição Federal de 1988, ao qual preceitua que os critérios de rateios dos fundos de participação devem promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios. Daí a necessidade de um estudo atualizado levando-se em consideração, além do fator populacional, indicadores municipais, tais como: IDH, PIB percapita e dimensão territorial. Quanto à metodologia, tratou-se de uma pesquisa exploratória de caráter descritivo, realizada através de pesquisa bibliográfica, documental e de levantamento, utilizando como método de abordagem tanto qualitativo quanto quantitativo e tendo como instrumento de coleta, os dados advindos de sites oficiais do Governo Federal, tendo como principal foco o Fundo de Participação dos Municípios, no que diz respeito ao coeficiente de repartição do mesmo. Os resultados encontrados evidenciam que os municípios dependem fortemente das transferências intergovernamentais, sendo o FPM, como principal fundo garantidor de “sobrevivência” da maioria dos municípios Brasileiros, e que os critérios de repartição precisam ser revistos de forma a torná-los aptos a promoverem a redução das desigualdades regionais e a equalização da situação econômico-financeira dos entes municipais.

**Palavras-chaves:** Fundo de participação dos municípios. Coeficiente de distribuição. Critérios de Equidade.

## **ABSTRACT**

This work aims to analyze the equity criteria in the distribution of the Municipal Participation Fund - FPM through the analysis of the distribution coefficients of 24 municipalities in the range of 4.0 to 2.6. This research is justified by the great importance of knowing the extent to which the criteria adopted for allocating the FPM to the municipalities are adequately meeting the provisions of art. 161, II of the Federal Constitution of 1988, which states that the criteria for apportionment of participation funds should promote the socioeconomic balance between States and Municipalities. Hence the need for an updated study taking into account, in addition to the population factor, municipal indicators, such as: HDI, PIB per capita and territorial dimension. As for the methodology, it was an exploratory research of a descriptive character, carried out through bibliographical, documentary and survey research, using as qualitative and quantitative method of approach and having as an instrument of collection, the data coming from official sites of the Government Federal Government, with the main focus being the Municipal Participation Fund, with regard to the distribution coefficient of the Municipality. The results show that municipalities are heavily dependent on intergovernmental transfers, and the MPF is the main "survivor" guarantee fund of most Brazilian municipalities, and that the distribution criteria need to be reviewed in order to promote them. reduction of regional inequalities and the equalization of the economic and financial situation of municipal entities.

**Key words:** Participation fund of municipalities. Coefficient of distribution. Equity Criteria.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1: Divisão regional do FPM segundo o TCU. ....</b>	<b>41</b>
<b>Figura 2 – Cálculo FPM Interior.....</b>	<b>44</b>
<b>Figura 3 – Cálculo FPM Capitais .....</b>	<b>45</b>
<b>Figura 4 – Cálculo FPM Reserva .....</b>	<b>45</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 – Coeficiente Individual do Fundo de Participação dos Municípios....</b>	<b>41</b>
<b>Tabela 2: Coeficiente dos municípios segundo fator representativo da população. ....</b>	<b>42</b>
<b>Tabela 3: Coeficiente dos municípios segundo o fator representativo da renda per capita. ....</b>	<b>42</b>
<b>Tabela 4: Coeficiente dos municípios segundo seu número de habitantes.....</b>	<b>43</b>
<b>Tabela 5: Dados municipais de municípios de faixa FPM 4.0 a 2.6.....</b>	<b>46</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

FPE – Fundo de Participação dos Estados.

ICMS – Imposto sobre Comércio de Mercadorias e Serviços.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

TCU - Tribunal de Contas da União.

IR - Impostos de Renda.

IPI - Imposto sobre produtos industrializados.

IPVA – Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores.

ICMS – Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano.

ISSQN - Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza.

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

UPB – União dos Prefeitos da Bahia

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	15
1.1 TEMA .....	17
1.2 OBJETIVOS .....	17
1.2.1 Objetivo Geral.....	18
1.2.2 Objetivos Específicos .....	18
1.3 PROBLEMATIZAÇÃO .....	18
1.3.1 Problema .....	19
1.3.2 Questões secundárias .....	20
1.4 HIPÓTESE DE PESQUISA.....	20
1.5 JUSTIFICATIVA .....	20
1.6 RESUMO METODOLÓGICO .....	21
1.7 VISÃO GERAL .....	22
2 REFERENCIAL TEÓRICO .....	22
2.1 MARCO CONCEITUAL.....	23
2.2 ESTADO DA ARTE.....	25
2.3 MARCO TEÓRICO .....	28
2.3.1 O Federalismo Fiscal no Brasil. ....	28
2.3.2 – Transferências Constitucionais. ....	29
2.3.3 Fundos de Participação. ....	31
2.3.4 FPM – Fundo de Participação dos Municípios.....	32
3 METODOLOGIA.....	34
3.1 MÉTODO DE ABORDAGEM .....	36
3.2 DELIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	37
3.3 TIPOLOGIA DA PESQUISA .....	37
3.4 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS.....	38
3.5 UNIVERSO DA PESQUISA .....	38
3.6 AMOSTRA .....	39
3.7 INSTRUMENTOS DE LEVANTAMENTO DE DADOS .....	39
4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....	40
4.1 CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO TOTAL DO FPM.....	40
4.2 DEFINIÇÃO DOS COEFICIENTES .....	41

4.3 ANÁLISE DOS DADOS.....	48
4.3.1 Da Composição da Amostra .....	48
4.3.2 Dos Resultados e Principais achados.....	48
4.3.3 Análise das confirmações obtidas.....	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	51
REFERÊNCIAS.....	54

## 1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição de 1988 os entes federativos, em especial os municípios, passaram a ter uma maior autonomia e em contrapartida uma maior responsabilidade no atendimento às demandas por uma gestão responsável e transparente dos recursos públicos. Contudo, em sua grande maioria, esses municípios vêm enfrentando um sério problema, frente à necessidade de atendimento de uma demanda ilimitada de serviços a serem suprimido com entradas de recursos escassos, pois a equação receitas e despesas nem sempre são equivalentes, tendo em vista o baixa arrecadação municipal e sua dependência aos repasses de transferências constitucionais, em especial ao repasse do FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

Os Fundos de Participação são recursos repassados pela União a estados, municípios e Distrito Federal, conhecidos também como transferências constitucionais e legais. (BRASIL, 2012). Estes são repasses de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, entre os quais estão: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dentre outros. Esses fundos carregam em si inestimável valor no que diz respeito ao equilíbrio e igualdade entre os entes subordinados, bem como, em teoria, como ferramenta de desenvolvimento igualitário entre estes. (BRASIL, 2012)

Afunilando em grau maior e focando de maneira direta ao que se impõe, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), é uma transferência redistributiva, paga pela União a todos os municípios do Brasil. A participação do FPM em relação à receita orçamentária do conjunto dos Municípios brasileiros é de 19,29%, enquanto que a participação do FPM sobre a receita de transferências (constitucionais e voluntárias) é de 28,28%. A região Nordeste apresenta as maiores participações relativas do FPM tanto em relação à receita orçamentária (32,70%) quanto em relação às receitas de transferências, com 39,40%, segundo dados obtidos do Tesouro Nacional.

Este fundo é um mecanismo proveniente da tradição federativa brasileira, com sua origem na Constituição de 1946. A denominação “Fundo de Participação dos Municípios” foi instituída pela Constituição de 1967, sendo, importante observar

que essa Constituição foi promulgada pelo Regime Militar (vigente entre 1964 e 1985), com orientação fiscal fortemente centralizadora. Ele é de uso incondicional, aleatória e sem contrapartida. Trata-se da segunda maior categoria de transferências, perdendo apenas para o repasse do ICMS dos estados para os municípios. (SENADO FEDERAL, 2012)

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. Trata-se, portanto, de partilhar a receita de impostos específicos e não a receita da União como um todo. (TCU, 2012). O total de recursos do FPM é segmentado em três partes: 10% são entregues aos municípios que são capitais dos estados, 86,4% aos municípios não capitais e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios mais populosos.

A sua lógica geral é: A parcela I (FPM - Capitais) visa limitar o montante absorvido pelas capitais de estado, consideradas cidades mais desenvolvidas e, portanto, mais capazes de financiar suas próprias despesas; a parcela II (FPM - Interior) é dividida de acordo com a população, em fórmula a ser descrita adiante; a parcela III (FPM-Reserva) foi criada para atenuar a desvantagem dos municípios mais populosos, em função de viés existente no cálculo da parcela II. A seguir são descritos os critérios de partilha de cada uma dessas parcelas. (TCU, 2012)

O cálculo dos coeficientes de cada município, utilizando os critérios acima descritos, é feito anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), podendo, portanto, haver mudanças na participação relativa de cada município em função de sua taxa de crescimento populacional ou de alterações na posição relativa da renda per capita do seu estado em relação ao restante do País.

O IBGE estima a população de cada município e informa o resultado ao TCU. Os municípios podem contestar o valor da estimativa, cabendo ao IBGE acolher ou não tal contestação. O IBGE também informa ao TCU os dados mais recentes disponíveis acerca da renda per capita estadual.

Um problema prático que surge em relação às estimativas populacionais é que, quando da realização dos censos demográficos decenais, os coeficientes dos municípios precisam ser ajustados à população efetivamente contada pelo censo. Aqueles municípios que tiveram suas populações superestimadas durante o período intercensos tendem a sofrer reduções, muitas vezes significativas, em seus

coeficientes. Para que não haja perda abrupta de receita, pressionam o Congresso Nacional para aprovar leis que estabeleçam períodos de transição, nas quais os seus coeficientes não seriam reduzidos de imediato, mas sim ao longo dos anos com a aplicação de redutores que conduzam de forma gradual, os seus coeficientes aos novos valores. (SENADO FEDERAL, 2012)

A partir do momento em que o valor total do FPM é fixado de forma externa e não é influenciado por essa regra de transição, o resultado da regra é que os municípios que tiveram crescimento populacional acima das estimativas intracenso recebem, durante o período de transição. Outra característica passível de debate é o fato da sistemática de cálculo do fundo, que em suma tem o objetivo de diminuir desigualdades regionais, não levar em consideração o potencial de arrecadação dos entes, no qual, de acordo com a região em que se faça analogia, apresentará uma enorme diferença entre estas, pois certamente haverá discrepância de arrecadação, fato que deveria ser considerado.

Partindo desses pressupostos, o presente estudo procura trazer à tona a problemática com relação a adequação dos coeficientes de distribuição do fundo no que tange a igualdade de distribuição, bem como, busca demonstrar casos em que os mesmos já se mostraram defasados e/ou passíveis de adoção de critérios mais abrangentes.

## **1.1 TEMA**

Análise dos critérios de equidade na repartição do FPM nos municípios baianos com base no coeficiente de distribuição.

## **1.2 OBJETIVOS**

A pesquisa científica é uma atividade para investigação de problemas teóricos e práticos por meio do emprego de processos científicos (Cervo, Bervian e a Silva, 2007), sendo necessária para seu desenvolvimento a definição de seus objetivos. Estes objetivos permitem saber o que se vai procurar e o que se pretende alcançar (Marconi e Lakatos, 2008, p. 158), devendo os mesmos, serem extraídos diretamente dos problemas levantados, apresentando o que se pretende alcançar

com a realização da pesquisa, ou seja, indicando o que se pretende conhecer, mensurar ou provar no decorrer da pesquisa (Richardson, 2011).

A ideia é que os objetivos de pesquisa tragam informações sobre o tema em questão, e assim, possam ampliar a realidade que de alguma maneira já é conhecida; por outro lado, também tragam novos questionamentos sobre o tema que está sendo estudado. (Cervo, Bervian e a Silva, 2007), podendo ser classificados em dois tipos diferenciados: o objetivo geral, o qual precisa dar conta da totalidade do problema da pesquisa, devendo ser elaborado com um verbo de precisão, evitando ao máximo uma possível distorção na interpretação do que se pretende pesquisar e os objetivos específicos os quais fazem o detalhamento do objetivo geral e devem ser iniciados com o verbo no infinitivo”. Ou seja, o primeiro é mais amplo e define o que se quer alcançar, enquanto que o segundo é mais delimitado e indicam as ações que viabilizarão atingir o objetivo geral (Oliveira, 2011, p. 36-37)

### **1.2.1 Objetivo Geral.**

Analisar os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios com base no coeficiente demonstrando se os mesmos guardam em si critérios justos de distribuição.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Identificar os critérios utilizados na repartição do Fundo de Participação dos municípios;
- Demonstrar como é calculado o coeficiente de repasse;
- Verificar o grau de dependência dos municípios sobre o FPM;
- Determinar possíveis fatores que venham a indicar critérios falhos de distribuição do fundo.

## **1.3 PROBLEMATIZAÇÃO**

A inquietação que advém da busca pela resposta sobre questões diversas, é o que norteia a pesquisa, na busca sobre esclarecimentos sobre o objeto de estudo em questão, assim como aborda Gil (2006, p. 49-50):

“[...] na acepção científica, problema é qualquer questão não resolvida e que é objeto de discussão, em qualquer domínio do conhecimento [...] pode-se dizer que um problema é testável cientificamente quando envolve variáveis que podem ser observadas ou manipuladas. As proposições que se seguem podem ser tidas como testáveis: (...) Todos estes problemas envolvem variáveis suscetíveis de observação ou de manipulação...”.

Segundo Martins (2000), projeto de pesquisa é um texto que define e mostra, com detalhes, o planejamento do caminho a ser seguido na construção de um trabalho científico de pesquisa. É um planejamento que impõe ao autor ordem e disciplina para execução do trabalho de acordo com os prazos estabelecidos. Para Lakatos e Marconi (2008, p. 161), é uma dificuldade, teórica ou prática, no conhecimento de alguma coisa de real importância, para a qual se deve encontrar uma solução.

Sendo assim, no presente estudo, serão debatidas questões acerca do coeficiente de distribuição do FPM, devido a sua total importância para os municípios Brasileiros, em especial os pequenos municípios, dos quais, o fundo corresponde á considerável parcela das transferências recebidas, chegando em alguns casos a 90% das receitas.

O IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) estima anualmente o fator populacional que compõe cálculo para o coeficiente, avalia a variação populacional no Brasil todo, e apresenta os novos números ao TCU (Tribunal de Contas da União), só que o prazo decenal utilizado para tal, é fruto de constantes indagações por parte que alguns municípios, o que traz a relevância do tema abordado, procurando discutir os critérios de distribuição utilizados e a necessidade de uma possível reavaliação do coeficiente por parte dos órgãos responsáveis.

### **1.3.1 Problema**

A repartição do Fundo de Participação dos Municípios Baianos, realizada com base em seu coeficiente guarda em si critérios justos de distribuição?

### 1.3.2 Questões secundárias

- Quais os casos em que coeficiente do FPM dos municípios pode ser mudado?
- Como é calculado esse coeficiente de repasse?
- Qual o grau de dependência dos municípios sobre o FPM?
- Quais os fatores indicam critérios falhos de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios?

### 1.4 HIPÓTESE DE PESQUISA

A hipótese de uma pesquisa pode ser conceituada como as respostas possíveis e provisórias em relação às questões de pesquisa tornando-se também instrumentos importantes como guias na tarefa de investigação (LAKATOS e MARCONI, 1995), ou, também, uma tentativa de oferecer uma solução possível mediante uma proposição, ou seja, uma expressão verbal suscetível de ser declarada verdadeira ou falsa (Gil, 2002)

Segundo Gil (2010, p.41), a origem das hipóteses pode estar na observação assistemática dos fatos, nos resultados de outras pesquisas, nas teorias existentes, ou na simples intuição, podendo as mesmas serem verdadeiras ou falsas, as quais sendo bem elaboradas, podem conduzir à verificação empírica, que é o propósito da pesquisa científica.

Dessa maneira, definiram-se as seguintes hipóteses para essa pesquisa:

- A repartição do FPM, tomando por base o coeficiente de distribuição não segue critérios de equidade.
- Indicadores como a taxa de crescimento da população, a densidade demográfica, o percentual de população vivendo em área urbana, a baixa renda per capita ou o baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH), influenciam no coeficiente e contribuem para a equidade na repartição.

### 1.5 JUSTIFICATIVA

O IBGE (2001), em sua primeira Pesquisa de Informações Básicas Municipais, revela um país com maioria absoluta (73%) de pequenos municípios, até

20 mil habitantes. O mesmo estima a população de cada município e informa o resultado ao TCU (Tribunal de Contas da União) para cálculo do coeficiente de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

A principal crítica e objeto deste estudo então, se ancoram na problemática sobre a defasagem do coeficiente de repasse do FPM, levantado inicialmente pelo IBGE, e posteriormente levado ao TCU. Principalmente no que diz respeito ao período decenal no qual é feita essa estimativa populacional por parte do IBGE, e que em muitos casos se superestimada a população de um município, podendo acometê-lo de reduções nos repasses, como também, a não observância de fatores determinantes, como o IDH.

A participação do FPM em relação à receita orçamentária do conjunto dos Municípios brasileiros é de 19,29%, enquanto que a participação do FPM sobre a receita de transferências (constitucionais e voluntárias) é de 28,28%, e em municípios de pequeno porte, o FPM chega corresponder a mais de 90% das receitas totais recebidas, então, o debate sobre a temática agrega grande valor social.

Devido a isso, pela notoriedade que emana do FPM para os municípios, despertou-se o desejo de investigar e analisar a defasagem e/ou necessidade de reavaliação da sistemática de cálculo do coeficiente que compõe a parcela destinada aos municípios Baianos. Então, mediante a problemática acerca do coeficiente de repasse inerente a cada município, se faz necessário a reavaliação deste, levando-se em consideração, tempos de dinâmicas populacionais expressivas em curtos espaços de tempo, estimativa populacional, bem como a não observância fidedigna aos fatores sociais e geográficos, norteando assim a pesquisa do tema.

## **1.6 RESUMO METODOLÓGICO**

Essa pesquisa possui uma abordagem qualitativa/quantitativa, com caráter descritivo. Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratório-descritiva e com relação aos procedimentos, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, documental e de levantamento. Sendo realizada a análise eletrônica de dados advindos de sites oficiais do Governo Federal, tendo como principal foco o Fundo de Participação dos Municípios, no que diz respeito ao coeficiente de repartição do mesmo.

Os resultados apresentados foram organizados em gráficos para uma análise descritiva e objetiva, mostrando os pontos referentes a análise amostral dos coeficientes de FPM de municípios Baianos.

## **1.7 VISÃO GERAL**

O primeiro cuidado na realização do TCC foi criar uma sequência lógica em relação ao tema objeto da pesquisa, de forma a deixar clara a relevância do mesmo. O tema em virtude da sua amplitude necessitou de se fazer recortes e escolhas dos pontos considerados mais relevantes, sendo distribuídos da seguinte forma: O primeiro capítulo se contextualizou o projeto desenvolvido, contendo: Introdução, problema, objetivo geral e objetivo específico, justificativa, hipótese e o resumo metodológico; O segundo capítulo traz um levantamento bibliográfico, que está subdividido em marco conceitual, marco teórico e estado da arte, entre os quais, consta o conceito de transferências intergovernamentais, relatando sua origem e fazendo um breve histórico, o conceito e sua função compensadora; O terceiro capítulo explorou a metodologia utilizada e que constituiu o caminho científico empregado; No quarto enfocou-se de maneira significativa o Fundo de Participação dos Municípios, sobre sua importância como ferramenta de diminuição de desigualdades regionais, procurou expor e analisar os dados que foram coletados através de pesquisas eletrônicas em sites oficiais, com finalidade de atingir os objetivos da pesquisa; E Por fim, o quinto capítulo sintetizou a conclusão do trabalho, fazendo o fechamento de todos os pontos abordados no trabalho; Apresentaram-se como elemento pós-textual as referências que foram as ferramentas essenciais para o embasamento teórico do trabalho elaborado.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

O Referencial Teórico tem como finalidade apresentar conceitos gerais e essenciais para a melhor compreensão do trabalho, tendo por base referências bibliográficas as quais promoverão o embasamento teórico do estudo, bem como, servirão de base para a análise e interpretação dos dados coletados na pesquisa. Nesse trabalho será composto por três tópicos fundamentais: Marco Conceitual, que aborda os principais conceitos relacionados à temática principal do trabalho; O

Estado da Arte, que apresenta os trabalhos escritos na área, os quais ajudarão no desenvolvimento da pesquisa. E, por fim, o Marco Teórico, que apresenta o tema de forma mais aprofundada, apoiado em autores referenciados.

## **2.1 MARCO CONCEITUAL**

A administração pública, em suma, tem por objetivo a subsistência do Estado e suas atividades, e segundo Albuquerque (2006), a teoria das finanças públicas pressupõe que há falhas no mercado, e que estas falhas precisam ser corrigidas por meio da intervenção do Estado de forma a garantir que a sociedade alcance o estágio de bem estar social.

Cabe-nos discutir nesse estudo então, alguns conceitos que são importantes para se conhecer a tipologia das receitas públicas, conseqüentemente das transferências intergovernamentais, base metodológica da pesquisa. E assim discorre Machado Jr. (1995), que, a Receita Pública é um conjunto de entradas e ingressos financeiro, com fontes e fatos geradores próprios e permanentes, oriundos da ação e de atributos inerentes à instituição, e que, integrado ao patrimônio na qualidade de elemento novo, produz-lhe acréscimos, sem, contudo, gerar obrigações, reservas ou reivindicações. Logo, ferramentas de repasse como as transferências constitucionais se fazem imprescindíveis ao estudo de receitas públicas dos entes federados.

Nesse sentido, Lima (2003) descreve que as finanças públicas guardam algumas razões para a existência das transferências intergovernamentais. Citando que as três mais importantes estão relacionadas com aspectos de eficiência econômica: a) internalização de externalidades a outras jurisdições, na situação em que a construção de uma escola numa cidade beneficiará alunos de cidades vizinhas; b) melhoria do sistema tributário como um todo, evitando que distorções ocorram; e, c) correção de ineficiência na oferta de equilíbrio de bens públicos locais, vez que há oferta ineficiente de bens e serviços em nível local de governo, justificando a necessidade da existência de transferência de recursos federais para os entes subnacionais.

A relação existente entre as transferências constitucionais intergovernamentais da União para os estados e municípios, classificados como

redistributivas, são as principais receitas destes. Para tanto, faz-se necessário conhecer o que são Transferências Constitucionais, e o TCU nos descreve como:

A Constituição Federal define modalidades de repasses de recursos da União para Estados, Distrito Federal ou Municípios. O art. 159 trata das seguintes repartições tributárias: - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) - Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis) - Imposto sobre Produtos Industrializados proporcionais ao valor das exportações (IPI-Exportação). O art. 161 da Constituição Federal estabelece que ao Tribunal de Contas da União compete calcular e fixar os coeficientes de participação na distribuição de recursos das referidas repartições tributárias. Compete, ainda, ao TCU, fiscalizar a entrega dos recursos aos beneficiários e acompanhar, junto aos órgãos competentes da União, a classificação das receitas que dão origem às repartições. (TCU, 2012)

Diante disso, Balthazar (2004) afirma que, dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE; o Fundo de Participação dos Municípios – FPM; o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX; o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEB; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. O autor acrescenta ainda que, esses fundos têm caráter compensatório, visando aliviar as diferenças regionais por meio de repasses maiores aos entes federados que arrecadam menos. Sendo assim, parte-se do princípio que, cada um desses fundos, tem em si, sistemática e critério específicos de distribuição, buscando trazer a maior igualdade e isonomia ao processo.

Portanto, entende-se então que as transferências constitucionais são a contrapartida que a união repassa aos estados e municípios do país, assim como reitera (COSTA, 2013):

Além de um caráter redistributivo, as transferências podem ser trabalhadas como mecanismos devolutivos ou compensatórios. Neste sentido, destacam-se as transferências referentes ao IPVA e ao ICMS no formato de repasses devolutivos. Dos recursos provenientes da arrecadação do IPVA é transferido, pelos governos estaduais aos municipais, um valor correspondente a 50% do montante efetivo, baseando-se no critério de origem. Em relação ao ICMS, 25% do montante arrecadado são repassados aos municípios, onde 75% dos mesmos apresentam-se na forma de devolução tributária e 25% de acordo com lei estadual.

Ao trazer inferências sobre transferências constitucionais, adentramos então de forma mais afinada no que essas representam para os estados e municípios. Principalmente, no que diz respeito aos Fundos, que são Recursos repassados pela União a estados, municípios e Distrito Federal, e mais precisamente, o Fundo de Participação dos Estados (FPE), e objeto deste estudo, o Fundo de participação dos Municípios (FPM).

Nessa temática, Farina (2007) aborda a importância desse repasse no que diz respeito aos pequenos municípios, e completa, que os principais tributos municipais, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) só atingem maior potencial de arrecadação em municípios de grande e médio porte. Então, os municípios de pequeno porte possuem como principal receita as transferências feitas pelo Governo Federal e Estadual, destacando o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a dependência relativa sobre esse repasse.

Já em sua pesquisa, Bovo (2001) complementa que mais de três mil municípios brasileiros possuíam grande parte de sua receita vinda dos fundos de transferências constitucionais, principalmente o Fundo de Participação dos Municípios, o que se torna fator preocupante quando Mendes (1994) aborda em seus estudos, que 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.

## **2.2 ESTADO DA ARTE**

O estado da arte é um método de estudo que se realiza por meio de uma revisão bibliográfica sobre a produção de determinada temática em uma área de conhecimento específica. Portanto, o objetivo ao utilizar esse método é fazer um levantamento, mapeamento e análise do que se produz considerando áreas de conhecimento, períodos cronológicos, espaços, formas e condições de produção. (FERREIRA, 2002; ROMANOWSKI e ENS, 2006).

## Estado da arte.

TIPO	TÍTULO	AUTOR (ES)	ANO	NÍVEL	INSTITUIÇÃO	IDEIA PRINCIPAL	LINK/LUGAR	DATA DE ACESSO
Livro	Gestão de Finanças Públicas	ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B., SILVA, P. H. F	2006	_____	_____	Administração financeira; Finanças públicas; Orçamento público; Planejamento governamental; Responsabilidade fiscal.	Brasília	_____
Livro	Fundos constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais da federação	BALTHAZAR, Ezequiel Antônio Ribeiro	2004	_____	_____	Federalismo; Fundo de Participação; Cooperação; Equilíbrio econômico-financeiro; Desenvolvimento regional; Aspectos econômicos; Autonomia Municipal; Finanças Públicas; Sistema Tributário.	Barueri: Manole	_____
Tese de (Doutorado)	O impacto das transferências constitucionais sobre o comportamento fiscal dos municípios brasileiros	COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da.	2013	_____	Universidade Federal do Ceará	Esforço fiscal	Disponível em:	_____

Cartilha	O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de participação do estados, municípios e Distrito Federal.	TESOUR O NACIONA L.	2004	_____	_____	Governo; Transferências; Fundos.	Disponível em: < <a href="http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf">http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf</a> >	11 de Abril de 2017
	Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil	BRASIL.	1988	_____	_____	Constituição	Brasília, DF, 5 out. 1988  <a href="http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf">http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf</a>	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos trabalhos pesquisados

## 2.3 MARCO TEÓRICO

### 2.3.1 O FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Federação é a união política entre nações ou estados. Federalismo é uma forma de governo pela qual, vários estados se reúnem em uma só nação, sem perderem sua autonomia fora dos negócios de interesse comum. Essa a lição de Dalmo de Abreu Dallari 2003, para quem “(...) o Estado federal, preservando as características locais e regionais, ao mesmo tempo promove a integração, transformando as oposições naturais em solidariedade”.

A descentralização é um dos pontos principais do Federalismo e toda Federação pressupõe a necessidade de preservar e fortalecer a autonomia dos seus entes federados. Sendo assim, a Federação pressupõe a autonomia financeira dos Estados e Municípios, além de competências legislativas, e as transferências intergovernamentais constituem uma importante forma de assegurar esta autonomia, sobretudo em Estados subdesenvolvidos e com grandes desigualdades regionais (MELO, 2009).

Neste sentido, Conti (2001, p. 42) afirma que:

Algumas características são intrínsecas à organização de um determinado Estado na forma federativa. Entre elas podem ser consideradas fundamentais as seguintes: a) autonomia das entidades descentralizadas, que compreende as autonomias política, administrativa e financeira; b) organização do Estado expressa em uma Constituição; c) repartição de competências entre as entidades descentralizadas; d) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional; e) indissolubilidade.

A descentralização aumenta os gastos dos estados e municípios na medida em que alivia os encargos da União (Mello 2002). Grande parte da arrecadação dos tributos nacionais se concentra nas mãos da União, o que gera certa desigualdade na distribuição de metas e receitas dentro da federação. Para equilibrar essa desigualdade, existem as previsões constitucionais de repasses de valores, pela União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, diretamente ou por meio de fundos de financiamento e de participação (apud Mélo, 2009).

As transferências obrigatórias de recursos advindos de impostos por determinação da Constituição aos entes federativos são denominados, pela doutrina, de transferências tributárias obrigatórias. E Valdecir Pascoal (2005, p. 109) discorre que “Transferências tributárias obrigatórias são parcelas de recursos

arrecadados pelos governos, federal e estadual, mas que, obrigatoriamente, devem ser transferidas para Estados, Distrito Federal e Municípios.” Diante disto, verifica-se a importância de se possuir um desenho adequado do sistema de transferências intergovernamentais no Brasil, bem como, a garantia de autonomia dos entes federados (MELO, 2009).

Apesar da dificuldade de conceituar autonomia e de diferenciá-la de outros conceitos semelhantes (tais como soberania), Conti (2001) sistematiza a autonomia das entidades descentralizadas em três categorias básicas: a) autonomia política; b) autonomia administrativa; e, c) autonomia financeira.

A autonomia política compreende:

A competência para legislar, criando normas para determinados assuntos previamente delimitados pela Constituição; a competência para participar das decisões do Poder Central, a delimitação de competências privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos; e a existência de órgãos próprios com os quais exercerá as funções que lhes foram delimitadas pela Constituição (CONTI, 2001, p. 111).

Nesse contexto a autonomia administrativa manifesta-se "pela capacidade que a Constituição confere às entidades descentralizadas de se organizarem, ou seja, estabelecer os órgãos, meios e formas pelas quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas pela Constituição" (Conti, 2001, p.111). Infere-se que inexistente hierarquia administrativa entre a estrutura central e os outros entes federativos.

Por fim, a autonomia financeira de uma entidade compreende o poder de arrecadar, gerir e despender dinheiros e valores públicos de modo independente das demais esferas de governo, sendo que, uma forma necessária da autonomia financeira é justamente a disponibilidade dos recursos necessários para fazer acontecer aos encargos que lhes foram atribuídos. Tais recursos compreendem a arrecadação própria, no âmbito de sua competência tributária, e os oriundos das transferências intergovernamentais e constitucionais.

### **2.3.2 – Transferências Constitucionais.**

Transferências constitucionais são repasses de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, entre os quais estão: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dentre

outros. E, segundo Valdecir Pascoal (2005, p. 109), Transferências tributárias obrigatórias são parcelas de recursos arrecadados pelos governos, federal e estadual, mas que, obrigatoriamente, devem ser transferidas para Estados, Distrito Federal e Municípios. A partir disto, nota-se a importância que possui um modelo adequado do sistema de transferências intergovernamentais num Estado Federado como o Brasil, bem como, a garantia de autonomia financeira destes entes.

Para o Senado Federal (2001) “As transferências fundo a fundo consistem no repasse de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal ou do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Tais transferências são utilizadas em programas na área da saúde e da assistência social”.

Entende-se então que transferências constitucionais (CF, Art. 159, I, b) são recursos despendidos da esfera federal, para estados e municípios, que visam a manutenção do mesmo, bem como a diminuição de desigualdades regionais. Ainda acrescenta Louzada (2012) que:

As transferências de recursos federais da União para os Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios ocorrem de recursos federais da União para os Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios ocorrem de diversas formas. Duas são as principais: transferências constitucionais, também denominadas de obrigatórias diversas formas. Duas são as principais: transferências constitucionais, também denominadas de obrigatórias ou vinculadas, e as voluntárias.

Vê-se então, que esses recursos repassados pela união têm com base legal, obrigatórias ou não, garantir aos entes federativos receitas para manutenção de suas atividades. Louzada (2012) ainda cita que:

Os principais tipos de transferências de recursos federais aos estados, DF e municípios, são: i) as definidas constitucionalmente, entendidas como obrigatórias ou vinculadas; ii) as denominadas voluntárias, cuja forma mais comum se materializa sob a forma de convênios ou contratos de repasse, nada obstante haja outras modalidades do gênero; iii) as de gestão tripartite (SUS/SUAS); iv) as de transferências renda (Bolsa Família, p. ex.); e, v) excepcionalmente, as realizadas para atender a calamidades ou emergências.

É reforçado então, a partir das exposições citadas acima, o importante papel que as Transferências Constitucionais desempenham no estado. Esses repasses, além de garantias aos entes federados, procura desenvolver a continuidade e unidade do estado-nação, e para isso, tem nas transferências, ferramenta de segregação dos recursos.

### 2.3.3 Fundos de Participação.

Fundos de Participação são transferências constitucionais obrigatórias, compreende Recursos repassados pela União a estados, municípios e Distrito Federal. São repasses de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, entre os quais estão: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dentre outros. Sendo assim descritos pelo SENADO FEDERAL (2012) como:

Recursos repassados pela União a estados, municípios e Distrito Federal, conhecidos também como transferências constitucionais. São repasses de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, entre os quais estão: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

O Fundo de Participação é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), e nesse sentido, destaca-se o que se refere a lei por FPM, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados para municípios e 21,5% dos mesmos aos Estados. Mas, é necessário salientar que para se chegar aos percentuais citados, houve inúmeros ajustes e reformulações no decorrer do tempo, assim como relata o (TESOURO NACIONAL 2012):

(...) Já o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) teve origem nesta mesma Emenda Constitucional, em seu artigo 21, que também exigia a regulamentação do Fundo através de Lei Complementar. Inicialmente, o FPM era formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), descontados os incentivos fiscais vigentes na época, restituições e outras deduções legais referentes a esses impostos. A regulamentação do FPM veio com o Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu artigo 91, e o início de sua distribuição deu-se em 1967. O critério de distribuição do FPM era então baseado unicamente na população dos Municípios.

A distribuição dos recursos aos Municípios e estados é feita de acordo ao número de habitantes. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes referentes a cada fundo estão baseados na Lei n.º. 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81. E em relação ao FPM, objeto deste estudo, relata-se que do total de recursos, 10% são destinados aos Municípios

das capitais, 86,4% para os demais Municípios e 3,6% para o fundo de reserva a que fazem juz os Municípios com população superior a 142.633 habitantes (coeficiente de 3.8), excluídas as capitais.

Anualmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, órgão responsável pela realização do Censo Demográfico, divulga estatística populacional dos Municípios e Estados ao Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos mesmos.

#### **2.3.4 FPM – Fundo de Participação dos Municípios.**

O FPM é uma transferência redistributiva, paga pela União a todos os municípios do País. Ela é de uso incondicional, aleatória e sem contrapartida. Trata-se da segunda maior categoria de transferências, perdendo apenas para o repasse do ICMS dos estados para os municípios e segundo Bremaeker (2001), "(...) a maior parcela de recursos dos Municípios provém das transferências constitucionais, sendo que dessas a sua quase totalidade é oriunda do FPM, cujo critério de distribuição está relacionado ao quantitativo de sua população, que determina o coeficiente de participação".

É necessário citar ainda que para as quatro faixas de coeficientes iniciais, que abrangem os Municípios até 20 mil habitantes, os diferenciais dessas faixas são de apenas 3.396 habitantes.

Este fundo é um mecanismo enraizado na tradição federativa brasileira, com sua origem remontando à Constituição de 1946. 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 tenha se dado em valores mais modestos).

Com o final do Regime Militar, aprovou-se uma nova Constituição em 1988, cujo espírito descentralizador resultou em forte aumento da participação dos municípios na receita da União. Trata-se, portanto, de partilhar a receita de impostos específicos e não a receita da União como um todo.

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. No conjunto das informações que compõem o fundamento do cálculo dos repasses do FPM, o IBGE é o responsável direto por recolher as informações de população e da renda per capita de cada município e, ao Tribunal de Contas da União (TCU) cabe, a partir das informações disponibilizadas pelo IBGE, calcular o coeficiente de participação de cada município (CNM, 2012; STN, 2012).

Dessa forma, o FPM é formado por 23,5% do Imposto de renda (IR) e do Imposto sobre produtos industrializados (IPI), sendo que o valor que cada município recebe é definido de acordo com os coeficientes determinados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que levam em consideração os dados oficiais de população e de renda per capita disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (ALBUQUERQUE, 2006).

A sua lógica geral é: a) a parcela I (FPM - Capitais) visa limitar o montante absorvido pelas capitais de estado, consideradas cidades mais desenvolvidas e, portanto, mais capazes de financiar suas próprias despesas; b) a parcela II (FPM - Interior) é dividida de acordo com a população, em fórmula a ser descrita adiante; 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 II. A seguir são descritos os critérios de partilha de cada uma dessas parcelas:

- 10% (dez por cento) aos municípios das Capitais dos Estados;
- 90% (noventa por cento) aos demais Municípios do País, sendo que 4% desse percentual, ou seja, 3,6% do total destinam-se, cumulativamente, aos municípios não Capitais com população superior a 142.633 habitantes (integrantes do grupo chamado de “Reserva”)

O cálculo dos coeficientes de cada município, utilizando os critérios acima descritos, é feito anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), podendo, portanto, haver mudanças na participação relativa de cada município em função de sua taxa de crescimento populacional ou de alterações na posição relativa da renda per capita do seu estado em relação ao restante do País.

O IBGE estima a população de cada município e informa o resultado ao TCU. Os municípios podem contestar o valor da estimativa, cabendo ao IBGE acolher ou não tal contestação. O IBGE também informa ao TCU os dados mais recentes disponíveis acerca da renda per capita estadual.

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.

Um problema prático que surge em relação às estimativas populacionais é que, quando da realização dos censos demográficos decenais, os coeficientes dos municípios precisam ser ajustados à população efetivamente contada pelo censo. Sendo que, aqueles municípios que tiveram suas populações superestimadas durante o período intercensos tendem a sofrer reduções, muitas vezes significativas, em seus coeficientes. Para que não haja perda abrupta de receita, pressionam o Congresso Nacional para aprovar leis que estabeleçam períodos de transição, nas quais os seus coeficientes não seriam reduzidos de imediato, mas sim ao longo dos anos, com a aplicação de redutores que conduzam, de forma gradual, os seus coeficientes aos novos valores. Dado que o valor total do FPM é fixado de forma exógena e não é influenciado por essa regra de transição, o resultado da regra é que os municípios que tiveram crescimento populacional acima das estimativas intracenso recebem, durante o período de transição. (TESOURO NACIONAL, 2012)

### **3 METODOLOGIA**

Metodologia, segundo Rodrigues (2007, p. 1) é “um conjunto de abordagens, técnicas e processos utilizados pela ciência para formular e resolver problemas de aquisição objetiva do conhecimento, de uma maneira sistemática”, ou seja, consiste na explicação detalhada de toda a ação desenvolvida, bem como o que utilizou no trabalho de pesquisa.

Nesse contexto, a metodologia desse trabalho retrata; do método abordado, tipo de pesquisa; técnicas e procedimentos operacionais, além da população e amostra, seguida pela forma de análise e o tipo de aplicação da coleta de dados.

Nesse seguimento é observado todos os processos de análise que seguiram a pesquisa, e Silva (2005, p.11) cita que, metodologia é a lógica dos procedimentos científicos em sua produção e em seu desenvolvimento, não se reduz, portanto, a uma “metrologia” ou tecnologia da medida dos fatos científicos, e ainda complementa que:

A Metodologia tem como função mostrar a você como andar no “caminho das pedras” da pesquisa, ajudá-lo a refletir e instigar um novo olhar sobre o mundo: um olhar curioso, indagador e criativo. A elaboração de um projeto de pesquisa e o desenvolvimento da própria pesquisa, seja ela uma dissertação ou tese, necessitam, para que seus resultados sejam satisfatórios, estar baseados em planejamento cuidadoso, reflexões conceituais só lida se alicerçados em conhecimentos já existentes (p. 11)

Entende-se então que nessa fase serão percorridos os procedimentos utilizados, bem como a segmentação do estudo, e no caso deste, há de citar a caracterização do método como, hipotético-dedutivo; por enquadrar-se no que descreve Japiassu & Marcondes (1990), como, “aquela do qual se constrói uma teoria que formula hipóteses a partir das quais os resultados obtidos podem ser deduzidos com base nas quais se podem fazer previsões que, por sua vez, podem ser confirmadas ou refutadas”.

Já a respeito da abordagem de pesquisa a mesma apresenta caráter qualitativo/quantitativo. O quantitativo, pois é um método de investigação científica que se foca no caráter subjetivo do objeto analisado, que segundo Minayo (2010, p. 57), têm o objetivo de mostrar dados, indicadores e tendências observáveis, ou produzir modelos teóricos abstratos com elevada aplicabilidade prática e o qualitativo, conforme descreve Minayo (2010, p. 57), o método qualitativo pode ser definido como:

(...) é o que se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam. Embora já tenham sido usadas para estudos de aglomerados de grandes dimensões (IBGE, 1976; Parga Nina et.al 1985), as abordagens qualitativas se conformam melhor a investigações de grupos e segmentos delimitados e focalizados, de histórias sociais sob a ótica dos atores, de relações e para análises de discursos e de documentos.

Entende-se então que, suas investigações evidenciam a regularidade dos fenômenos. Como no caso, o coeficiente formador dos repasses do FPM aos municípios, estudando as suas particularidades e sistemática, estas medidas são precisas e podem ser úteis para decisões mais acertadas.

A pesquisa é também exploratória, pois, para realização de um estudo preliminar do principal objetivo da pesquisa, buscou-se familiarizar-se com o fenômeno que estava sendo investigado, de modo que a pesquisa posterior fosse

recebida com maior entendimento. E Selltiz et al. (1965), relata que: “enquadrarse na categoria dos estudos exploratórios todos aqueles que buscam descobrir ideias e intuições, na tentativa de adquirir maior familiaridade com o fenômeno pesquisado”. Esse tipo de pesquisa permite familiaridade entre o pesquisador e o tema pesquisado, visto que este ainda é pouco conhecido, pouco explorado.

A respeito de procedimento, busca-se na bibliografia o amparo para produção do objeto de estudo. Investigação em produções oficiais do Governo Federal, bem como, buscas em artigos, dissertações e livros sobre o tema.

Portanto, a partir de todo esse processo descrito acima, buscou-se na investigação estatística, levantamento de dados em sites e portarias do Governo Federal, onde iniciou-se a busca por dados que norteiem a inquietação que originou a necessidade de abordar a temática, bem como, a sua importância e relevância de estudo.

Inicialmente, a partir da introdução ao estudo, procura-se discorrer e tornar mais próxima a temática, para isso, é citado de forma sistemática o contexto histórico do FPM, e seu desenvolvimento através do tempo, bem como, sua relevância de estudo. Após essa etapa introdutória, há a caracterização então do problema de pesquisa e os objetivos que se procurou atingir no estudo, e a partir disto, formula-se uma hipótese provável ao tema em exposição. Logo após, há a necessidade de trazer inferências importantes e já debatidas sobre a temática, etapa essa de suma importância, pois familiariza a pesquisa á realidade já debatida, e a torna mais próxima ao ambiente acadêmico. Por fim, procurou-se mostrar a visão do estudo, trazer a importância e relevância de buscar a pesquisa do tema, e necessidade de debatê-lo.

### **3.1 MÉTODO DE ABORDAGEM**

Para delimitar a escolha científica de abordagem, inicialmente necessita-se de entender alguns preceitos básicos, que (GIL, 1999; LAKATOS; MARCONI, 1993) discorre: “Método científico é o conjunto de processos ou operações mentais que se devem empregar na investigação. É a linha de raciocínio adotada no processo de pesquisa”.

Ao analisar a caracterização de método científico entende-se que nesse sentido e a partir da análise dos métodos e escolha relativa a essa pesquisa, há o

direcionamento do estudo ao Método Dedutivo. A escolha por tal abordagem se faz por sua essência na qual apenas a razão leva ao conhecimento, e assim, infere (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2003, p.65) "A questão fundamental da dedução está na relação lógica que deve ser estabelecida entre as proposições apresentadas, a fim de não comprometer a validade da conclusão".

Ainda nesse sentido (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2003, p.66) nos traz ainda que:

[...] não se apresentam de forma muito clara, isto porque ambos estão fundamentados no processo observacional. Ressalta-se, no entanto, que, se por um lado, o método dedutivo pode nos levar á construção de novas teorias e novas leis, por outro, o método indutivo só nos possibilita chegar a generalizações empíricas de observações.

Logo, após analisar todas as inferências sobre, vê-se no método dedutivo as características de abordagem que condizem com a abordagem do estudo proposto. Uma vez que, aportado em uma análise sistemática, busca-se trazer novas realidades á questão proposta, e discuti-la.

### **3.2 DELIMITAÇÕES DA PESQUISA**

A pesquisa permitiu ao investigador obter dados relevantes sobre os municípios de faixa 4.0 a 2.6 do coeficiente FPM, que foram coletados e analisados para a conclusão da pesquisa durante dezembro de 2017 e março de 2018.

### **3.3 TIPOLOGIA DA PESQUISA**

Para atingir os objetivos propostos, obteve-se uma divisão, para melhor conhecimento sobre o tema escolhido. O presente estudo foi dividido em: teórico e prático. Na primeira enfocou a sustentação teórica, baseada em pesquisa eletrônica e bibliográfica, para responder os objetivos específicos. Na parte prática, realizou-se uma pesquisa exploratória de caráter descritivo, tendo como âmbito da pesquisa o coeficiente de municípios Baianos como amostragem e fonte de dados.

A pesquisa eletrônica primária permite a investigação de determinada problemática, através de estudos de leis e fontes, que ainda não receberam análise de vários autores. Através deste tipo de pesquisa foi possível analisar e comentar

sobre o FPM em âmbito geral e específico. A análise da legislação foi feita através do entendimento doutrinário, fazendo uma abordagem analítica, com o escopo de sedimentar a ideia central dos pontos passíveis de discussão do Fundo de Participação dos Municípios.

A pesquisa bibliográfica é um meio de formação por excelência e constitui o procedimento básico para os estudos monográficos pelos quais se busca o domínio do estado da arte, fazendo referência de vários pesquisadores e autores que já desenvolveram pesquisas e desenvolveram trabalhos sobre esse tema.

Segundo (GIL, 2010, p.29) “A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos. Todavia, em virtude da disseminação de novos formatos de informação, estas pesquisas passaram a incluir outros tipos de fontes, como discos, fitas magnéticas, CD’s, bem como material disponibilizado pela Internet”.

Recorreu-se inicialmente à busca de orientação através dos conceitos acerca do tema em questão, objetivando facilitar sua compreensão e desenvolvimento, para isso foi feito um levantamento eletrônico, para conhecer o estado da arte em que se encontra a temática, bem como obteve das literaturas já existentes respostas para o objeto da pesquisa.

### **3.4 TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS**

Na elaboração deste trabalho, foram realizadas pesquisas através de livros, sites, revistas, Leis, entre outros. No qual, objetivou conhecer melhor o tema e aprofundar os conhecimentos adquiridos. A pesquisa bibliográfica tratou de conceitos relacionados à Transferências Intergovernamentais, Fundos de Participação, além de responder os objetivos da pesquisa.

Foram utilizados os seguintes instrumentos de pesquisa: a pesquisa e investigação documental eletrônica, análise dos coeficientes do FPM de determinados municípios Baianos e formas de repartição do mesmo, e a análise sistemática destes.

### **3.5 UNIVERSO DA PESQUISA**

O universo de pesquisa foi composto por coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios, inicialmente. Bem como, da inter-relação deste com demais dados; como o IDH (fonte principal de análise), dimensão territorial e renda *Per Capita* de 24 municípios interioranos do estado da Bahia. O universo de pesquisa é agregado de todos os elementos que compartilham um conjunto comum de características de interesse para o problema sob investigação.

### **3.6 AMOSTRA**

População amostral é um grupo de pessoas ou entes que interessa entrevistar para o propósito específico de uma pesquisa, neste caso, os municípios Baianos de coeficiente FPM 4.0 a 2.6. O objetivo da amostragem é constituir um subconjunto da população que é representativo nas principais áreas de interesse da pesquisa.

Neste caso foi feito uma amostragem estratificada, no qual foi escolhido municípios de faixa FPM 4.0 a 2.6; amostragem esta representativa e de fácil acesso aos dados necessários. Além disso, os dados colhidos nos entes municipais da amostragem representam fielmente o todo, salvo em particularidades não necessárias à análise. A amostragem então representa não só qualitativamente, como também quantitativamente o total de municípios Baianos.

### **3.7 INSTRUMENTOS DE LEVANTAMENTO DE DADOS**

Iniciando o trabalho de pesquisa e análise dos dados, optou-se por investigações documentais, pesquisa bibliográfica e da legislação recorrente, de forma sistemática e que fossem fáceis de tabular. Com o uso desses instrumentos pretendeu-se corroborar a hipótese proposta.

Para Lakatos e Marconi (2001, p. 183), a pesquisa bibliográfica, “[...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos, etc. [...] e sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...]”.

Nesse contexto, a investigação foi elaborada de forma a nortear os questionamentos a respeito do coeficiente formado do FPM dos municípios baianos. Buscando confirmar a hipótese de que há critérios singulares a cada ente municipal que não são apreciados na sistemática de cálculo, como dados demográficos advindos do IBGE, IDH e Renda per capita.

A pesquisa foi desenvolvida através da análise sistemática dos dados listados acima. Assim que coletados os fatores em estudo, constatou-se que a inter-relação entre eles carregavam questionamentos. E, portanto, para tabulação deste trabalho foi considerado todos os quesitos.

## **4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS**

Este capítulo tem a finalidade de apresentar e analisar dados do estudo realizado, a respeito dos coeficientes formadores do Fundo de Participação dos Municípios interioranos da Bahia na faixa 4.0 a 2.6, bem como, demonstrar e debater mediante dados apresentados, fatores não apreciados na sistemática de cálculo do FPM.

### **4.1 CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO TOTAL DO FPM**

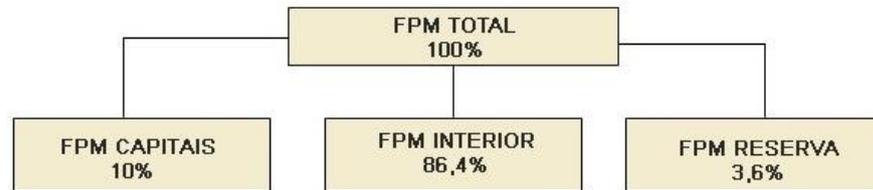
Segundo o art. 1º, inciso VI, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU), compete ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei efetuar, observada a legislação pertinente, o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, fiscalizando a entrega dos respectivos recursos.

De acordo com o artigo 91 da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 1881/1981, modificado pela LC 91/1997, os recursos financeiros destinados ao FPM são assim distribuídos:

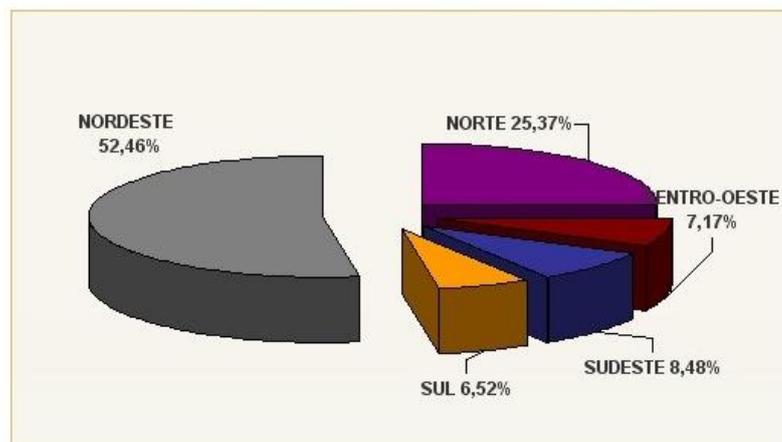
- 10% (dez por cento) aos municípios das Capitais dos Estados;
- 90% (noventa por cento) aos demais Municípios do País, sendo que 4% desse percentual, ou seja, 3,6% do total destinam-se, cumulativamente, aos municípios não Capitais com população superior a 142.633 habitantes

integrantes do grupo chamado de “Reserva”, conforme demonstrado na figura 01, abaixo:

**Figura 1: Divisão regional do FPM segundo o TCU.**



Critério Regional: A distribuição do Fundo também obedece a um critério regional, conforme mostra o gráfico abaixo.



Fonte: TCU 2012

## 4.2 DEFINIÇÃO DOS COEFICIENTES

O parágrafo 1º do artigo 91 Lei nº 5.172/1966, define que a parcela destinada as Capitais e aos grupos “Reserva” será distribuída proporcionalmente a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatores:

**Tabela 1 – Coeficiente Individual do Fundo de Participação dos Municípios**

**CIFPM – Cap e Res<sup>1</sup> = Fator populacional x Fator renda per capita**

1

Coeficiente individual do FPM das Capitais e do grupo “Reserva”

- Fator representativo da população

**Tabela 2: Coeficiente dos municípios segundo fator representativo da população.**

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE CADA ENTE EM RELAÇÃO À TOTAL DO GRUPO CAPITAIS OU RESERVA	FATOR
Até 2%	2,00
Acima de 2% até 2,5%	2,50
Acima de 2,5% a 3,0%	3,00
Acima de 3,0% a 3,5%	3,50
Acima de 3,5% a 4,0%	4,00
Acima de 4,0% até 4,5%	4,50
Acima de 4,5%	5,00

Fonte: TCU – Tribunal de Contas da União

- Fator representativo do inverso da renda per capita do respectivo Estado, em conformidade com o disposto no artigo 9º.

**Tabela 3: Coeficiente dos municípios segundo o fator representativo da renda per capita.**

INVERSO DO ÍNDICE RELATIVO À RENDA PER CAPITA DA ENTIDADE PARTICIPANTE	FATOR
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 a 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 a 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 a 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 a 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 a 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 a 0,0110	1,0
Acima de 0,0110 a 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 a 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 a 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 a 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 a 0,0220	2,0
Acima de 0,0220	2,5

Fonte: TCU – Tribunal de Contas da União

Já os Municípios do Interior a parcela destinada, será distribuída com base nos dados populacionais revertidos pelo IBGE atribuindo a cada município um coeficiente populacional.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, faz o levantamento do número de habitantes de cada município e informa o Tribunal de Contas da União (TCU). Após análise das informações o TCU estabelece o coeficiente individual de participação de cada município, com base no disposto no Decreto-Lei no 1881/81:

§ 2º - A distribuição da parcela a que se refere o item II deste artigo, deduzido o percentual referido no artigo 3º do Decreto-Lei que estabelece a redação deste parágrafo, far-se-á atribuindo-se a cada Município um coeficiente individual de participação determinado na forma seguinte:

**Tabela 4: Coeficiente dos municípios segundo seu número de habitantes.**

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

Fonte: Decreto-Lei nº 1881/81

O Decreto-Lei nº 1881/1981, acrescenta ainda que:

Artigo 1º [...]

§ 4º - Os limites das faixas de número de habitantes previstos no deste artigo serão reajustados sempre que, por meio de

recenseamento demográfico geral, seja conhecida oficialmente a população total do País, estabelecendo-se novos limites na proporção do aumento percentual daquela população, tendo por referência o recenseamento imediatamente anterior".

Art 2º - Fica criada a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios FPM, destinada, exclusivamente, nos Municípios que se enquadrem no coeficiente individual de participação 4,0 (quatro), conforme definido no artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação alterada pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.

Parágrafo único - Os Municípios que participarem dos recursos da Reserva ora criada não sofrerão prejuízo quanto ao recebimento da parcela prevista no § 2º do artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.

Art 3º - A Reserva referida no artigo anterior será constituída por 4,0% (quatro por cento) dos recursos resultantes do disposto no item II do artigo 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.

Parágrafo único A sua distribuição será proporcional a um coeficiente individual de participação, resultante do produto dos seguintes fatores:

- a) fator representativo da população...
- b) fator representativo do inverso da renda "per capita" do respectivo Estado, de conformidade com o disposto no artigo 90 da Lei nº 5.172, de 25 de fevereiro de 1966.

As faixas de coeficientes para os municípios Classe-Interior variam de 0.6 a 4.0, definidos com base exclusivamente na população residente no município.

O Banco do Brasil, de acordo com os coeficientes estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União e o valor total do FPM fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional, calcula o valor da cota a ser transferida a cada município, levando em conta a participação de cada classe de município no montante total, conforme metodologia de cálculo apresentada a seguir.

**Figura 2 – Cálculo FPM Interior**

**CÁLCULO DA COTA-PARTE DOS MUNICÍPIOS CLASSE-INTERIOR:**

$$FPM_k = 0,86 \cdot FPM_{TOTAL} \cdot \beta_k \quad (1)$$

$$FPM^k_j = \frac{FPM_k \cdot \lambda^k_j}{S} \quad (2)$$

**FPM<sub>k</sub>** é o valor da cota do FPM a ser distribuída com os municípios do Estado k;  
**FPM<sub>TOTAL</sub>** é o valor total a ser transferido, fornecido pela STN;  
**β<sub>k</sub>** é o percentual de participação do Estado k;  
**FPM<sup>k</sup><sub>j</sub>** é o valor da cota do Município j, do Estado k;  
**λ<sup>k</sup><sub>j</sub>** é o coeficiente individual do Município j do Estado k;  
**S** é o somatório dos coeficientes dos municípios do Estado k.

**Figura 3 – Cálculo FPM Capitais**

**CÁLCULO DA COTA PARTE - MUNICÍPIOS DAS CAPITALS:**

$$FPM_j = \frac{V_j \cdot 0,10 \cdot FPM_{TOTAL}}{S}$$

**FPM<sub>j</sub>** é o Valor da cota da Capital j;  
**FPM<sub>TOTAL</sub>** é o valor total a ser transferido, fornecida pela STN;  
**V<sub>j</sub>** = Coeficiente da Capital j  
**S** é o somatório dos coeficientes das Capitais.

**Figura 4 – Cálculo FPM Reserva**

**CÁLCULO DA COTA-PARTE DOS MUNICÍPIOS-RESERVA:**

$$FPM_j = \frac{\varphi_j \cdot 0,036 \cdot FPM_{TOTAL}}{S}$$

**FPM<sub>j</sub>** é o valor da cota do Município *j*;  
**FPM<sub>TOTAL</sub>** é o valor total a ser transferido, fornecida pela STN  
**φ<sub>j</sub>** é o coeficiente individual do município *j*  
**S** é o somatório dos coeficientes dos municípios da Reserva.

Fonte: Cartilha TCU 2012.

A Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza uma planilha através da qual se pode calcular diretamente o valor dos fundos.

Após analisar a sistemática que envolve o cálculo para os coeficientes do FPM, o qual tem por base apenas a legislação delimitadora das parcelas regionais, já estabelecidas em Decreto Lei 1881/81 e TCU, bem como a estimativa populacional repassada pelo IBGE.

Em um país de enorme território, particularidades regionais, limitações de recursos e constantes fluxos demográficos inter-regionais. Diferenças essas evidenciadas até mesmo em um mesmo estado, fazem com que surja a necessidade de apreciar fatores não levados em conta no contexto do cálculo do coeficiente.

Para tanto, foi analisado como amostragem 24 municípios baianos, de diferentes regiões do estado, mas que entre eles houvessem população em escala de igualdade relativa. O critério populacional foi primeiramente analisado porque é o fator utilizado na sistemática atual de cálculo.

Em seguida houve a segregação dos dados relativos a cada um, em separado, e posteriormente em relação aos outros. Segue a seguir tabela comparativa dos dados municipais retirados do *site do* (IBGE) e (UPB/BA):

Tabela 5: Dados municipais de municípios de faixa FPM 4.0 a 2.6.

Nº	MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	COEFICIENTE FPM	VALOR FPM em 2017 <sup>2</sup>	DIMENSÃO <sup>3</sup> TERRITORIAL	IDH MUNICIPAL <sup>4</sup>	PIB PER CAPITA
1	Vitória da Conquista	348 718	4.0	R\$ 76.065.738,34	3705,838 km <sup>2</sup>	0.678	15843,31 R\$
2	Camaçari	296 893	4.0	R\$ 76.065.738,34	784,658 km <sup>2</sup>	0.694	62409,50 R\$
3	Juazeiro	221 773	4.0	R\$ 76.065.738,34	6721,198 km <sup>2</sup>	0.677	13912,53 R\$
4	Itabuna	221 046	4.0	R\$ 76.065.738,34	401,028 km <sup>2</sup>	0.712	16753,23 R\$
5	Lauro de Freitas	197 636	4.0	R\$ 76.065.738,34	57,664 km <sup>2</sup>	0.663	31462,29 R\$
6	Ilhéus	176 341	4.0	R\$ 76.065.738,34	1584,693 km <sup>2</sup>	0.590	19267,88 R\$
7	Jequié	162 209	4.0	R\$ 76.065.738,34	2969,034 km <sup>2</sup>	0.568	12780,55 R\$
8	Teixeira de Freitas	161 690	4.0	R\$ 76.065.738,34	1165,622 km <sup>2</sup>	0.588	12472,94 R\$
9	Barreiras	157 638	3.8	R\$ 73.732.262,71	7538,152 km <sup>2</sup>	0.668	21946,49 R\$
10	Alagoinhas	155 979	3.8	R\$ 73.732.262,71	707,380 km <sup>2</sup>	0.592	17956,70 R\$
11	Porto Seguro	149 324	3.8	R\$ 73.732.262,71	2287,085 km <sup>2</sup>	0.572	14519,47 R\$
12	Simões Filho	136 050	3.6	R\$ 42.002.562,58	201,577 km <sup>2</sup>	0.591	33454,95 R\$
13	Paulo Afonso	120 706	3.4	R\$ 39.669.086,98	1545,192 km <sup>2</sup>	0.572	13432,24 R\$
14	Eunápolis	115 290	3.4	R\$ 37.335.611,24	1425,968 km <sup>2</sup>	0.572	18498,93 R\$
15	Santo Antônio de Jesus	103 342	3.2	R\$ 37.335.611,24	261,740 km <sup>2</sup>	0.622	17579,22 R\$
16	Valença	98 749	3.0	R\$ 35.002.135,55	1124,657 km <sup>2</sup>	0.502	12401,42 R\$
17	Candeias	89 707	2.8	R\$ 32.668.659,79	251,628 km <sup>2</sup>	0.616	34927,78 R\$

2 Valor total de repasses do FPM em 2017 segundo o Tesouro Nacional 2017. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP:>

3 Estimativa IBGE 2010 do IDH municipal. O IDH leva em conta a renda, longevidade e educação

4 Dimensão territorial e renda percapita IBGE 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias-novoportal/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?&t=destaques>

<b>18</b>	Guanambi	86 808	2.8	R\$ 32.668.659,79	1272,367 km <sup>2</sup>	0.584	12236,75 R\$
<b>19</b>	Jacobina	83 635	2.8	R\$ 32.668.659,79	2192,906 km <sup>2</sup>	0.558	10509,97 R\$
<b>20</b>	Luís Eduardo Magalhães	83 557	2.8	R\$ 32.668.660,71	4245,046 km <sup>2</sup>	0.590	50056,36 R\$
<b>21</b>	Serrinha	83 088	2.8	R\$ 32.668.659,79	583,314 km <sup>2</sup>	0.532	8507,20 R\$
<b>22</b>	Senhor do Bonfim	81 218	2.6	R\$ 30.335.184,20	789,361 km <sup>2</sup>	0.599	9575,58 R\$
<b>23</b>	Itapetinga	77 533	2.6	R\$ 30.335.184,20	1651,153 km <sup>2</sup>	0.562	11911,83 R\$
<b>24</b>	Irecê	74 483	2.6	R\$ 30.335.184,20	319,174 km <sup>2</sup>	0.643	12387,59 R\$

FONTE: Produção própria.

## **4.3 ANÁLISE DOS DADOS**

### **4.3.1 Da Composição da Amostra**

Com base em diversos estudos, nos critérios demonstrados acima relativos à forma de repartição do FPM, e, nos dados coletados (tabela 05), discute-se a não observância de fatores determinantes na distribuição mais igualitária do Fundo de Participação dos Municípios, como se segue:

Para coleta de dados foram selecionados 24 Municípios Baianos utilizando-se como critério de amostragem coeficientes de distribuição do FPM entre 4.0 e 2.6. Foram analisados 09 municípios com coeficiente 4.0; 02 com coeficiente 3.8, totalizando 11 Municípios classificados na categoria de FPM Reserva, com população acima de 142.633 habitantes; 01 com coeficiente 3.6; 02 com 3.4; 01 com 3.2; 01 com 3.0; 05 com 2,8; e, 03 com coeficiente 2.6, totalizando 13 municípios na categoria de FPM Interior.

### **4.3.2 Dos Resultados e Principais achados**

A partir dos dados coletados e catalogados na tabela 05 - Dados municipais de municípios de faixa FPM 4.0 a 2.6 foi possível se extrair as seguintes análises:

1. Analisando os municípios com coeficientes 4.0 percebe-se que seguindo o critério populacional todos os municípios acima de 156.216 são classificados dentro desse coeficiente e pertencem a categoria de FPM - Reserva, contudo o município de Vitória da Conquista, considerado o maior dos municípios pertencente a essa categoria, possui uma população de 348.718 habitantes, 54.8% maior que a população de Barreiras o qual recebeu em 2017 praticamente a mesma cota de FPM;
2. Percebe-se claramente, que na divisão dos três grupos do FPM existem faixas de população ou de inverso de renda per capita vinculadas a coeficientes fixos que fazem que o valor absoluto recebido pelo município não seja diretamente proporcional a sua população ou ao inverso da renda per capita.
3. Calculando a razão entre os valores recebidos e a população do município de Porto Seguro com coeficiente 3.8 e fazendo o mesmo calculo para

município de Vitória da Conquista, coeficiente 4.0 percebe-se a discrepância no valor per capita de ambos. Contudo, percebe-se que Vitória da Conquista possui um Índice de Desenvolvimento Humano -IDH bem mais expressivo – 0,678 em comparação com o IDH 0.572 de Porto Seguro;

4. A partir dos dados municipais relatados na tabela acima, mais precisamente na comparabilidade entre Vitória da Conquista e Teixeira de Freitas. Tem-se que, o primeiro ente dispõe de 187.028 mil habitantes a mais que o segundo, e mesmo assim, é observado que no ano fiscal de 2017 os entes receberam a mesma quantidade de recurso de FPM.

5. Fazendo-se uma comparação entre Vitória da Conquista e o município de Camaçari tomando como parâmetro, a dimensão territorial o IDH e a renda per capita de ambos, percebe-se a necessidade de implementação de uma sistemática de cálculo que considera outras variáveis significativas de forma que promova a igualdade de repartição. Diante dessa análise é possível concluir então que a dimensão territorial menor; renda Per capita maior; aliada a mesma quantidade de recurso recebida do fundo, está relacionada, de certa forma, a um maior IDH por parte de Camaçari.

6. Esta desigualdade fica ainda mais evidenciada quando se compara outros municípios ainda deste mesmo coeficiente. Juazeiro e Itabuna, por exemplo, apresentam praticamente a mesma população. Já quando analisamos a dimensão territorial, Juazeiro apresenta 6.320,17km<sup>2</sup> a mais de área sob o seu domínio, e isso é refletido também no IDH, no qual Itabuna acaba por apresentar índice 0.035 maior.

7. Segundo os critérios estabelecidos pela cálculo do coeficiente, ao aumentar a população do Município, aumenta seu coeficiente e também sua participação no FPM, contudo percebe-se que através desse mecanismo apenas municípios com menos habitantes são beneficiados, recebendo relativamente mais que os mais populosos, contudo para se obter esse benefício o mesmo tem que está próximo de uma mudança de faixa de coeficiente, como exemplo, podemos citar o município de Senhor do Bonfim que para mudar de faixa de 2.6 para 2.8 necessitaria de um aumento de população de 81218 para 81505, ou seja, um aumento populacional de 287 habitantes, o que promoveria um aumento do FPM per capita de R\$ 373,81 para R\$ 400,82.

8. Municípios com o mesmo coeficiente por faixa de habitantes de um mesmo estado têm percentuais individuais de participação no FPM iguais e recebem

a mesma quantia, independente da quantidade de habitantes que está dentro dessa faixa, mesmo que isso signifique o dobro da população de um com relação ao outro;

9. Outro ponto a ser avaliado se mostra em evidência quando divide-se a quantidade de recurso recebido sobre a população total dos municípios, a exemplo, Vitória da Conquista dispõe de R\$218,13 para cada habitante. Enquanto Teixeira de Freitas, de mesmo coeficiente de FPM, apresenta uma razão de R\$470,44. Se analisarmos que o propósito do FPM é diminuir as desigualdades entre os pequenos entes aos maiores, em tese se confirma. Mas quando compara-se municípios de mesmo coeficiente é que há enorme diferença, assim como demonstrado acima.

### **4.3.3 Análise das confirmações obtidas**

Segundo o art. 161, II da Constituição, os critérios de rateio dos fundos de participação, deveriam promover o equilíbrio sócio econômico entre os Estados e entre os Municípios. Sendo assim, a partir da análise de diversos estudos bibliográficos sobre o tema e da análise da legislação e dos dados coletados, buscou-se identificar os parâmetros (critérios) que determinam a atual forma de distribuição dos recursos do Fundo entre os municípios, procurando verificar se eles contribuem para a redução das desigualdades socioeconômicas entre os mesmos, como determinado no instrumento legal.

A partir da análise dos dados coletados na tabela 05 constante do item 4,2, iniciando-se pelos municípios de coeficiente 4.0, intervalo no qual há uma enorme discrepância entre os entes municipais na comparabilidade entre suas informações, observa-se claramente a falha no critério de distribuição populacional.

Para Mendes (2015), em seu estudo sobre “Critérios atuais de repartição dos recursos do FPM” apresentado à câmara federal dos deputados, diversas são as críticas as distorções na distribuição do FPM – Interior: homogeneidade de critério (populacional) e coeficientes para localizações e situações socioeconômicas distintas (heterogeneidade); coeficientes discretos por faixa populacional; critério desatualizado e concentrador de participação dos estados (fixo desde 1989/1990); privilégios de municípios muito pequenos, localizados em estados mais ricos: concentração recursos em Estados mais desenvolvidos; municípios de alto IDHM e baixa população possuem alto FPM per capita, reduzindo sua capacidade

redistributiva; não levar em conta a estrutura populacional (pobreza, desigualdade, etc.); desconsiderar critérios dinâmicos e relativos, entre municípios e/ou estados: taxa de crescimento, diferença entre populações, renda ou IDHM; não considerar o nível da receita per capita; e, Municípios de mesmo porte em estados diferentes recebem montantes distintos.(...)

Segundo o Tribunal de Contas da União – TCU, os critérios de distribuição do FPM – Interior privilegia aos municípios menores, devido ao pressuposto de que município pequeno é município pobre, contudo os dados da pesquisa demonstram que isso não consiste em uma regra geral. E, de acordo com o Acordão nº 1.120/2009, esse modelo de distribuição foi elaborado de forma a privilegiar significativamente os municípios menores. Mas este pressuposto é equivocado, pois existem tanto municípios pequenos pobres quanto municípios pequenos ricos, e os dois grupos recebem o mesmo tratamento por parte do Fundo.

Diante dos dados coletados foi possível perceber a necessidade de se reavaliar os critérios utilizados para cálculo do coeficiente, percebe-se que na divisão do FPM – Interior o quantitativo populacional é o único elemento utilizado, desconsiderado, fatores importantes como índice de desenvolvimento humano – IDH, dimensão territorial, arrecadação própria o que deixa bem claro a desigualdade na distribuição dos recursos ferindo o artigo 161 da Constituição Federal e enfraquecendo o pacto federativo, pois o critério utilizado não leva em consideração a estrutura populacional e questões como pobreza, desigualdade, renda per capita e receita própria.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho teve por escopo apresentar o tema sobre o Fundo de Participação dos Municípios como proposta de pesquisa, buscando conhecimento legal sobre o tema abordado. Como também, aprofundar no tema escolhido através do levantamento bibliográfico, de modo que favorecesse o entendimento a partir dos dados coletados na pesquisa e comparabilidade destes.

A revisão bibliográfica abordou um breve histórico sobre o Federalismo Fiscal no Brasil e Transferências Constitucionais; conceitos e tipos, que caracterizassem o objeto de estudo. Para efetivar esses assuntos foi realizado leituras de livros, artigos

e dissertações por meio eletrônico no qual proporcionaram maior conhecimento sobre o assunto abordado.

De acordo ao conhecimento advindo do estudo proposto, pôde-se inferir e apontar questionamentos sobre a sistemática de cálculo formadora do coeficiente FPM, principalmente nos municípios da classe interior, nos quais apenas o contingente populacional é levado em consideração; citando também os entes enquadrados no FPM reserva, que demonstrou-se falha a relação Renda Percapita/População.

As análises dos dados, juntamente com a interpretação destes, colhidos pela pesquisa, mostraram-se suficientes para responder a problemática proposta, pois a amostragem destacada na discussão dos resultados é satisfatória e suficiente para responder aos questionamentos e problema.

Em relação ao alcance dos objetivos pretendidos, seguem o que se obteve em relação a cada apontamento:

- Ao se analisar os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios com base no coeficiente e tentar demonstrar se os mesmos guardam em si critérios justos de distribuição, ficou claramente evidenciado que a sistemática de cálculo do coeficiente do FPM desconsidera diversos pontos importantes no que tange a uma maior igualdade de repartição entre os entes municipais, citando em relação a isto, a necessidade de intervalos flexíveis populacionais, renda *percapita*, bem como a dimensão territorial e densidade demográfica dos municípios.
- Foram Identificados os critérios utilizados na repartição do Fundo de Participação dos municípios, caracterizando todas as sistemáticas de cálculo em relação ao FPM, dando ênfase em maior grau ao FPM classe interior, objeto deste estudo.
- Demonstrou-se como é calculado o coeficiente de repasse avaliando os critérios utilizados na repartição do fundo, e a forma como é calculado o coeficiente de cada município, com vistas, a evidenciar e confirmar a hipóteses de que os mesmos não guardam entre si critérios justos de equidade na sua repartição;
- Como base na constatação do alto grau de dependência dos municípios sobre o FPM, ficou evidenciada que os municípios interioranos carregam essa maior dependência, chegando a alguns casos, a caracterizar 80%

da receita destes, principalmente em municípios pequenos de pouca arrecadação própria e de regiões carentes.

- Foi possível determinar diversos fatores, tais como IDH, dimensão territorial, renda per capita, dentre outros que além do critério populacional, influenciam significativamente na necessidade de recebimento de maior aporte de repasse de recursos por parte dos entes federais e demonstrar que os critérios de distribuição do fundo são falhos, e ao não serem levados em consideração, indicam uma repartição do fundo não igualitária, e não atende ao que rege a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e a redação dada pelo Decreto - lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

Diante do que foi exposto conclui-se os resultados encontrados evidenciam que os municípios dependem fortemente das transferências intergovernamentais, sendo o FPM, como principal fundo garantidor de “sobrevivência” da maioria dos municípios Brasileiros, e que os critérios de repartição precisam ser revistos de forma a torná-los aptos a promoverem a redução das desigualdades regionais e a equalização da situação econômico-financeira dos entes municipais.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B., SILVA, P. H. F. **Gestão de Finanças Públicas**. 1 ed. revisada. Brasília: Editor Paulo Henrique Feijó da Silva, 2006.

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B., SILVA, P. H. F. **Gestão de Finanças Públicas**. 1 ed. revisada. Brasília: Editor Paulo Henrique Feijó da Silva, 2006.

BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro. **Fundos constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais da federação**. in CONTI, José Maurício (org.). Federalismo fiscal. Barueri: Manole, 2004, p. 106-7.

BOVO, José Murai. **Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.35, n. 1, p. 93-117, jan./fev.01. Disponível em: [http://app.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_rap\\_artigos.asp?cd\\_edi=8](http://app.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=8)>. Acesso em: março/2017.

BRASIL. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: março/2017.

BRUYNE, P. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais: os pólos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da. **O impacto das transferências constitucionais sobre o comportamento fiscal dos municípios brasileiros**. 2013. 63f. Tese (doutorado) - Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2013.

DUARTE, Vânia Maria do Nascimento. **A formulação problema na pesquisa científica**. Disponível em:< <http://monografias.brasilecola.uol.com.br/regras-abnt/a-formulacao-problema-na-pesquisa-cientifica.htm>>. Acesso em Março de 2017.

ESTADO DE SÃO PAULO. In: **SEMEAD – SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO FEA-USP**, 10, 2007, São Paulo – SP. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/224.pdf>>. Acesso em: junho/2011

FARINA, M. C.; GOUVEA, M. A.; VARELA, P. S. **Transferências Constitucionais e receitas tributárias versus desempenho econômico e social de alguns municípios**. In: SEMEAD, 10, 2007, São Paulo. Anais... USP: São Paulo, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE. **O perfil administrativo de todos os municípios brasileiros**. Disponível em: <<http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/1704munic.shtm>>. Acesso em Março de 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1995.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Transferências orçamentárias da União para Estados e Municípios: determinantes e beneficiários**. In: Resende, Fernando; Oliveira, Fabrício Augusto (Org.) *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenaur, 2003.

LOUZADA, José Ricardo Tavares. **As transferências governamentais obrigatórias da união para os estados, Distrito Federal e municípios**. Revista: *Organização Sistêmica*, vol.2, n.1. Brasília, 2012.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4,320 comentada**. 26ª. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Atlas, 2000.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Aspectos essenciais do federalismo**, Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 41, p 132, 2002.

MELO, Alessandro de Souza. **TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS: UMA ANÁLISE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS**. 16 f. Artigo (Pós em Gestão Pública) –Faculdade juventude terra, Bahia, 2009. Acesso em 2018.

Disponível em: < <http://www.artigos.com/artigos-academicos/16093-tranferencias-governamentais-uma-analise-do-fundo-de-participacao-dos-municipios>>

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.

MENDES, Constantino Cronemberger. **Críticos atuais de repartição dos recursos do FPM**. Câmara Federal dos Deputados: Comissão Especial – Pacto Federativo. Brasília, 22 de setembro de 2015

MEZZARROBA, O.; MONTEIRO, C. S. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e Controle Externo**. Rio de Janeiro: Impetus, p 109 - 115, 2005.

SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**/Edna Lúcia da Silva, Estera Muszkat Menezes. – 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005. 138p.

SILVA, Maurício Correa; CHACON, Maria Josiane Monteiro; PEDERNEIRA, Marleide Maria Macedo; LOPES, Jorge Exedito Gusmão. **Procedimentos Metodológicos Para a Elaboração de Projetos de Pesquisa Relacionados a Dissertações de Mestrado em Ciências Contábeis**. [Editorial]. Revista Contabilidade & Finanças- USP, n.36,p.97-104, set./dez., 2004. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34143/36875>

TARTUCE, T. J. A. **Métodos de pesquisa**. Fortaleza: UNICE – Ensino Superior, 2006. Apostila.

TCU. **Transferências Constitucionais e Legais**. Brasília, 2012 Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/> Acesso em maio de 2017.

TESOURO NACIONAL. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de participação do estados, municípios e Distrito Federal**. Brasília, 2012. Disponível em:

<[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/download/CartilhaFPM.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf)  
>. Acesso em: 29 set. 2015.