

# UMA AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SOBRE AS FINANÇAS MUNICIPAIS NO PERÍODO RECENTE<sup>1</sup>

Marcio Bruno Ribeiro<sup>2</sup>

As transferências de recursos financeiros dos níveis superiores para os níveis inferiores de governo representam um dos principais mecanismos característicos dos sistemas federativos vigentes em diversas nações. Entre os objetivos mais importantes destas transferências está a equalização da oferta de bens públicos a nível local, visando ao equilíbrio orçamentário dos governos receptores e uma trajetória de crescimento mais homogênea entre as regiões de um país.

O Brasil é uma Federação que tem se utilizado intensamente das transferências inter-governamentais. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foi consolidado um aumento significativo das transferências obrigatórias para os estados e, principalmente, para os governos municipais. Segundo os dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), os recursos transferidos da União para os estados e municípios, e dos penúltimos para estes últimos, totalizaram o equivalente a 6,3% do produto interno bruto (PIB) no ano de 2012, tendo correspondido a 11,0% das receitas correntes dos estados e 56,0% das receitas correntes dos municípios.

No caso brasileiro, a principal transferência constitucional de caráter redistributivo ou equalizador, da União para todos os governos municipais, é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Segundo os dados contábeis da base Finanças do Brasil (Finbra), divulgados pela STN, o montante destas transferências correspondeu a 1,5% do PIB em 2012. Os recursos repassados são de uso incondicional, não sendo vinculados a nenhum fim específico, e sem a exigência de contrapartida financeira por parte dos governos municipais. O FPM está previsto no art. 159 da Constituição Federal de 1988, sendo atualmente constituído por 23,5% da arrecadação (pela União) do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O total arrecadado é dividido em três parcelas: i) 10,0% são entregues aos municípios que são capitais estaduais, sendo distribuídos entre eles em função de critérios que levam em conta a renda *per capita* de cada estado em relação

---

1. A pesquisa é coordenada por Marcio Bruno Ribeiro.

2. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea.

à renda *per capita* nacional e o percentual da população municipal no somatório da população de todos os municípios capitais; *ii*) 86,4% são destinados aos municípios do interior, sendo partilhados em função de coeficientes relativos ao total de habitantes de cada localidade e da participação de cada estado na população brasileira; e *iii*) os 3,6% restantes constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios com população superior a 142.633 habitantes.

Apesar de apresentar características redistributivas e compensatórias, qualquer mecanismo de transferências intergovernamentais não está isento de distorções dos pontos de vista econômico e político. Para o caso do FPM, trabalhos de pesquisa relativamente recentes evidenciaram que seus recursos contribuiriam negativamente para a eficiência arrecadatória dos municípios (Mattos, Rocha e Avarte, 2011), assim como elevaram o nível de corrupção local e favoreceram o processo de reeleição dos governantes daqueles entes pela deterioração da qualidade dos candidatos políticos concorrentes (Brollo *et al.*, 2013).

Este projeto tem por objetivo avaliar, de forma empírica, os efeitos das transferências do FPM sobre as principais receitas e despesas dos municípios brasileiros no período recente (2006-2012). Seguindo a estratégia presente nos trabalhos empíricos mais recentes, que consiste em identificar variações exógenas em uma variável para assegurar sua causalidade sobre variáveis de interesse, faz-se uso de uma característica predominante em grande parcela das transferências do FPM: mudanças descontínuas dos valores repassados aos municípios em distintas faixas populacionais. Assim, por determinação da legislação do FPM, a quantidade de recursos distribuída apresenta saltos visíveis entre aquelas faixas. Pretende-se, portanto, utilizar as discontinuidades mencionadas como uma maneira de se estimar os efeitos das transferências em questão, fazendo uso do método conhecido como regressão com descontinuidade.<sup>3</sup>

A análise se restringirá aos municípios do interior (ou seja, aqueles que não são capitais de estados), que rateiam 86,4% do montante total do fundo.<sup>4</sup> A legislação determina que dois critérios devem ser observados no cálculo do valor financeiro a que cada uma daquelas localidades tem direito. O primeiro critério leva em conta a participação de cada estado da Federação no total da população brasileira. O segundo, com base no número de habitantes de cada município, resultou no estabelecimento de coeficientes em função das faixas populacionais.

A maneira como os recursos são alocados entre municípios do interior pode ser representada pela seguinte expressão algébrica:

$$FPM_i^k = \frac{FPM_k \lambda_i}{\sum_{i \in k} \lambda_i}, \quad (1)$$

onde  $FPM_i^k$  são os recursos de transferência do FPM recebidos pelo município  $i$  do estado  $k$ ;  $FPM_k$  é a quantidade de recursos alocados no estado  $k$  (primeiro critério); e  $\lambda_i$  é o coeficiente FPM do município  $i$  com base no tamanho da sua população (segundo critério).

Para a realização das estimativas, serão utilizados os dados fiscais municipais anuais da base Finbra. Também serão utilizados dados econômicos, sociais e populacionais dos municípios, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3. Para mais detalhes sobre o método, ver, por exemplo, Lee e Lemieux (2010).

4. Os municípios com população superior a 142.633 habitantes, que têm direito à parcela de reserva do FPM, também participam cumulativamente desse critério.

## REFERÊNCIAS

BROLLO, F. *et al.* The political resource curse. **American Economic Review**, v. 103, n. 5, p. 1759-1796, 2013.

LEE, D.; LEMIEUX, T. Regression discontinuity design in economics. **Journal of Economic Literature**, v. 48, p. 281-355, Jun. 2010.

MATTOS, E.; ROCHA, F.; AVARTE, P. Flypaper effect revisited: evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities. **Estudos Econômicos**, v. 41, n. 2, p. 239-267, abr./jun. 2011.

