

## **O Grau de dependência financeira municipal em relação aos repasses federais: um estudo de caso em seis municípios de Mato Grosso.**

Wilson Dener Soares Pereira<sup>1</sup>  
Prof. Doutor Felipe Deodato da Silva<sup>2</sup>

### **Resumo:**

Cerca de 80% dos municípios brasileiros dependem de transferências de recursos da União ou dos respectivos Estados, especialmente Fundo de Participação Municipal (FPM). Tais transferências são proporcionais ao número de habitantes em cada município, gerando baixa capacidade de atender à demanda de serviços públicos com suas próprias receitas. Com isso, o estudo buscou analisar a dependência de municípios a tais transferências do FPM. O trabalho foi aplicado a seis municípios do Mato Grosso, localizados em diferentes regiões com características econômicas distintas. Considerando dados de 2020, constatou-se que os municípios menos povoados são os mais dependentes do Fundo. Assim, é necessário elevar os esforços para aumentar suas próprias receitas para reduzir tal dependência, pois alguns até ultrapassando consideravelmente os valores de despesas em relação as receitas como mostra o estudo. Os repasses do FPM são proporcionalmente maiores que as receitas, quanto menor for o município em termos populacionais, podendo desmotivar estratégias de arrecadação em prefeituras de pequeno porte. Assim, diante do "custo zero" do dinheiro que vem do FPM, muitos municípios acabam fazendo um esforço de arrecadação menor tendo essa vantagem de receber um dinheiro sem que tenha que fazer muito esforço, sendo que esse repasse é constitucional. Uma estrutura de arrecadação tributária eficiente possui elevados custos para administrações públicas menores, necessitando de maiores políticas de fortalecimento de tais gestões.

**Palavras-chaves:** FPM; dependência; municípios.

### **Abstract:**

About 80% of Brazilian municipalities depend on transfers of funds from the Union or the respective States, especially the Municipal Participation Fund (FPM). Such transfers are proportional to the number of inhabitants in each municipality, generating a low capacity to meet the demand for public services with its own revenues. Thus, the study sought to analyze the dependence of municipalities on such transfers from the FPM. The work was applied to six municipalities in Mato Grosso, located in different regions with different economic characteristics. Considering data from 2020, it was found that the less populated municipalities are the most dependent on the Fund. Thus, it is necessary to increase efforts to increase their own income to reduce such dependence, as some even considerably exceed the amounts of expenses in relation to income, as the study shows. FPM transfers will be proportionally greater than revenues, the smaller the municipality in terms of population, which may discourage collection strategies in

---

<sup>1</sup> Aluno do Curso Superior em Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) – Campus Barra do Garças.

<sup>2</sup> Professor Doutor do Curso Superior em Tecnologia em Gestão Pública do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT) – Campus Barra do Garças.

small municipalities. Thus, in view of the "zero cost" of the money that comes from the FPM, many municipalities end up making a smaller collection effort, having the advantage of receiving money without having to make much effort, and this transfer is constitutional. An efficient tax collection structure has high costs for smaller public administrations, requiring greater policies to strengthen such management.

**Keywords:** FPM; dependency; municipalities.

## 1. Introdução

Atualmente, um dos principais problemas enfrentados pelos gestores das atividades administrativas públicas é como gerar e gerenciar recursos. Como resultado, em nível local, os pequenos municípios têm dificuldades em honrar seus compromissos financeiros na execução de suas atividades atuais e na gestão dos setores que prestam serviços diretamente relacionados com a população.

Vale ressaltar que a atual modalidade fiscal federal no Brasil determina uma série de obrigações na transferência vertical de recursos entre órgãos governamentais. Em termos jurídicos, foi a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu a distribuição das responsabilidades fiscais das esferas subnacionais, bem como os critérios para compartilhar os recursos da União transferidos para os Estados e Municípios, buscando gerar um certo equilíbrio financeiro, ou seja, uma correspondência entre obrigações e recursos.

Infelizmente, o equilíbrio entre receitas e despesas não foi alcançado, especialmente nas esferas subnacionais de governo. Para enfrentar os fatores estruturais, o governo central adotou uma série de iniciativas paliativas ao longo dos anos (transferências). As transferências constitucionais tornaram-se a solução prática do governo federal para aliviar o problema, alocando parte dos impostos cobrados pela União para os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Com esta descentralização fiscal ocorrendo ao longo do tempo, certas medidas foram formuladas pelo governo para ajudar seus estados e municípios. Cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem de transferência externas, isso é, de receitas que não são próprias (UOL, 2019). A média de dependência chega a 80%, ou seja, o município consegue arcar com suas despesas com apenas 20% de valores advindos de suas receitas próprias, dessa forma o Fundo de Participação Municipal (FPM) é uma dessas medidas, que se tornou indispensável para os pequenos e médios municípios (UOL, 2019).

Entretanto, com a crise econômica no Brasil que se instaurou devido à pandemia. Conforme o anuário Multi Cidades, divulgado pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP, 2022) em seu portal on line em outubro de 2020, foi registrada queda de arrecadação entre os tributos municipais. Por exemplo, na arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISS) a queda foi de 16,8%, no Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) foi de 15,8% e no Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) a queda foi ainda mais forte, de 24,4%.

Por outro lado, de acordo com esse mesmo estudo divulgado pela FNP (2022), os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) no primeiro semestre de 2020 teve uma queda de 9,7%, na comparação com o mesmo período de 2019. O FPM, proveniente da União, foi reduzido em 19,1%, no segundo trimestre de 2020, conforme esse mesmo anuário.

Segundo a Cartilha FPM (2022) do Ministério da Fazenda, que o FPM varia de acordo com a arrecadação do governo federal, que por sua vez, está relacionado ao sistema produtivo nacional. Considerando o atual momento de crise econômica, os valores arrecadados e transferidos para os municípios acabam diminuindo. É precisamente durante este período que a dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais aumenta.

Esses municípios dependentes desses repasses estão distribuídos por todo território brasileiro, em algumas regiões como Norte e Nordeste são mais acentuadas essas vulnerabilidades, mas a escolha por analisar municípios do estado de Mato Grosso se deu pela proximidade dessa realidade.

Assim, o principal objetivo deste trabalho é estudar o grau de dependência das transferências federais de 06 municípios do estado de Mato Grosso, que têm menos de 20.000 habitantes. Da mesma forma, a questão colocada pode ser resumida da seguinte forma: qual é o grau de dependência dos municípios do Mato Grosso em relação às transferências do Fundo de Participação Municipal (FPM)?

Do ponto de vista metodológico, o trabalho é baseado em uma perspectiva bibliográfica e documental, descritiva em termos de contribuição teórica, e também em uma análise quantitativa, através do método estatístico aplicado na análise do grau de dependência dos municípios em relação ao FPM.

Como uma organização, o texto está dividido da seguinte forma: A introdução apresenta o contexto geral do assunto; o método é exemplificado através de pesquisa exploratória e descritiva,

com abordagem quantitativa, o fundamento teórico explica o federalismo fiscal e as transferências financeiras, o sistema de transferências fiscais no Brasil, o contexto geral do FPM, a composição das receitas municipais, o crescimento dos municípios brasileiros e o perfil socioeconômico da região estudada; a análise dos dados apresenta os resultados do estudo; e finalmente as considerações finais enumeram as principais conclusões da pesquisa.

## 2. Método

O nível de dependência dos municípios em relação às transferências FPM foi calculado levando em consideração a receita própria de cada município, a transferência constitucionalmente estabelecida pelo governo federal e as despesas correntes dos municípios. Com base nisso, foram calculados o grau de eficiência e de dependência para cada município conforme as equações abaixo 1 e 2:

$$Efic\iencia (\%) = \frac{(Despesas-Receita Pr\iopia)}{Transfer\iencias Governamentais} * 100 \quad Eq. 1$$

Mostra a efici\i\ncia de emprego do valor arrecadado total em rela\c\o\o ao gasto total.

Quanto menor for o indicador melhor ser\c\ a efici\i\ncia do munic\i\pio em pagar suas despesas com as transfer\i\ncias.

$$Grau de depend\i\ncia = \frac{Rceita pr\iopia}{Transfer\iencias Governamentais} \quad Eq. 2$$

Mostra quanto o munic\i\pio produz de receita pr\iopia para cada unidade de transfer\i\ncias governamentais.

Para calcular os indicadores, os dados foram coletados nos seguintes portais eletr\i\nicos:

A – Tesouro Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>);

B – Meu munic\i\pio (<https://meumunicipio.org.br/>); e

C – IBGE Cidades (<https://cidades.ibge.gov.br/>).

## 3. Referencial Te\i\rico

### 3.1 Estado e Federalismo Fiscal.

A compreensão da atuação do Estado e das suas funções na vida em sociedade tem como pressuposto duas vertentes principais de um Estado mínimo, ou, um Estado máximo de intervenção. Höfling (2001), a partir das correntes do marxismo e do neoliberalismo, diferencia essas concepções de Estado e suas formas de relação com a sociedade. Tomando como base para a primeira corrente os trabalhos do sociólogo Claus Offe, Höfling (2001) apresenta como principal função do Estado no capitalismo contemporâneo a regulação das relações (de trabalho) através das políticas sociais, como forma de intervenção estatal, na tentativa de resolver os conflitos de interesses e mediar o sistema de trocas no mercado, com ações que atingem a sociedade como um todo ao equacionar, por meio das intervenções, as forças de poder, considerando, no entanto, o Estado e suas ações como algo paliativo, pois no processo capitalista não resolve o problema das assimetrias inerentes ao próprio sistema. Para a concepção neoliberal Höfling (2001) se baseia nas formulações de Milton Friedman, que considera que o Estado, na sociedade capitalista, não tem o poder de intervir naquilo que é privado, ao passo que este não institui e não concede a propriedade privada. Onde o Estado teria apenas a função de arbitrar os possíveis conflitos na sociedade civil, mas o mercado seria o detentor natural do poder regulador da atividade econômica, da riqueza e da renda.

Observa-se, portanto, duas concepções distintas onde o Estado agiria com maior ou menor intervenção nas relações, na economia e no equilíbrio das desigualdades sociais. Para GUICHENEY (2019) independentemente das correntes ideológicas apresentadas, é notória e cada vez mais significativa, a presença do Estado nas sociedades capitalistas, especialmente a partir de 1930. Com existência de países com mais da metade do PIB nacional absorvido nas ações do governo nas áreas de produção e fiscalização. Apontando o surgimento do Estado como alternativa para a criação de mecanismos de redistribuição da riqueza gerada, cuja atuação estatal só se justifica se as atividades desenvolvidas apresentarem melhoria na qualidade de vida da população.

Nesse sentido, a existência de “falhas de mercado” como fator principal de intervenção do governo, pois em uma situação ótima de oferta e demanda de bens e serviços que atendam a necessidade da sociedade não haveria de fato necessidade de intervenção do Estado, mas algumas características denominadas falhas de mercado, fazem com que o governo atue na intervenção da alocação de recursos a fim de tentar estabelecer esse equilíbrio. Dentre as falhas de mercado aponta a indivisibilidade do produto, que seriam os bens indivisíveis, ou seja, aqueles que os seus

benefícios não podem ser individualizados; as externalidades, ou efeitos externos que podem ser positivos ou negativos, e implicam em desigualdades entre custo e receita; custo de produção decrescente e mercados imperfeitos e os riscos e incertezas na oferta dos bens. As falhas de mercado seriam, portanto, o que justifica a necessidade de intervenção do Estado, a fim de minimizá-las ou corrigi-las, para tanto, algumas funções básicas precisam ser desenvolvidas (GUICHENEY, 2019).

Estas funções econômicas desempenhadas pelo Estado foram classificadas por Richard Musgrave em três categorias, denominadas como funções fiscais ou funções orçamentárias, são elas: a função alocativa, que visa promover os ajustamentos necessários na alocação dos recursos públicos, a função distributiva, que tem por objetivo fomentar ajustes na distribuição da renda, e, a função estabilizadora, realizada no intuito de manter a estabilidade econômica da nação (GIACOMONI, 2010).

A fim de melhor elucidar as questões que envolvem a atuação do Poder Estatal no cumprimento das suas finalidades, será abordado nesse tópico um breve histórico a partir da estrutura federativa na qual se inserem os municípios brasileiros.

O Estado Federal é consagrado como uma das duas formas, basicamente predominantes, de organização estatal, o outro é o Estado Unitário. A principal diferença consiste no nível de descentralização do poder central, em que no Estado Unitário a autonomia administrativa, política e legislativa fica de posse do poder central. Enquanto no Estado Federal, constituído pela agregação de Estados-membros, a autonomia dos poderes é assegurada constitucionalmente a todos os entes federados, ambos com participação representativa no poder central, onde, alguns Estados Federais podem atribuir elevado grau de autonomia às suas subunidades, enquanto outros uma reduzida autonomia, a depender da sua estrutura organizacional (CONTI, 2001, p.9).

Como apresentado por Silva (2012), a estrutura governamental federativa se articula através de múltiplos centros decisórios, operados em nível de governo central e administrados nas esferas subnacionais, o que implica no desenho distributivo das competências fiscais entre as esferas governamentais. O que segundo Conti (2001), seria a capacidade dessas unidades subnacionais de gozarem de autonomia administrativa, para se auto-organizarem, autonomia política, para elegerem seus próprios governantes, e, autonomia financeira, para serem autossustentáveis. Domingues (2007, p.2) define o Federalismo como sendo:

[...] concepção genérica que se concretiza através das figuras típicas da confederação e da federação de Estados. O Federalismo exprime os ideais políticos de unidade em torno de valores compartilhados e pluralidade em face das especificidades de seus integrantes.

Como destacado por Conti (2001), a partir do momento em que se constitui a estrutura federativa, por meio de ordenamento jurídico comum, denominado Constituição Federal, os entes federados precisam dispor de recursos para se manterem autônomos, e, para tanto, as duas principais formas de garantir essa autonomia financeira são por meio da arrecadação tributária, e, das transferências intergovernamentais.

Desta forma, a organização do Estado Federal implica em estabelecerem-se as competências; próprias de cada uma das esferas de governo, a fim de que se delimite não só a parcela de poder que será exercida, como também as atribuições de cada um quanto ao fornecimento de bens e serviços públicos (CONTI, 2001, p.18).

No que diz respeito às funções fiscais, os Estados organizados no formato de federação, compartilham as responsabilidades na gestão das funções alocativas, distributivas e estabilizadoras, que segundo Silva (2012) a principal questão, quanto o assunto é a organização do sistema fiscal, está na definição clara das atribuições e competências de cada ente federado, em cada nível de governo, em que o grau de autonomia é essencial para o alcance de uma relação ótima, e maximização do bem-estar da sociedade.

Considerando os pressupostos de Wallace E. Oates, Silva (2012, p. 4) aponta que “O modelo ótimo é aquele que permite perfeita correspondência entre a oferta de bens pelo setor público e o perfil de demanda dos agentes econômicos que compõem uma comunidade”. O que de acordo com Giacomoni (2010), levando em consideração a própria do Estado de bem-estar social, não se trata apenas de uma situação ótima de ajustamentos na função pública, denominada idealização de Pareto, pois é uma questão de difícil equacionamento visto que o problema é na maioria das vezes político e de filosofia social, devendo a sociedade, portanto, definir os seus níveis de distribuição de renda riqueza por ela considerada como justos, dada as complexas e infinitas necessidades possíveis e a finitude e escassez dos recursos disponíveis no “bolo” orçamentário.

É nessa perspectiva que surge o Estado Federal brasileiro, constituído como República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito

Federal, que através da carta magna de 1988, esta compreende em sua estrutura organizacional político-administrativa, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos da constituição (BRASIL, 1998). Cujas autonomias adquiridas pelos Municípios com a constituição de 1988 lhes confere, dentre outras competências, conforme previsto no Art. 30 da constituição, “III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”, e, a responsabilidade em organizar e prestar os serviços públicos locais.

Uma das vantagens da descentralização seria a uma maior proximidade da população aos gestores públicos, e conseqüentemente a facilidade na oferta de serviços públicos de qualidade que atendam às necessidades de cada município levando em consideração as suas especificidades locais e regionais (REZENDE, 2006). Todavia, embora isso represente um avanço na administração pública, a particularidade do federalismo brasileiro é passível de muitas críticas, considerado um dos modelos mais descentralizados do mundo e com elevado grau de autonomia no âmbito dos governos locais, possui problemas de cooperação horizontal e limitações financeiras para continuidade da oferta de serviços públicos em municípios de pequeno porte.

Algumas problemáticas da estrutura de Estado Federativo no Brasil decorrem primeiramente, do próprio perfil de cada região e das disparidades territoriais, que, no âmbito do federalismo fiscal não são levadas em consideração no bolo tributário e nas políticas de repasse dos recursos aos Estados e Municípios (ARRETCHE, 1996).

Segundo Domingues (2007, p.5) é “o frequente contingenciamento de verbas federais que força a submissão do poder local ao poder central, estorvando a autonomia desejada pelo Federalismo e formalmente posta na Constituição”, o que pode ser observado no alto grau de dependência dos municípios, em especial aqueles de pequeno porte, aos repasses financeiros da União e dos Estados, e em muitos casos, a falta de capacitação dos gestores públicos locais na elaboração de projetos para captação de recursos, que contribui para esse contingenciamento das verbas que seriam destinadas aos municípios.

Outra disparidade apresentada por Rezende (2006) está na coordenação entre as instâncias que elaboram as políticas e aquelas que as implementam, pois em estruturas federativas as políticas fiscais podem ser elaboradas sob o ponto de vista puramente agregativo, ou incorrer em visão parcial dos problemas locais, fugindo assim, ao controle do governo central, o que não ocorre em



Estados Unitários, onde há uma aplicação ou distribuição setorial dos recursos no mesmo nível de decisão. Nesse sentido, Rezende considera ainda que:

Em federações, os problemas de política fiscal precisam ser analisados não apenas do ponto de vista da adequação entre o montante previsto de gastos e o volume de recursos disponíveis, mas também quanto à repercussão dos diferentes componentes da receita e da despesa sobre a estabilidade econômica, a distribuição da renda e a promoção do crescimento econômico. Isso conduz à preocupação de harmonizar a política tributária, tendo em vista o propósito de compatibilizar as demandas federativas com os objetivos nacionais, reduzindo o grau de liberdade dos governos subnacionais em matéria de tributação (REZENDE, 2006, p.47).

Essa situação reflete em um descompasso entre a autonomia outorgada aos municípios, a obrigatoriedade em oferecer serviços públicos com eficiência e a sua capacidade arrecadação, que tem ainda vinculado às receitas tributárias o percentual mínimo de 15% que deve ser gasto com saúde e 25% com educação, ou seja, a autonomia conferida com a descentralização não garantiu, necessariamente, condições administrativas, políticas e financeiras capazes de suprir todas as despesas da gestão pública em nível local. Fato também evidenciado por Ferreira Filho (2010, p. 4):

A ampliação das transferências conferidas aos municípios, não guarda proporção como tamanho das responsabilidades que foi transferida a eles, uma vez que é exigida por força de princípio constitucional, eficiência na gestão pública, ficando assim prejudicados os resultados alcançados pelos mesmos.

No entanto, apesar das dificuldades vivenciadas no âmbito da gestão pública municipal, e, como denominado por Rezende (2010, p.47), “o hiato entre rendas próprias e necessidades de gasto em nível local”, é de competência dos municípios os assuntos de interesse local e os cuidados com a gestão urbana, independentemente das suas características e dimensões, cabendo-lhes nesse caso, alternativas que otimizem a sua capacidade arrecadatória e ajudem a driblar as dificuldades financeiras e equilibrar as receitas e despesas municipais, como por exemplo a cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, Aumento do Valor Adicional Fiscal (VAF) na cota- parte do ICMS, dentre outras possibilidades que permitam a manutenção dos serviços públicos locais, sem onerar ainda mais a população (FERREIRA FILHO, 2010).

Nessa perspectiva, Rezende (2006) considera que no caso do Estado Federal brasileiro há duas questões que contribuem com o aumento da dificuldade de se estabelecerem sistemas eficazes de equalização fiscal, quais sejam, as desigualdades regionais e o crescente custo de provisão dos serviços públicos, seja por questões demográficas, sociais, econômicas, etc., o que leva a uma demanda cada vez maior dos serviços públicos em nível local, e, que para promover a eficiência, eficácia e efetividade almejadas, deve se ater a “uma menor dependência de transferências federais ou estaduais, e a existência de condições que permitam o efetivo controle dos governantes pelas respectivas comunidades” (REZENDE, 2006, p. 22), ou seja, uma harmonização nas bases tributárias e transparência pública no que diz respeito à elaboração e execução do orçamento municipal.

A partir dessas premissas, cabe, portanto, apontar os principais componentes do orçamento público, relacionados às suas bases arrecadatórias e de destinação dos recursos de acordo com a sua natureza, finalidade e função.

### **3.2 Orçamento Público**

A política fiscal orienta-se em duas direções: política tributária e política orçamentária, no tocante à política orçamentária, onde a primeira se preocupa com a materialização das formas de captação de recursos para atendimento das funções do Estado e a segunda com as medidas relacionadas às formas de aplicação desses recursos, bem como as condições e disposição da sociedade para financiá-los (MATIAS- PEREIRA, 2010).

Como apresentado por Jund (2007, p.71) o orçamento público é reconhecido como lei no ordenamento jurídico brasileiro, e assume “caráter de documento legislativo que autoriza e limita a ação do Poder Público, o orçamento deve incluir todas as receitas e todas as despesas, pois esta é a condição essencial para que o controle do Poder Legislativo seja efetivo”. Dentre os principais instrumentos reguladores que normatizam as finanças públicas tem-se a própria Constituição Federal de 1988, no seu Art. 165, a Lei Nº 4.320 de 1964, a Lei Complementar 101 de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelecem balizadores e limites para uma gestão financeira planejada e transparente por parte da união, estados e municípios.

Nesse sentido, a gestão financeira das contas públicas vai além dos elementos de arrecadação e alocação dos recursos públicos, de acordo com Matias- Pereira:

A atividade financeira do Estado (na qual se coordenam elementos econômicos, políticos e jurídicos) não se restringe a mera arrecadação dos meios indispensáveis à prestação dos serviços públicos. Desenvolve-se a atividade financeira do Estado conforme já assinalado, em quatro áreas afins: receita pública (obter), despesa pública (despender), orçamento público (gerir) e crédito público (criar) (MATIAS- PEREIRA, 2010, p.128).

Os instrumentos de planejamento tributário de iniciativa do Poder Executivo, nas três esferas federativas, devem seguir a Lei do Plano Plurianual – PPA, que demonstra o plano orçamentário de determinado governo no interstício de três anos da sua gestão e um ano da gestão anterior, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que faz constar as prioridades daquilo que foi instituído no PPA, e, Lei Orçamentária Anual – LOA, que é a base de registro de todas as receitas e despesas contraídas período de um ano, que obrigatoriamente deve estar compatível com o previsto na LOA e no PPA.

Conforme previsto na Constituição Federal em seu Art. 165, § 1º a lei do Plano Plurianual é aquela que “estabelece as diretrizes, objetivos e metas administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, s.p).

Os principais objetivos do PPA são: definir as prioridades da administração pública e os resultados esperados; promover ações que resultem em bens ou serviços demandados pela sociedade; estabelecer uma relação estratégica que oriente as ações do governo possibilitando uma alocação de recursos de forma coerente nos orçamentos anuais; facilitar a gestão administrativa e o acompanhamento dos resultados; estimular parcerias e fontes alternativas de captação recursos para o financiamento dos programas; tornar explícita a distribuição das metas e dar transparência quanto à aplicação dos recursos (JUND, 2007).

Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias, é onde estarão previstas as “metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual” (BRASIL, 1988). A LDO é o instrumento que faz a mediação entre o PPA e a LOA, orientando com base nos dispostos do PPA os parâmetros para elaboração da LOA.

A LOA tem o objetivo de equilibrar as receitas e despesas no orçamento financeiro e de acordo com o texto constitucional, “não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos

suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita” (BRASIL, 1988).

### **3.3 Receita Orçamentária**

Dentre os conceitos doutrinários de receita pública tem-se o conceito de Receita Orçamentária, que é toda receita que está ou não prevista no orçamento e não assume caráter devolutivo, conforme constante no art. 57 da Lei nº 4.320/64 (MATIAS PEREIRA, 2010).

De acordo com a referida legislação, a Receita Orçamentária pode ser classificada ou subdividida em duas categorias, Receitas Correntes, e Receitas de Capital. Dentre as receitas correntes estão compreendidas aquelas oriundas da arrecadação tributária, das contribuições, do patrimônio público, das atividades agropecuárias, industrial e serviços prestados, e ainda aquelas provenientes de recursos de entidades de direito público ou privado que se destinam ao fomento das despesas correntes. E as receitas de capital são aquelas provenientes de recursos de dívidas, conversões, espécie, bens e direitos, recursos de outras pessoas de direito público ou privado destinadas às despesas de capital, e, o superávit do Orçamento Corrente.

Na sua forma de classificação as receitas seguem a seguinte estrutura (BRASIL, 2010).

Receitas Correntes: Composta pela - Receita tributária: impostos, taxas e contribuições de melhoria; - Receita Patrimonial: receitas imobiliárias, receitas de valores mobiliários, participações e dividendos, outras receitas patrimoniais; - Receita Industrial: provenientes dos serviços industriais e outras receitas industriais; e, as - Transferências Correntes: que podem ter fruto em receitas diversas como multas, contribuições, cobrança da dívida ativa, e outras receitas diversas.

Receitas de Capital: Formada pelas operações de crédito, alienação de bens móveis e imóveis, amortização de dívidas, transferências de capital e outras receitas de capital.

## **4. Resultado e Discussão**

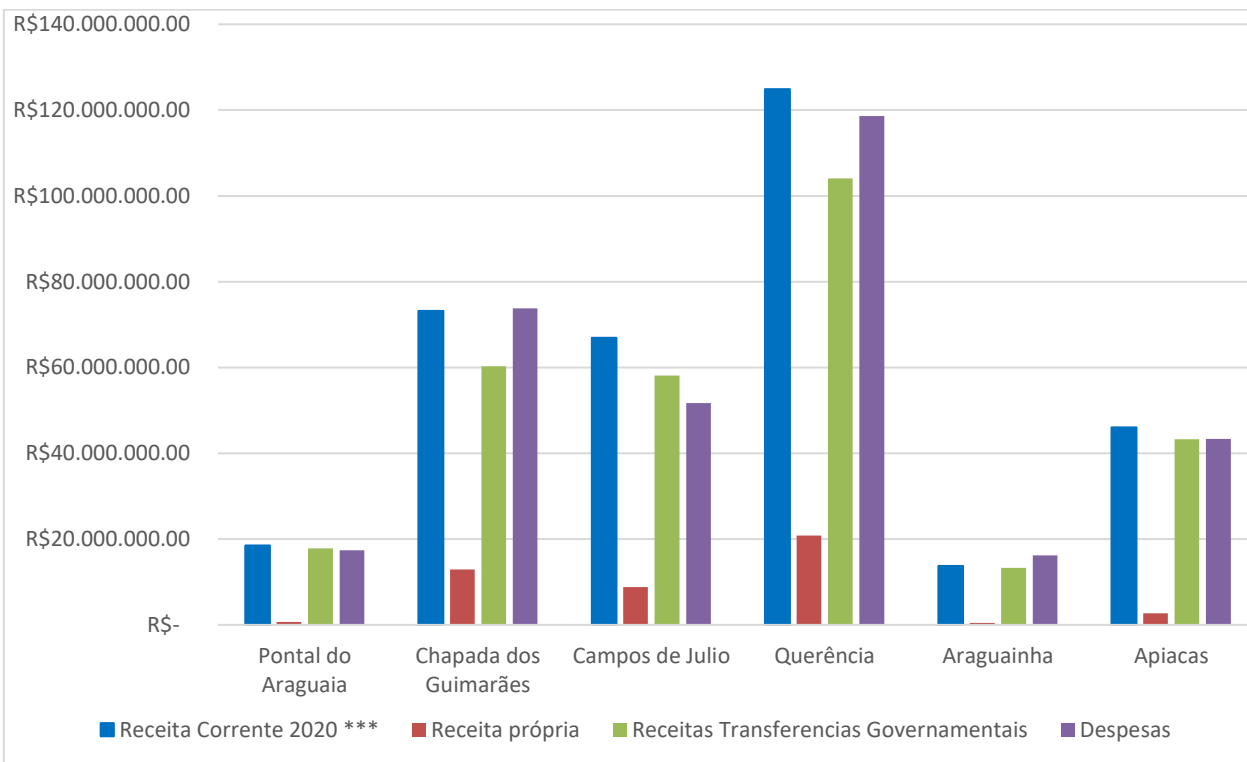
A tabela mostra que apesar de dois municípios terem uma arrecadação razoável em comparado com a média, ainda assim, o percentual de dependência de um deles extrapola a arrecadação própria aliado aos repasses governamentais, essa discrepância pode caracterizar uma má gestão desses recursos, e essa conclusão pode ser objeto de outro estudo mais detalhado sobre o assunto.

**Tabela 1 - População, receitas, transferências, despesas e grau de dependência dos municípios**

Município	Pontal do Araguaia	Chapada dos Guimaraes	Campos de Julio	Querência	Araguinha	Apiacas
População Estimada 2021 ***	6.972	22.521	7.245	18.386	909	10.431
População Senso 2010 ***	5.395	17.821	5.154	13.033	1.096	8.567
Receita Corrente 2020 ***	R\$ 18.535.000,00	R\$ 73.202.000,00	R\$ 66.935.000,00	R\$ 124.906.000,00	R\$ 13.741.000,00	R\$ 46.017.000,00
<b>Receita própria</b>	R\$ 689.000,00	R\$ 12.914.000,00	R\$ 8.781.000,00	R\$ 20.857.000,00	R\$ 473.000,00	R\$ 2.707.000,00
IPTU (**)	R\$ 39.000,00	R\$ 2.579.000,00	R\$ 3.438.000,00	R\$ 7.511.000,00	R\$ 15.000,00	R\$ 383.000,00
ISS (**)	R\$ 257.000,00	R\$ -	R\$ 658.000,00	R\$ 3.912.000,00	R\$ 131.000,00	R\$ 652.000,00
IRRF (**)	R\$ 233.000,00	R\$ 2.579.000,00	R\$ 1.875.000,00	R\$ 3.732.000,00	R\$ 169.000,00	R\$ 700.000,00
ITBI (**)	R\$ 105.000,00	R\$ 2.799.000,00	R\$ 1.370.000,00	R\$ 3.124.000,00	R\$ 92.000,00	R\$ 593.000,00
Outros impostos, taxas e cont. de melhorias (**)	R\$ 55.000,00	R\$ 4.957.000,00	R\$ 1.440.000,00	R\$ 2.578.000,00	R\$ 66.000,00	R\$ 379.000,00
<b>Receitas Transferencias Governamentais</b>	R\$ 17.846.000,00	R\$ 60.288.000,00	R\$ 58.154.000,00	R\$ 104.049.000,00	R\$ 13.268.000,00	R\$ 43.310.000,00
FPM (**)	R\$ 7.216.000,00	R\$ 597.000,00	R\$ 7.216.000,00	R\$ 14.432.000,00	R\$ 7.216.000,00	R\$ 7.216.000,00
Cota ICMS (**)	R\$ 4.270.000,00	R\$ 11.535.000,00	R\$ 27.976.000,00	R\$ 45.960.000,00	R\$ 2.768.000,00	R\$ 14.022.000,00
FUNDEB (**)	R\$ 1.317.000,00	R\$ 9.339.000,00	R\$ 7.601.000,00	R\$ 12.224.000,00	R\$ 456.000,00	R\$ 5.204.000,00
SUS (união e estado) (**)	R\$ 1.561.000,00	R\$ 6.912.000,00	R\$ 3.064.000,00	R\$ 8.901.000,00	R\$ 377.000,00	R\$ 5.405.000,00
Cota IPVA (**)	R\$ 143.000,00	R\$ 1.484.000,00	R\$ 858.000,00	R\$ 2.458.000,00	R\$ 45.000,00	R\$ 405.000,00
Convenios com estado (**)	R\$ 558.000,00	R\$ 535.000,00	R\$ 230.000,00	R\$ 186.000,00	R\$ 28.000,00	R\$ 367.000,00
Royalties (**)	R\$ 261.000,00	R\$ 3.465.000,00	R\$ 106.000,00	R\$ 218.000,00	R\$ 106.000,00	R\$ 616.000,00
Outras transferencias governamentais (**)	R\$ 1.489.000,00	R\$ 25.878.000,00	R\$ 8.478.000,00	R\$ 16.551.000,00	R\$ 2.083.000,00	R\$ 8.416.000,00
Outras receitas correntes (**)	R\$ 1.031.000,00	R\$ 543.000,00	R\$ 2.625.000,00	R\$ 3.119.000,00	R\$ 189.000,00	R\$ 1.659.000,00
<b>Despesas</b>	R\$ 17.388.000,00	R\$ 73.787.000,00	R\$ 51.727.000,00	R\$ 118.584.000,00	R\$ 16.214.000,00	R\$ 43.347.000,00
<b>Percentual de eficiência</b>	94%	101%	74%	94%	119%	94%
<b>Indicador de dependência</b>	0,04	0,21	0,15	0,20	0,04	0,06

Fonte: \* Tesouro Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>); \*\* Meu Município (<https://meumunicipio.org.br/>); e \*\*\* IBGE Cidades (<https://cidades.ibge.gov.br/>).

**Gráfico 1 – Receita Corrente, Receita Própria, Receita de Transferências, Despesas.**



De acordo com Bacelar (2012), em relação ao tamanho das cidades, elas podem ser classificadas de acordo com os parâmetros do espaço territorial e de acordo com sua população. Assim, de acordo com a população, que é a variável considerada para determinar as transferências de recursos, aqueles com uma população inferior a 10.000 habitantes são considerados pequenos. Nesses municípios, há poucos empregos para a população, o que torna seus habitantes dependentes do poder público, e os municípios são os principais empregadores de seus trabalhadores. Além disso, suas próprias receitas não são a principal fonte de renda dos municípios.

O Fundo de Participação Municipal é, por um lado, a principal fonte de renda para a maioria dos municípios brasileiros. Por outro lado, sua relevância é inversamente proporcional ao tamanho do município, pois é muito mais importante para os municípios pequenos do que para os grandes, principalmente devido ao fato de que a produção econômica desses municípios vem principalmente dos setores agrícola e de serviços.

Nos últimos anos, as regras de distribuição do FPM acabaram por incentivar um aumento

significativo de novos municípios no país, a maioria dos quais são muito pequenos e não têm as condições necessárias para administrar suas despesas sem a receita das transferências do governo federal ( AFONSO, 2001). Assim, a proliferação de novos municípios após a Constituição de 1988 é vista por alguns pesquisadores como o resultado do interesse em transferências de GFP. Neste sentido, Giambiagi (1999) Tristão (2003, p.157) apontam:

[...] as regras de rateio do FPM como um incentivo implícito à criação de pequenos municípios, ao estabelecer um piso dado em função de um parâmetro da ordem de 10.188 habitantes. Isto significa que um município de 5.000 habitantes recebe o mesmo valor de FPM que outro de 10.000, o que representa um estímulo à divisãode um município pequeno em outros dois ainda menores, aumentando, deste modo,o valor *per capita* recebido por seus habitantes.

Seguindo esta mesma lógica, na Bahia, por exemplo, foram criados 50 (cinquenta) novos municípios entre 1988 e 2000 (um aumento de 14% em comparação com o número total de municípios que existiam no estado (367) antes). Neste contexto e de acordo com Tomio (2002), a maioria destes municípios tinha entre 5 e 10.000 habitantes. E, de acordo com o IBGE (2013), novamente em 2014, 106 desses municípios (25,4%) tinham menos de onze mil habitantes. Assim, de acordo com Bremaeker (2011), em 81% dos municípios brasileiros, o FPM é a principal fonte de recursos e sua distribuição per capita dá mais recursos aos municípios com populações menores. Isto se justifica por duas razões: (1) quanto menor a população dos municípios, menor sua capacidade de consumo e, conseqüentemente, menor sua participação na distribuição do SGCI do Estado; e (2) quanto menor o tamanho demográfico dos municípios, menor a arrecadação de impostos, não só por seu menor valor, mas também porque os principais impostos municipais têm sua base tributária na área urbana (ISS e IPTU) e continuam a ter, predominantemente, uma característica rural.

Deve-se observar, entretanto, que enquanto os municípios menores em termos de população recebem as maiores quantidades de transferências per capita, as quantidades dessas transferências são maiores, em volume total, para os municípios com mais habitantes, mesmo que recebam menores quantidades per capita. Assim, uma grande proporção dos municípios brasileiros tem o FPM como sua principal fonte de receita.

A de se considerar também a eficiência deses municipios com relação aos seus gastos, o que influencia consideravelmente o comprometimento da arrecadação própria e os repasses

governamentais com vencimentos incondizentes com a realidade do município.

Com base nestes dados, observou-se que o município de Campos de Júlio tem o menor percentual de dependência de transferências do FPM, com 74% dependente do FPM e com índice de eficiência de 0,15. Esta posição pode ser justificada por ser em uma região em que a agricultura e pecuária são o cerne da economia. É seguido pelo município de Querência, com 94% de dependência da FPM e com índice de eficiência 0,20; também localizado em uma região em que a agricultura e a pecuária são o ponto forte da economia. Em seguida podemos avaliar o município de Apiacás que também tem um percentual de 94% porém um baixo índice de eficiência com 0,06; agricultura pecuária e serviços são o forte dessa região. Figurando junto temos o Município de Pontal do Araguaia com um percentual de também de 94% e com um índice de eficiência de 0,04; município de divisa de estado. Chapada dos Guimarães apesar de ter um índice de eficiência médio com 0,15; justificado por ser um município com a economia basicamente voltada para o turismo, ainda assim tem um percentual de dependência de 101%, o que significa que as despesas do município extrapolam a arrecadação própria somado aos repasses governamentais. E por último temos o município de Araguinha, que é um fato curioso porém que requer uma análise a nível de Brasil, o que tem uma eficiência de 119%, ou seja a arrecadação própria somada aos repasses governamentais não conseguem manter a estrutura de um município com índice de eficiência de 0,4; e com o fato curioso de que a população diminuiu com o passar dos anos, isso corrobora com a afirmação abordada anteriormente de que a criação de novos pequenos municípios não se sustenta sem um critério rigoroso de subsistência, onerando o tesouro nacional com estruturas desnecessárias.

## **5. Conclusão**

Esta pesquisa teve como objetivo verificar o nível de dependência dos pequenos municípios brasileiros das receitas intergovernamentais, levando em conta o grau de dependência financeira destas entidades. Para tanto, analisamos as receitas totais arrecadadas e as receitas fiscais, assim como as despesas pagas nas funções administrativas, legislativas e judiciais dos municípios, através das declarações de execução das despesas orçamentárias por função e no saldo do orçamento de 2020.



Em geral, pode-se dizer que os pequenos municípios têm um grau significativo de dependência de transferências de outras esferas do governo para financiar suas despesas administrativas, pois têm uma arrecadação de impostos consideravelmente baixa em relação ao total de recursos recebidos. Isto reforça a ideia de uma relação inversa entre o número de habitantes e o nível de dependência dos municípios.

Pensa-se que, tendo a garantia de transferências intergovernamentais para ajudá-los a cumprir suas obrigações, estes municípios podem se sentir mais à vontade para reduzir seus esforços fiscais, ou não criando sistemas de cobrança mais eficientes ou controlando e inspecionando aqueles que estão em déficit. No aspecto econômico, a busca de um sistema que aproveite a base tributária disponível e a implementação de mecanismos que eliminem a incompatibilidade com os gastos torna-se óbvia e necessária. Assim, a implementação do esforço fiscal como parte integrante dos critérios de transferência de recursos ajudaria o governo local a aumentar sua própria arrecadação de impostos e a disponibilizar mais recursos para promover o desenvolvimento da região.

No entanto, vale mencionar também o valor social dos municípios que, como esfera mais próxima da população, desempenham um papel essencial no processo de desenvolvimento local, o que reforça a perspectiva de que a sustentabilidade fiscal das entidades municipais não pode ser medida apenas por sua própria arrecadação de impostos, pois essas transferências são o resultado do sistema de distribuição de competências fiscais estabelecido na própria Constituição. Deve-se lembrar que lhes foi atribuído o status de municípios, com poderes políticos, autogestão e auto-organização política, encarregados de prestar serviços à população local da melhor maneira possível, levando em conta a economia dos recursos disponíveis.

A partir desta perspectiva, os resultados desta pesquisa visam contribuir demonstrando que as menores esferas de governo são as mais dependentes de outras fontes, mas que elas desempenham um papel fundamental na prestação de serviços, bens e na implementação de políticas públicas. Também reforça a necessidade de explorar formas de mitigar a dependência financeira dessas entidades, através de uma melhor utilização da base tributária disponível, para que os pequenos municípios possam ser mais eficazes na alocação de despesas, uma vez que têm uma responsabilidade fiscal para com sua população.

## 6. Referências

- AFONSO, J.R.R. **Federalismo Fiscal no Brasil: A importância dos Governos Municipais**. Rio de Janeiro, 2001.
- ARRETCHE, Marta. **A Descentralização como Condição de Governabilidade: solução ou miragem**. Espaço & Debates, São Paulo, v. XVI, 1996.
- BACELAR, W. K. de A. Análise da pequena cidade sob o ponto de vista Político-Administrativo. DIAS, P. C; SANTOS, J (Org.). **Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos**. v. 1, Salvador: SEI, 2012, p. 81-101.
- BRASIL, Constituição da república federativa do brasil de 1988. **EMC 19: altera o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública**. D.O. eletrônico de 05/06/1998.
- BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias**. Brasília. Secretaria de Orçamento Federal – SOF, 2010.
- CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo. Juarez de Oliveira, 2001.
- COSTA, Rodolfo Ferreira Ribeiro da. **O impacto das transferências constitucionais sobre o comportamento fiscal dos municípios brasileiros**. Universidade Federal do Ceará, 2013.
- DOMINGUES, J.M. **Federalismo fiscal brasileiro**. UFC, Ceará, 2007.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Saraiva, 2010.
- FP (Frente Nacional dos Prefeitos). **Anuário Multi Cidades 2020 - Ano 15**. Disponível em: <https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/publicacoes/item/760-anuario-multi-cidades-ano-15-2020>. Acessado em Fev/2022.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. Editora Atlas. 2010.
- GUICHENEY, H. S. G. **Provisão municipal de bem-estar social: o papel dos conselhos sobre a gestão, fiscalização e definição de políticas e serviços no plano local**, São Paulo, 2019.
- HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos Cedes (ISSN 0100-3262). v. 21, n. 55, nov. 2001.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acessado em Out/2021.

IBGE. Censo Demográfico 2013. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=264529>, acesso: Out/2021.

JUND, Sérgio. **Auditoria: conceitos, normas, técnicas e procedimentos**. Elsevier, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J.A. Governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, 2010.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.: 8574522686).

SANTOS, J. Processo de Urbanização e as Pequenas Cidades do Território do Sisal: um breve panorama. Bahia, 2017.

SILVA, V. G. **Legislação Ambiental Comentada**. 3ª Edição revista e ampliada. BeloHorizonte: Fórum, 2005.

TOMIO, F. R. L. **A Criação de municípios após a Constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 2002.

TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. São Paulo, 2003.

UOL (Folha de São Paulo). 70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas. Disponível em: <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>. Acessado em Out/2021.