

Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
(FACE)  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuárias (CCA)  
Bacharelado em Ciências Contábeis

VICTÓRIA MARIA PERES DOS REIS

A CONTABILIDADE DO PACTO FEDERATIVO: ANÁLISE DOS FATORES  
DETERMINANTES DA DEPENDÊNCIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS AO FPM

Brasília  
2021

Professor Doutor Márcia Abrahão Moura  
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor José Márcio Carvalho  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Professor Doutor Alex Laquis Resende  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Doutor José Lúcio Tozetti Fernandes  
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

VICTÓRIA MARIA PERES DOS REIS

A CONTABILIDADE DO PACTO FEDERATIVO: ANÁLISE DOS FATORES  
DETERMINANTES DA DEPENDÊNCIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS AO FPM

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)  
apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis  
e Atuariais da Universidade de Brasília, como  
requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa  
em Ciências Contábeis e consequente obtenção do  
grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof. Dra. Diana Vaz de Lima

Brasília

2021

*Dedico este trabalho à minha vovó Maria,  
mãe, pai e aos meus amigos e familiares.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha mãe, Luzmaia Ferreira Peres dos Reis, e à minha vovó Maria Custódia Peres, que estiveram ao meu lado incondicionalmente dando todo o suporte necessário para chegar até aqui.

Ao meus pais, Itamar Antônio dos Reis e Paulo César da Cruz, por incentivarem direta ou indiretamente meus estudos.

À minha amiga mãe, Naget Sadallah Nasser da Cruz, que sugeriu e incentivou a fazer a graduação em Ciências Contábeis.

Aos meus amigos da UnB, em especial, à Divino Pereira da Silva Junior, Karynne Alves Silva e Hugo Valentim de Sousa, que foram fundamentais nesse processo. Espero que nossa amizade dure para sempre.

À minha amiga, Ana Paula Nasser da Cruz, que sempre esteve ao meu lado me mantendo positiva.

À minha prima Ângela Barbosa Reis Luz, que foi fundamental para que este trabalho fosse realizado da melhor forma possível.

Aos demais familiares e amigos, que me incentivaram e ajudaram de alguma forma a enfrentar minhas inseguras e seguir em frente.

Às pessoas incríveis que tive a oportunidade de conhecer e aprender novas habilidades por meio dos estágios.

À minha orientadora, Diana Vaz, que acreditou, incentivou e orientou a elaboração deste trabalho.

# A CONTABILIDADE DO PACTO FEDERATIVO: ANÁLISE DOS FATORES DETERMINANTES DA DEPENDÊNCIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS AO FPM

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar os fatores determinantes da dependência financeira dos Municípios brasileiros ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), transferência constitucional (Art. 159, I, b, da Constituição Federal do Brasil de 1988) efetuada pela União para os Municípios a título de partilha do “bolo tributário. Foi realizada análise univariada para compreender como as variáveis selecionadas. Posteriormente, foi realizada análise bivariada com o cálculo do Coeficiente de *Pearson* e, por fim, a Regressão linear pelo método robusto. A amostra compreende as 27 capitais brasileiras e apenas 5546 Municípios do interior por ausência de informações sobre a Receita Correntes Líquida. Desses 5546 Municípios, cinco foram criados depois de 2010, então, não possuem IDHm no site do IBGE e os demais dados foram obtidos com base no exercício de 2019.

Os resultados mostram que, nos Municípios - Capitais há forte correlação negativa entre o Grau de D x População, GD x IDHm e GD x Renda per capita, ou seja, quanto maior é a População, o IDHm e a Renda per capita menor o GD desses Municípios ao FPM, e que os Municípios das Capitais da Região Norte são mais dependentes ao FPM do que os Municípios das Capitais das demais Regiões brasileiras. No caso dos Municípios do Interior (todos aqueles que não são capitais, conforme taxonomia adotada pelo TCU), também é observada uma correlação negativa, porém, fraca: conforme a População e o IDHm dos Municípios do Interior tendem a aumentar, o GD dos mesmos ao FPM tende a diminuir. Com relação às variáveis Região e Território, verificou-se que os Municípios do Interior das Regiões Sul e Sudeste possuem GD maior ao FPM do que os Municípios do Interior das demais Regiões, mas, o tipo de Território não apresentou uma discrepância significativa, visto que a distribuição está bem equilibrada mantendo um certo padrão nos intervalos interquartílicos. Por fim, na Regressão notou-se que se o fator IDHm aumentar em 1 (uma) unidade, o GD ao FPM diminui em 21,42, isso, se as demais variáveis permanecerem constantes. A partir do P-valor, verificou-se também que o fator População e Região, considerando um nível de significância de 5%, são estatisticamente significativos, ou seja, essas variáveis contribuem para o modelo ajudando a explicar o GD, sendo que o mesmo não foi observado para o fator Território, ou seja, o fato de o município ser rural ou urbano não interfere no GD.

**Palavras-chave:** Dependência Financeira; FPM; Municípios; e Pacto federativo.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	10
2.1 Origens do Regime Federativo .....	10
2.2 Federalismo no Mundo e no Brasil.....	12
2.3 Pacto Federativo e Experiência Brasileira .....	17
2.4 A Relação entre Receita Corrente Líquida e FPM .....	21
2.5 Dependência Financeira.....	27
3 METODOLOGIA.....	29
4 RESULTADOS.....	34
4.1 Análise univariada do banco de dados capitais e interior .....	34
4.2 Análise bivariada do banco de dados capitais e interior .....	35
4.3 Análise bivariada e Regressão Múltipla Robusta banco de dados completo (Capitais e Interior).....	39
4.4 Estudos Comparados.....	42
REFERÊNCIAS .....	44

## 1 INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (art. 18, CF de 1988). Essa autonomia ficou expressamente estabelecida na forma do pacto federativo, que representa um conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados brasileiros (Senado, 2015). Na prática, o pacto federativo pressupõe o reconhecimento da existência efetiva de repartição de competências legislativas, executivas e jurisdicionais (Santana, 2012) e define, dentre outros, como os tributos arrecadados pela União serão distribuídos entre os três níveis de Governo (Torres, 2014; Uchôa, 2015).

Para Grin e Abrucio (2019), O rol de poderes derivados do status federativo não é pequeno. De acordo com os pesquisadores, os Municípios ganharam autonomia financeira por meio de ampla capacidade tributária própria, ao que se soma a existência de transferências constitucionais que os estados e a União lhes repassam. Contudo, os mesmos autores reconhecem que do ponto de vista financeiro as municipalidades nunca foram muito favorecidas quando se trata de arrecadação própria, havendo, ao contrário, uma cultura política local avessa à cobrança de tributos, sobretudo dos mais poderosos.

Essa escassez de recursos municipais da perspectiva de recursos próprios acaba por tornar ainda mais importante o sistema de repartição das receitas tributárias. No caso do pacto federativo brasileiro, esse sistema se configura como uma instituição com a característica de direcionar recursos públicos de um recorte territorial para outro (Dalmolin & Carvalho, 2019). Contudo, apesar da sua importante concepção original, ao longo dos anos o modelo de repartição de recursos relacionados ao pacto federativo brasileiro vem acumulando críticas. Para Saldanha (2009), o que se presencia é uma falsa Federação que nas desigualdades sociais e regionais têm seus aspectos mais relevantes.

Lima (2021) também mantém esse entendimento. Segundo a pesquisadora, apesar do avanço institucional que a Constituição Federal do Brasil de 1988 trouxe com o pacto federativo reconhecendo a autonomia e o protagonismo dos entes federados brasileiros, a descentralização do poder não considerou as desigualdades do território nacional, o que acabou por limitar e comprometer as condições para o exercício das competências compartilhadas e aprofundou as disparidades locais e regionais do país. Lotta e Favareto



(2016) consideram que é preciso repensar as estruturas e os incentivos que organizam as atribuições e capacidades dos entes da federação, alertando sobre a importância da permeabilidade dos arranjos às especificidades territoriais.

Objetivando analisar e apresentar propostas com relação à partilha de recursos públicos e respectivas obrigações da União, dos estados, do distrito federal e dos Municípios, algumas iniciativas têm sido discutidas no Congresso Nacional brasileiro, como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188/2019. Todavia, a PEC tem sido alvo de críticas, principalmente ao trazer entre as suas proposições a extinção de Municípios com até cinco mil habitantes que não comprovarem sustentabilidade financeira (Lima, 2021).

Evidências na literatura mostram que é nos pequenos Municípios que são oferecidas as melhores condições para a organização de uma série de serviços pela proximidade e o contato direto com os cidadãos, principalmente os de pequena renda (Reis Filho 1996; Favero, 2014). Contudo, para que as políticas municipais sejam levadas à efeito, é imprescindível que os recursos sejam efetivamente repassados. Camargo (2002) e Favero (2014) alertam que, apesar do fortalecimento que o pacto federativo trouxe para os Municípios, ao mesmo tempo, ocorreram anomalias e distorções, sendo essas ligadas à extensão do território, população e arrecadação tributária, que devem ser equacionados.

Há de se considerar também que aos governos municipais foi repassada uma série de políticas públicas sem que houvesse uma larga tradição autonomista dos Municípios, com recursos menores que as responsabilidades e atribuições que lhes foram atribuídas (Grin & Abrucio, 2019). Na prática, segundo os pesquisadores, a aquisição do *status* de ente federativo também não tornou os Municípios iguais aos estados em termos de poderio político-jurídico. Bello (2019) alerta que as pressões por atendimento às demandas reprimidas de infraestrutura urbana básica, serviços públicos e políticas sociais têm consumido a maior parte da energia dos governantes municipais e dos recursos disponíveis nos Municípios.

Um dos principais aspectos envolvidos nas discussões relacionadas ao pacto federativo diz respeito justamente à distribuição dos tributos arrecadados pela União e pelos estados e transferidos para os Municípios, e as competências que foram atribuídas aos Municípios em razão das responsabilidades compartilhadas. Para Arraes e Lopes (1999), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é um dos benefícios financeiros advindos da descentralização de recursos da União para os demais entes. Tal transferência constitucional se insere no conceito de pacto federativo e pertence aos Municípios e à população local, sendo essencial o papel do FPM como elemento de redistribuição de recursos e redução das desigualdades (CNM, 2019).

Na prática, o critério de distribuição do FPM é calculado utilizando-se como base o número de habitantes no respectivo ente municipal, com a fixação de faixas populacionais com um coeficiente específico estabelecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Evidências na literatura mostram que a emancipação de Municípios, que passam conseqüentemente a receber FPM, contribui para o aumento do índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) (Souza, 2015). O fato é que, ao longo dos anos, o FPM tem representado uma parte importante do orçamento municipal, sendo a segunda transferência mais expressiva da União para os Municípios (Ledur, 2017).

Contudo, alguns Municípios acabam ficando muito dependentes financeiramente desses valores para executar seus programas e políticas locais (Sousa & Arantes, 2012). Observa-se que em alguns Municípios o grau de dependência financeira ao FPM chega a ser 70% (Ravanello & Bender, 2019) mas, apesar da relevância dessa discussão, as pesquisas sobre o tema geralmente são focadas em estudos de casos pontuais (Sousa & Arantes, 2012; Ledur, 2017), poucas pesquisas procuram analisar os fatores determinantes desse grau de dependência financeira (Mendes, Miranda & Cosio, 2008). Nesse sentido, considerando que a autonomia financeira dos componentes políticos da Federação constitui uma pedra fundante do pacto federativo (Rodigheri, 2017) e que é no Município que a vida acontece (CNM, 2012; CNM, 2018), o presente estudo traz o seguinte problema de pesquisa: *quais os fatores determinantes do grau de dependência financeira dos Municípios brasileiros com relação ao FPM?*

Assim, o objetivo geral do estudo é analisar os fatores determinantes da dependência financeira dos Municípios brasileiros ao FPM. Neste estudo, entende-se por dependência financeira a relação do repasse do FPM sobre a receita corrente líquida (RCL) (da Silva Filho, de Queiroz, Gledson & de Freitas, 2010), sendo que quanto maior o percentual, maior o grau de dependência financeira. Para tratar a questão da pesquisa, será efetuado estudo descritivo, de cunho quantitativo, com método de abordagem analítico-comparativo abrangendo 5.546 dos 5.568 Municípios brasileiros.

Além desta Introdução, este estudo encontra-se dividido em quatro Seções. Na Seção 2, são apresentadas as origens do regime federativo, contextualizado o federalismo no mundo e no Brasil, apresentada a experiência do pacto federativo brasileiro e a explicação sobre a relação entre receita corrente líquida (RCL) e FPM, além do debate sobre o grau de dependência financeira. A metodologia do estudo é apresentada na Seção 3. Na Seção 4, que trata dos resultados, é apresentada a análise univariada e bivariada do banco de dados dos Municípios das Capitais e dos Municípios do Interior, bem como a regressão linear múltipla

pelo método robusto do banco de dados completo. As considerações finais do estudo são apresentadas na Seção 5, seguidas das referências utilizadas.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 Origens do regime Federativo

De acordo com Lopes Filho (2018), é comum ser mencionado como antecedente histórico do Federalismo, além das Ligas do Peloponeso e Delos na antiguidade, a Confederação Helvética pactuada em 1291 por quatro cantões suíços para a defesa externa. Segundo o pesquisador, porém, nessas experiências se verificavam características próprias de uma Confederação e não de uma Federação. Para Andrade, Santos e Jesus (2017), a história do regime federativo nasceu em 1783 ainda na forma de Confederação, quando a colônia americana deixou de fazer parte da Inglaterra, com a união de esforços para proteger o território de ataque (artigos da Confederação). Segundo Arretche (2001), contudo, os ataques ainda aconteciam em razão de os artigos da Confederação não terem estabelecido um Governo Central, revelando sua fragilidade.

Em 1787, na realização da Conferência da Filadélfia, a questão federativa americana foi novamente debatida, surgindo, neste contexto, a Constituição dos Estados Unidos da América, criando o Estado Federal como entidade política que confere unidade e é titular de poder soberano, com a renúncia da soberania (*summa potestas*) pelos entes federativos locais ou parciais (Dallari, 2010; Andrade et al., 2017; Araújo & Nunes Júnior, 2018; Soares, 2020). Para Soares (2013), a grande novidade da criação do Estado Federal americano foi possibilitar unidade política nacional e autonomia local através de um complexo desenho institucional de controles mútuos, para evitar que o Governo Central sobrepujasse seus interesses sobre os entes federativos locais ou parciais.

No arranjo americano, o Estado Federal se caracteriza por uma forma de organização de Estado, em que se divide em províncias politicamente autônomas, possuindo duas ou mais fontes paralelas de direito público - uma nacional e uma local (Maluf, 2018). Segundo o autor, um dos principais aspectos do modelo americano é justamente o fato de, sobre o mesmo território e sobre as mesmas pessoas, se exercer, harmônica e simultaneamente, a ação pública de dois ou mais governos distintos.

Os achados da literatura mostram que a experiência americana funda o conceito atualmente praticado sobre o Federalismo, no qual o Estado é formado pela união de entes políticos dotados cada um de personalidade jurídica própria que se sobrepõem em competências, prerrogativas e atribuições em um mesmo território, cujos elementos infranacionais são dotados de autonomia política, administrativa e financeira. Nesse arranjo,

se equilibram as vontades parciais dos entes federados e as vontades gerais da União, atribuindo-se aos primeiros sua própria auto-organização (Novelino, 2013; Dalmolin & Carvalho, 2019).

Para Almeida (2014) e Rosenblatt e Leão (2018), o Federalismo se caracteriza pela autonomia dos Estados-membros, os quais transferem sua soberania ao chamado Estado-Federal; Constituição comum a todos os entes federados; inexistência do direito de secessão; participação dos Estados-membros no governo central; repartição de competências entre o Estado-federal e os Estados-membros; e repartição de rendas entre os integrantes da Federação, conforme Figura 1.



**Figura 1. Principais características do Estado Federal**

Fonte: elaboração própria.

Quanto à sua formação, o Estado federal pode ser classificado em (i) Federação por desagregação ou segregação; e (ii) Federação por agregação. No caso da *Federação por desagregação ou segregação*, a Federação nasce da decisão de um poder até então centralizado e que cria os entes governamentais locais, dando a eles atribuições específicas e invioláveis. Com relação à *Federação por agregação*, os Estados cedem a soberania em prol da criação de uma só unidade, conferindo a ela autonomia. Esse último é o caso do modelo americano, cujos entes confederados antes soberanos cederam o poder supremo em prol da criação de um único Estado (Russomano, 1965; Ferreira Filho, 2017; Melgare, 2018; Soares, 2020).

Com relação à classificação sobre a execução de competências, a Federação pode ser classificada em Estado Federal cooperativo ou dual. No caso do *Estado federal cooperativo*, os entes federativos têm, simultaneamente, competências próprias e comuns, exercem algumas atribuições individualmente e outras em cooperação. Já na *Federal dual*, os entes federativos exercem atribuições individualmente (Lewandowski, 2018; Melgare, 2018; Soares, 2020).

De acordo com Gadelha (2018), para atender as competências de um Estado Federal é feito um acordo federativo que atribui a competência para cada ente da federação arrecadar um tributo específico, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, assim como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços públicos para a sociedade (federalismo fiscal). Na prática, o federalismo fiscal implica a distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de Estado, para que, cada um, de modo autônomo e na medida das respectivas competências e capacidade de financiamento, exerça e discipline a gestão da realidade financeira pública e tributária, nesta se incluindo as transferências fiscais, a composição, a dimensão e a natureza da despesa (Catarino, 2018).

Outra característica a ser observada no modelo federativo é que a Federação favorece a descentralização, pois, a intenção descentralizante é fortalecer o poder local para potencializar a eficiência administrativa e estimular a participação democrática da população no processo decisório político (Carvalho, 2006; Gadelha, 2018). Apesar de algumas divergências, a doutrina aponta alguns elementos comuns ao modelo federativo e que podem ser sintetizados em três: (i) existência de uma Constituição; (ii) existência de uma lei da participação; e (iii) existência de uma lei da autonomia (Russomano, 1965; Bastos, 1976; Almeida; in Canotilho; et. al., 2018; Araújo & Nunes Junior, 2018; Lewandowski, 2018; Soares, 2020).

## **2.2 Federalismo no mundo e no Brasil**

O Federalismo surgiu em razão da necessidade de países de grandes extensões em descentralizar o poder e ainda expandir sua atuação no vasto território, que conta com variedade cultural, climática, sociais e econômicas (Gadelha, 2018). Para Soares (1998), o modelo federativo objetiva alcançar uma solução conciliatória a interesses territoriais antagônicos (políticas centralizadoras “centrípetas” e forças políticas descentralizadoras “centrífugas”) presentes na estrutura do Estado nacional. Rodigheri (2017), afirma que o

federalismo viabiliza a união e convivência de comunidades de concepções existenciais e culturais distintas, em países de grande população e extensão territorial.

Segundo o disposto no site *Forum of Federations*, há 25 federações no mundo, abrangendo 40% da população mundial. Como pode-se observar na Figura 2, os países de maiores extensões territoriais são, nesta ordem, Rússia, Brasil, Estados Unidos, Canadá, Índia e Austrália, todas nações federalistas.



**Figura 2. Federações no mundo**

Fonte: elaboração própria.

A forma pela qual cada Estado Federal organiza o seu território e estrutura de poder depende muito da natureza e da história de cada país (Andrade et al., 2017). No caso de Federações como os EUA, o Canadá, a Austrália e todo o bloco latino-americano, formaram-se pela unificação de colônias independentes ou pela manutenção da unidade colonial, sendo que o processo colonial tinha imprimido nas colônias as bases para a federação: uma estrutura de poder que, apesar de centralizada na metrópole, conferia ampla autonomia política às esferas territoriais que formavam a unidade colonial (Soares, 1998).

Antes de se tornarem uma Federação, os EUA, assim como, Suíça, Alemanha, Argentina e Venezuela, passaram por experiências confederadas anteriores que não se sustentaram (Soares, 1998). Segundo Cruz (2009) e Giacomo (2017), a federação norte americana foi sintetizada de “baixo para cima”, ou seja, as treze colônias agregaram-se de

forma voluntária para instituir o pacto federativo e formar o Estados Unidos da América em sua forma federativa. Em sua origem na Convenção de Filadélfia, o modelo federativo americano vislumbrava ser altamente descentralizado, embora tenha caminhado para um regime mais centralizado no decorrer dos anos (Antunes, 2015).

O Canadá tem sido chamado do país do “federalismo contestado” (Bakvis, Baier & Brown, 2009; Antunes, 2015). O regime federal canadense é mais centralizado e dependente de uma autoridade central. Contudo, após os anos de 1990 houve uma tendência à adoção de um federalismo colaborativo que tem resultado na elaboração de políticas nacionais mais amplas, com os governos nacionais e provinciais atuando juntos como iguais (Bakvis & Skogstad, 2012; Antunes, 2015). No caso das federações latino-americanas, Hueglin e Fenna (2010) e Antunes (2015) consideram que houve forte influência do modelo norte-americano. Segundo os pesquisadores, dada a formação colonial distinta desses territórios, verifica-se um federalismo mais centralizado do que o modelo americano. Rezek (2002) e Antunes (2015) afirmam que a Argentina tem sido considerada uma federação formal e não uma federação real, mesmo após a grande reforma constitucional de 1994, haja vista o elevado grau de centralização política do país meridional.

Para Stepan (1999), há países que se tornaram federações partindo de sistemas políticos com fortes traços unitário como a Índia, Bélgica e a Espanha. O autor ainda relata sobre a dificuldade dessas sociedades multiculturais em "manter a união", sendo uma alternativa encontrada por seus líderes transferir poder e transformar seus Estados unitários ameaçados em federações, por isso, a Constituição da Índia de 1950, a Constituição da Espanha de 1976 e a Constituição da Bélgica de 1993 são federativas.

A forma de Estado Federal Alemã foi uma imposição feita pelos poderes aliados por meio do Documento de Frankfurt nº 1 (Zago, 2016). O federalismo alemão, desde então, primou pela descentralização política, pelo fortalecimento da democracia e do pluralismo político e social. O modelo de federalismo cooperativo alemão revelou-se uma fórmula de organização política bastante adequada para o desempenho das tarefas e funções sociais, sempre com soluções orientadas pelo princípio da subsidiariedade. Ademais, o federalismo deixou de ser visto como mera separação ou justaposição de esferas de governo, passando a ser concebido como um mecanismo de governo em que as partes antes independentes trabalham articuladas e coordenadas buscando um fim comum. A Lei fundamental estabeleceu um sistema de repartição de competências que se baseava muito mais na cooperação entre a instância federal (*Bund*) e as instâncias estaduais (*Länder*), do que na separação, independência e autonomia típicos do modelo dual estadunidense. (Rammê, 2015).



A federação suíça, apesar de trajetória distinta, apresentava uma tradição secular de autonomia cantonal (Soares, 1998). Segundo o pesquisador, a Guerra *Sonderbund* de 1847, uma guerra civil na qual sete cantões principalmente católicos criaram uma aliança para proteger seus interesses contra a centralização do poder, levou em 1848 à promulgação da (atual) constituição federal. Desta forma, a constituição federal da Suíça forneceu a base para a coabitação pacífica de diferentes grupos culturais, linguísticos e religiosos.

A Federação Russa é o maior estado federal do mundo, com mais de 100 nacionalidades e grupos étnicos distintos. Um dos maiores desafios federais da Rússia é equilibrar poderes e identidades regionais dentro de um país federal unificado (site *Forum of Federations*). Tradicionalmente, as autoridades russas têm mantido um forte controle central do estado sobre a governança do país. A síntese da estrutura dos Estados Federais ao redor do mundo encontra-se apresentada no Tabela 1 a seguir.

**Tabela 1**  
**Federações Contemporâneas (incluindo quase-federações)**

<b>Países</b>	<b>Estrutura</b>
África do Sul	9 províncias (divididas em Municípios metropolitanos e distritais)
Alemanha	16 Estados federados, denominados Bundesländer
Argentina	23 províncias/distritos + Cidade Autônoma de Buenos Aires
Austrália	Comunidade + 6 Estados + 7 territórios externos + (dois territórios continentais autônomos que não são parceiros plenos na federação)
Áustria	9 Estados federados, denominados Bundesländer
Bélgica	3 comunidades linguísticas (Flandres, Valônia e pequena comunidade alemã)
Bósnia Herzegovina	Federação da Bósnia e Herzegovina + Republika Srpska
Brasil	26 Estados + 1 distrito federal + 5.570 Municípios
Canadá	10 províncias + 3 territórios
Espanha	17 Comunidades Autônomas + 2 cidades autônomas (situadas na costa do Norte da África)
Estados Unidos da América	50 Estados + 1 distrito federal (Washington DC) + 1 território incorporado (Atol de Palmyra) e vários territórios habitados e não habitados.
Emirados Árabes	7 emirados (monarquias constituintes)
Etiópia	9 Estados + 2 cidades licenciadas (Addis Ababa e Dire Dawa)
Ilhas Comores	4 ilhas
Ilha de São Cristóvão e Névis	2 ilhas
Índia	28 Estados + 7 territórios de união (incluindo o Território da Capital Nacional)
Malásia	13 Estados + 3 Territórios Federais
México	31 Estados + 1 distrito federal
Micronésia	4 Estados
Nepal (República Democrática Federal do Nepal)	7 províncias, subdivididas por distritos. Cada distrito é dividido e administrado por um governo regional próprio.
Nigéria	36 Estados + 1 território da capital federal

Paquistão	4 províncias + 1 capital federal + 2 territórios administrativos autônomos + 1 unidade de áreas tribais semiautônomas administradas pelo governo federal
Rússia	46 regiões administrativas (oblasts) + 22 repúblicas + 9 províncias (krajs) + 4 distritos (okrugs) autônomos + 3 cidades federais + 1 região administrativa (oblast) autônoma
Suíça	Confederação (estado central) + 26 cantões (os Estados federais) + 2.352 comunas
Venezuela	23 Estados + 1 Distrito Capital + Dependências Federais (um conjunto de ilhas venezuelanas no Mar do Caribe e Golfo da Venezuela).

Nota. Fonte: Adaptado de Abrúcio e Sano (2013), *Forum of Federations* (consulta em 2021), Gadelha (2018) e Watts (1999).

Como se pode observar na Tabela 1, são múltiplos os arranjos institucionais encontrados nos regimes federativos (Camargo, 2003; Abrúcio, 2005). Por isso, há grandes variações quanto à forma de atuação, sendo o elo comum a repartição de competências entre duas ou mais esferas de governo autônomos entre si (Anderson, 2009; Gadelha, 2018).

No caso do Brasil, ainda como colônia portuguesa, inicialmente foi dividido em regiões menores para facilitar a administração do território, principalmente em decorrência da sua grande extensão (Pires, 2019). Quando colônia, o sistema das capitanias hereditárias e as sesmarias eram as repartições adotadas; a necessidade de divisão do território estendeu-se adicionada à ideia de descentralização do poder (Bezerra, 2018). Em 1889, com a Proclamação da República, a nação brasileira passou a ser constituída sob a forma de Estado Federal por segregação, com a união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil (Canotilho, 1993; Frazão & Ferreira, 2016; Dalmolin & Carvalho, 2019).

Desde então, assim como no modelo americano, o Brasil passou a ser constituído como um Estado composto sob a forma de República Federativa (Canotilho, 1993; Frazão & Ferreira, 2016; Dalmolin & Carvalho, 2019). Mas, diferentemente dos EUA, a federação brasileira nasceu de “cima para baixo”, num processo de desintegração do Estado Unitário em partes menores, chamadas entes federativos (Cruz, 2009).

Com o advento da Constituição Federativa do Brasil de 1891 e das Constituições que vieram a seguir – 1934, 1937, 1934, 1937, 1946 e 1967, já se estabelecia, entre os Princípios Constitucionais, que para assegurar a integridade nacional a autonomia dos entes federados deveria ser respeitada. Num primeiro momento, os grupos dominantes (oligarquias) nos Estados brasileiros eram dotados de grande autonomia, entretanto, a crise mundial de 1929 teve reflexos no país e durante o período conhecido como Era Vargas (1930-1945), trazendo mais centralização de poder no Executivo Federal (Parcelli, 2015). Apesar de a Carta de 1937 estabelecer o Estado Federal, esse existia somente no papel, pois, o que se tinha em realidade

era um unitarismo descentralizado, caracterizado pelo Decreto-lei nº 1.202 de 8 de abril de 1939 (Saldanha, 2009).

Com a Constituição de 1946, os Estados-membros recuperaram parte de sua “autonomia” política, contudo, o sistema federativo proposto havia criado um enorme vácuo entre as competências constitucionais reservadas aos Estados e sua independência financeira, de modo que as unidades federativas continuavam amarradas ao governo federal por um estratégia engenhoso (a ordem econômica) e, por meio da legislação tributária e fiscal, dos monopólios estatais e dos vários mecanismos intervencionistas na economia, os Estados continuavam dependentes da União (D’Ávila, 1995; Parcelli, 2015).

Durante o regime militar (1964-1985), o poder voltou a ser centralizado na União, com maior controle em relação às arrecadações e, conseqüentemente, os Estados passaram a depender mais dos recursos vindos da União. Na visão de Gadelha (2018), apesar desse cenário, nessa época era adotado o modelo de federalismo cooperativo.

Em 1988, o princípio federalista foi retomado com a promulgação da Constituição Federal (Andrade et al., 2017), trazendo e o conceito de unidade autônoma da Federação ganhou maiores contornos, passando a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil a compreender a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos (art. 18), fazendo com que, pela primeira vez, o Município passasse a fazer parte do pacto social federativo (Pacífico, 2012), rompendo com o tradicional federalismo dual e inaugurando o federalismo tripartite, o qual o jurista Miguel Reale definiu como federalismo trino (Camargo, 2001; Cruz, 2009).

### **2.3 Pacto federativo e experiência brasileira**

A Convenção da Filadélfia (1787) resultou no que William Riker denominou de "pacto federativo", no qual unidades soberanas se uniram e abdicaram de suas soberanias para a construção de uma nova Federação, deixando poderes residuais aos Estados federados. Ainda na opinião de Riker, todas as federações viáveis foram construídas a partir desse pacto (Stepan, 1999). Neste estudo, entende-se por pacto federativo o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a *moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados* (Senado, 2015). Para Novelino (2013) é no pacto federativo que se equilibram as vontades parciais dos entes federados e as vontades gerais da União, atribuindo-se aos primeiros sua própria auto-organização.

Para Rodigheri (2017), a definição de pacto federativo se traduz na coexistência de poderes com bases nacional e com bases regionais. Segundo o pesquisador, no Brasil o pacto federativo foi um pouco mais do que um acordo entre setores tradicionais e de alguns setores interessados no uso prático que poderia advir do poder descentralizado, e que a CF/88 foi um marco importante rumo à democratização do país, pois, tornou a federação brasileira uma das mais abertas, descentralizadas e democráticas do mundo ao elevar o município ao status de ente político federado. Ainda segundo o autor, a postura inédita de adotar o Município como ente federativo fortalece o ideal democrático da Constituição, na qual a Federação pactuada não é uma mera repartição territorial formal, mas, sim, um pacto que aproxima o poder da fonte que ele deve emanar, o povo.

Ao estudar a instrumentalidade político-constitucional do pacto federativo brasileiro, Rodigheri (2017) apresenta que ao comprometerem a autonomia dos entes descentralizados, os desvios centralizadores verificados no federalismo fiscal afetam todo o ideal democrático da Constituição. O pesquisador considera que a defasagem do pacto federativo acarreta prejuízos à própria ideia de Estado e à Constituição Federal. Ressalta ainda que a atual configuração do federalismo fiscal vigente no Brasil está longe de distribuir os recursos, pelo contrário, promove a concentração de rendas nos cofres da União

A Constituição Federal do Brasil de 1988 também determinou, com algumas exceções, que a União não intervirá nos Estados e nem no Distrito Federal (art. 34), assegurando, como nas Constituições anteriores, entre os princípios constitucionais, a autonomia municipal (art. 34, inciso VII, alínea c). Em seus artigos 145 a 162, a CF de 1988 acabou por definir os pilares do que ficou conhecido como pacto federativo: princípios gerais, limitações do poder de tributar, competência que cabe a cada ente federado do poder de tributar e como as receitas tributárias serão repartidas entre esses entes federados.

Diante desse cenário, uma das questões mais discutidas sobre o pacto federativo diz respeito justamente às necessidades de recursos para financiamento das políticas públicas, que podem crescer mais do que os montantes repassados, o que fragiliza a situação fiscal dos Municípios (Orair, 2016). Em suma, o Pacto Federativo é sobre a maneira como são distribuídas e relacionadas as receitas tributárias (arts. 145 a 162, CF) e as competências de cada um dos entes (arts. 21 a 32, CF), além disso, trata da partilha das receitas entre os entes, como o Fundo de Participação dos Municípios – FPM (PPAC, 2017).

A discussão sobre a melhor forma de os entes federados dividirem responsabilidades e recursos para garantir o progresso e estabilidade é antiga. Segundo Grin e Abrucio (2019), o nível de gasto público deveria refletir as preferências da população local, o que deveria ser

combinado com um nível aceitável de despesas e de taxação, o que, segundo os autores, permitiria uma “adaptação” aos anseios da maioria da sociedade. Para os autores, se os residentes se movem para áreas suburbanas, por exemplo, o governo precisa entender a razões dessa escolha e organizar os serviços públicos para essa realidade

Antes da Constituinte de 1988, houve tramitações com impacto econômico nos entes federados brasileiros, como a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) em 1965 pela Emenda Constitucional nº 18, o processo de incentivos fiscais que se expandiu visando o desenvolvimento industrial dos Estados, sendo que no estado de Goiás alcançam inclusive isenções no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Em 1975, o presidente Ernesto Geisel sancionou a Lei 24/1975 obrigando que isenções e outros benefícios fiscais por meio do ICM só seriam aprovados após decisão unânime de colegiado formado por representantes dos Estados e do Distrito Federal, reunidos sob a coordenação do governo federal.

Promulgada a nova Constituição Federal em 1988, foram estabelecidas novas regras de convivência para os entes federados que, agora além da União e Estados contava com os Municípios. Para Oliveira, Aguiar e Rocha (2013) e Matos (2016), na prática, o federalismo fiscal de cooperação brasileiro não tem funcionado satisfatoriamente para atender aos princípios e objetivos constantes na Constituição de 1988. Por isso, já em 1995 havia uma movimentação para uma reforma tributária, contudo, uma proposta oficial do PMDB sobre o tema que não foi bem recepcionada, pois retirava dos Estados e Municípios o controle sobre os impostos. A situação financeira dos Estados estava crítica e em 1997 foi sancionada a Lei 9.496/97, que instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, no qual a União assumia as dívidas dos Estados tornando-se credora desses entes federados.

Com o advento do Pré-sal, as disputas por *royalties* se intensificaram e, em 2010 a Emenda Ibsen Pinheiro determinava a repartição de royalties entre todos os Estados e Municípios (mesmo os não produtores) de acordo com parâmetros dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), mas foi vetada pelo então presidente Lula. Todavia estava longe de se encerrar o assunto. Em 2012, um Projeto de Lei do Senado 2.565/2011 foi aprovado pelo presidente com vetos, sendo assim, a Lei 12.734/12 diz que serão beneficiados Estados e Municípios não produtores com exceções de contratos antigos.

As discussões sobre pacto federativo continuavam em pauta e, em 2012 foi entregue um Relatório final da comissão composta por 14 estudiosos com a finalidade de formular uma proposta de pacto federativo. O referido Relatório foi entregue ao presidente do Senado Federal que, juntamente como Presidência da Câmara dos Deputados, reuniu-se com prefeitos

e governadores para discutir o tema. Um dos pedidos dos gestores dos Estados é que o Congresso Nacional deixasse de aprovar despesas para entes federados sem estipular fontes de receitas. No meio dessas reuniões, foi aprovado o Projeto de Lei do Senado (PLS) 240/2013, que institui novas regras de rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Em 2014, foi aprovada a Emenda Constitucional 84, aumentando em 1 (um) ponto percentual o repasse de recursos da União para o FPM.

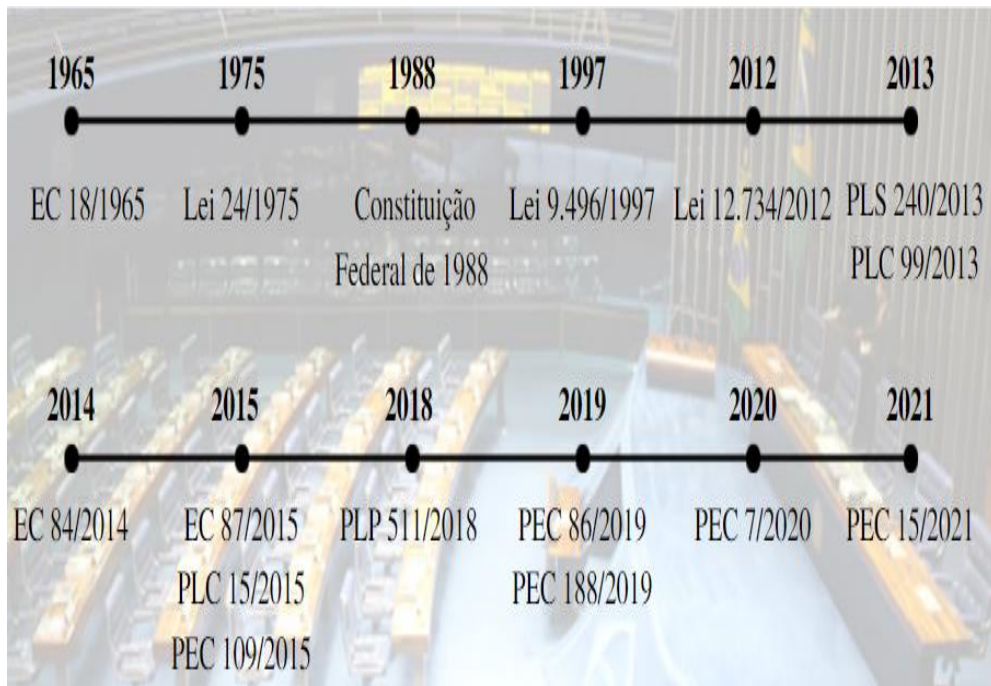
Em 2015, a Comissão do Pacto Federativo entregou uma lista com 20 propostas com temas de interesse de Estados e Municípios e sem ônus para a União. A Emenda Constitucional 87 foi aprovada e tratava da divisão, entre Estados de origem e de destino, do ICMS da venda pela internet. A dívida dos Estados com a União havia sido limitada pelo Projeto de Lei da Câmara (PLC) 99/13, como a União não aplicou a redução dos encargos das dívidas de Estados e Municípios, o Senado aprovou o PLC 15/2015 tornando a regra impositiva a partir de 31 de janeiro de 2016.

Em 2018, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) analisou a PEC 109/2015, que trouxe como proposição a possibilidade de os Municípios receberem também 20% dos novos impostos criados pela União quando da competência que lhe é dada pelo art. 154, I. Em 2018, foi divulgado o Relatório da Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado alertando para desigualdade de receitas entre governos regionais. No mesmo ano, discutiu-se o PLP 511/2018, que dispõe sobre a compensação financeira devida pela União em função da perda crédito nas operações.

No ano de 2019, foi proposta a PEC 86/2019 dispendo sobre a atualização monetária anual dos valores distribuídos pelos programas federais de cooperação entre a União e os Municípios, com base na variação acumulada do índice oficial de inflação. No mesmo ano, a PEC 188/2019 foi protocolada dispendo sobre mudanças no pacto federativo, entre elas, a extinção de Município com menos de 5 mil habitantes e arrecadação própria inferior a 10% da receita total, além da unificação dos gastos mínimos em saúde e educação, podendo o gestor manobrar de acordo com a demanda do seu ente federado.

Em 2020, mesmo com os desafios impostos pela pandemia COVID-19, foi protocolada a PEC 7/2020, propondo alterações no Sistema Tributário Nacional afim de conceder mais autonomia aos governos locais. Inspirada no modelo americano, a nova PEC propõe que Estados e Municípios tributem todas as três bases de incidência (renda, consumo e propriedade) da forma que julgarem mais conveniente, de acordo com as necessidades dos serviços locais.

Em 2021, as principais movimentações sobre o tema têm sido relacionadas a PEC 186/2019, chamada PEC Emergencial, que busca criar mecanismos de ajuste fiscal para União, Estados e Municípios, a Reforma Tributária e a PEC do Pacto Federativo, sem definições até a presente data. Mais recentemente, houve uma movimentação em prol das necessidades dos Municípios: a PEC 15/2021 traz um novo critério de parcelamento dos débitos previdenciário, visto que o atual é incapaz de equacionar o volume de débitos com a previdência que os entes federados locais enfrentam. Segundo as justificativas apresentadas na PEC, um novo parcelamento especial dessas dívidas torna-se essencial para que possam resgatar a capacidade de ação dos Entes, sufocados pela cobrança destas dívidas. A trajetória de algumas tramitações de medidas envolvendo a discussão do pacto federativo encontra-se sintetizada no Figura 3.



**Figura 3. Trajetória das discussões no parlamento brasileiro envolvendo o pacto federativo**  
Fonte: elaboração própria.

Mesmo como tantas iniciativas políticas, as desigualdades entre regiões brasileiras permanecem, não atendendo a um dos objetivos fundamentais do pacto federativo dispostos da CF art. 3º, III, quais sejam “reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Senado, 2015).

#### 2.4 A relação entre receita corrente líquida e FPM

Especificamente no ambiente municipal, o pacto federativo trouxe em termos de recursos tributos de natureza própria (art.156, CF/88), ou seja, o que o próprio ente arrecada sendo eles: Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Transmissão Inter-

vivos de Bens Imóveis (ITBI), Imposto Sobre Serviços ou Imposto Sobre Serviço De Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN), Contribuições e Taxas de Melhoria.

Além da receita de arrecadação própria, há também na Constituição a seção VI - Da repartição das receitas tributárias, em seu art. 158 são descritas as receitas pertencentes aos Municípios, sendo (i) o IR pago pelo ente, suas autarquias e fundações; (ii) 50% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR relativamente aos imóveis neles situados; (iii) 50% do Imposto do Estado sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA é distribuído para o Município onde o veículo foi matriculado; (iv) 25% Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS retorna aos governos locais seguindo os critérios do parágrafo único, I e II do mesmo artigo. Cabe a União, segundo o art. 159, entregar do produto da arrecadação do IR e IPI, 24,4%<sup>2</sup> a título de Fundo de Participação dos Municípios – FPM e 70% do IOF-ouro para o Municípios de origem.

As demais receitas vêm dos Estados conforme § 3º do mesmo artigo 25% do IPI-exportação (Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX recebido pela União conforme art.159, II), seguindo os critérios do art.158, parágrafo único, I e II e 25% do valor recebido da União a título de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico CIDE- petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (art.159, § 4º).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é composto por 20% das seguintes receitas: ITCD, ICMS, IPVA, parcela da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir, ITR (parte dos Municípios), FPE, FPM, IPI-exportação, receitas da dívida ativa tributária, juros e multas dos impostos acima mencionados e a complementação da União nos termos da Seção II (Lei nº 14.113/20, art. 3º).

A Receita Corrente Líquida (RCL), segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), engloba as receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzido a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

**Tabela 2**  
**Composição da Receita Corrente Líquida dos Municípios**

<b>RECEITAS CORRENTES (I)</b>	
<i>Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria</i>	<i>Transferências Correntes</i>
IPTU, ISS, ITBI, IRRF	Cota-Parte do FPM (24,5% IR e IPI)
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	Cota-Parte do ICMS (25%)



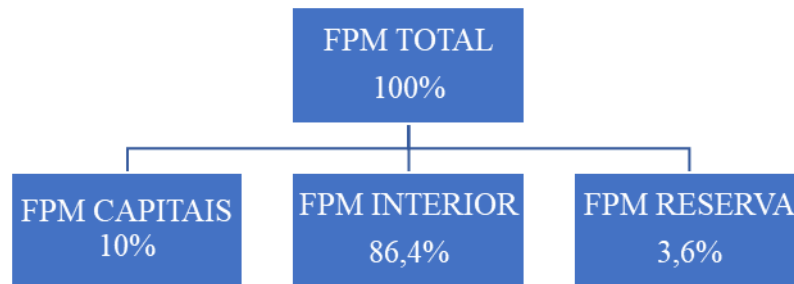
<i>Contribuições</i>	Cota-Parte do IPVA (50%)
<i>Receita Patrimonial</i>	Cota-Parte do ITR (50%)
Rendimentos de Aplicação Financeira	Transferências da LC 87/1996
Outras Receitas Patrimoniais	Transferências da LC 61/1989
<i>Receita Agropecuária</i>	Transferências do FUNDEB
<i>Receita Industrial</i>	Outras Transferências Correntes
<i>Receita de Serviços</i>	<i>Outras Receitas Correntes</i>
<b>DEDUÇÕES (II)</b>	
Contribuição do Servidor para o Plano de Previdência	
Compensação Financeira entre Regimes Previdência	
Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I- II)</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir das informações obtidas no MDF 11ª edição.

Observa-se que o FPM compõe a RCL, sendo que uso de transferências correntes, como o FPM, são meios compensatórios de verbas públicas permitindo minimizar as disparidades existentes dentro da federação, buscando o equilíbrio fiscal, principalmente para Municípios pequenos cuja arrecadação própria não chega a 1% da receita total (Galvarro, Braga & Fontes, 2008; Costa et al., 2012; Massardi & Abrantes, 2016). Para Mendes et al. (2008), o FPM é uma transferência redistributiva de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida paga pela União a todos os Municípios brasileiros, que concede ampla autonomia local na alocação dos recursos, por ser uma transferência não-vinculada e apresenta independência de fatores políticos por ser definido por uma fórmula, não está suscetível a qualquer tipo de barganha.

Mendes et al. (2008) ressaltam que o FPM é um mecanismo enraizado na tradição federativa brasileira, que surgiu na Constituição de 1946. Segundo os pesquisadores, a denominação Fundo de Participação dos Municípios, contudo, só veio na Constituição de 1967, promulgada durante o Regime Militar que tinha um forte cunho centralizador, mas não revogou a espinha dorsal do pacto federativo que é a partilha de receitas.

Segundo a Cartilha do FPM publicada em 2018 pela Secretária do Tesouro Nacional (STN), o primeiro critério de repartição do FPM foi publicado na edição inicial do Código Tributário Nacional (CTN), em 1966, sendo exclusivamente populacional, no qual o valor da cota crescia proporcionalmente ao tamanho da população local. Atualmente, o total de recursos é repartido em 3 grupos: 10% são destinadas as capitais estaduais, 86,4% aos Municípios do interior (não capitais) e 3,6% para uma reserva destinada aos Municípios mais populosos com 142.633 habitantes ou mais (STN, 2018).



**Figura 4.** Percentuais de distribuição do FPM  
Fonte: elaboração própria

Para Mendes et al (2008) há uma lógica na divisão dos percentuais de distribuição do FPM: (i) no primeiro grupo (FPM-Capitais) é limitada a capacidade de absorção das capitais que tendem a ser mais populosas com cidades mais desenvolvidas, portanto, mais capazes de financiar suas próprias despesas. Para os autores, no caso do grupo FPM-Reserva, se apresenta como uma tentativa de atenuar a desvantagem dos Municípios mais populosos, em função de viés existente no cálculo da parcela II, FPM – Interior.

Segundo o art. 161, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, “o Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II”. O cálculo é realizado anualmente e a decisão Normativa é publicada no Portal TCU. Por essa questão temporal, pode haver variações na participação advindas da estimativa populacional realizada pelo IBGE, principalmente pelas variáveis taxa de crescimento populacional e alterações na posição relativa da renda per capita do seu estado em relação ao restante do país (Mendes et al., 2008).

O cálculo dos coeficientes das capitais brasileiras é realizado mediante dois fatores: (i) *fator população* e o (ii) *fator renda per capita*. O fator população é obtido a partir da relação entre a população da capital específica e a soma de todas as capitais (Tabela 3).

**Tabela 3**  
**FPM Capital e Reserva – Fator população**

Pop. Do Município/Pop. de referência	Fator
Até 2%	2,0
Acima de 2% até 2,5%	2,5
Acima de 2,5% até 3,0%	3,0
Acima de 3,0% até 3,5%	3,5
Acima de 3,5% até 4,0%	4,0
Acima de 4,0% até 4,5%	4,5
Acima de 4,5%	5,0

Fonte: Lei 5.172/1966, art. 89 e Cartilha FPM (2018).

No caso do *fator renda per capita*, é calculado por Estado dividindo a renda per capita nacional pela do Estado da capital em questão, depois o resultado é dividido por cem e confrontado com a Tabela 4 abaixo.

**Tabela 4**  
**FPM Capital e Reserva – Fator renda per capita.**

Inverso do índice de renda per capita do Estado (%)	Fator
Até 0,0045	0,4
Acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
Acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
Acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
Acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
Acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
Acima de 0,0095 até 0,0110	1
Acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
Acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
Acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
Acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
Acima de 0,0190 até 0,0220	2
Acima de 0,0220	2,5

Nota. Fonte: Lei 5.172/1966, art. 90 e Cartilha FPM (2018).

Assim, o coeficiente da capital é obtido multiplicando (i) por (ii) e o percentual individual de participação de uma capital específica e a divisão do coeficiente individual pelo somatório dos coeficientes de todas as capitais. Verifica-se na tabela 5 como é feito o cálculo da Participação relativa no Total das Capitais, utilizando como exemplo a capital do Estado de Goiás – Goiânia.

**Tabela 5**  
**Exemplo de cálculo relativo ao FPM-Capitais –Goiânia 2021**

Código IBGE	UF	Capital	População (fonte: IBGE, ref. 01/07/2020)	Fator população	Renda per capita 2018 (R\$) (*)	Fator renda per capita	CIFPM - Capital	Participação relativa no Total das Capitais
							E	F
							( B x D )	( E / tot.E ) x 100
52087	GO	Goiânia	1.536.097	3,5	28.273	1,2	4,2	3,5913%
Total Capitais			<b>50.492.315</b>		<b>33.594</b>	<b>(**)</b>	<b>116,95</b>	<b>100,000000%</b>

Fonte: FPM - Decisão Normativa 190/2020.

O cálculo dos coeficientes do FPM Reserva é realizado mediante os mesmos fatores do coeficiente anterior, a diferença é que (i) *fator população* é obtido a partir da relação entre a população do Município específico e a soma das populações de todos os Municípios da

Reserva para extrair o fator na Tabela 3 e o (ii) *fator renda per capita* é calculado da mesma forma que citado acima, ressaltando que por ser um valor estadual o grupo de Municípios da Reserva de um Estado X terá esse fator com valores iguais. Por último, o FPM- Interior é obtido a partir da análise das tabelas abaixo, na qual a tabela 6 contém o percentual que cada Estado tem na cota do interior (86,4%).

**Tabela 6**  
**Participação dos Estados/DF no total a distribuir**

Estados	Coefficiente	Estados	Coefficiente	Estados	Coefficiente
Acre (AC)	0,263	Ceará (CE)	4,5864	Mato Grosso (MT)	1,8949
Amapá (AP)	0,1392	Maranhão (MA)	3,9715	Mato Grosso do Sul (MS)	1,5004
Amazonas (AM)	1,2452	Paraíba (PB)	3,1942	Espírito Santo (ES)	1,7595
Pará (PA)	3,2948	Pernambuco (PE)	4,7952	Minas Gerais (MG)	14,1846
Rondônia (RO)	0,7464	Piauí (PI)	2,4015	Rio de Janeiro (RJ)	2,7379
Roraima (RR)	0,0851	Rio Grande do Norte (RN)	2,4324	São Paulo (SP)	14,262
Tocantins (TO)	1,2955	Sergipe (SE)	1,3342	Paraná (PR)	7,2857
Alagoas (AL)	2,0883	Distrito Federal (DF)	0	Rio Grande do Sul (RS)	7,3011
Bahia (BA)	9,2695	Goiás (GO)	3,7318	Santa Catarina (SC)	4,1997

Fonte: Lei Complementar 62, de 28/12/1989 c/c Resolução-TCU 242/1990 e Cartilha FPM (2018).

Após identificar o Estado a qual o Município pertence, e conseqüentemente, o valor total que têm direito os entes locais desde Estado, verifica-se o seu coeficiente por faixa de habitantes por meio da tabela 7.

**Tabela 7**  
**Coefficientes por faixa de habitantes**

Faixa de habitantes	Coefficiente	Faixa de habitantes	Coefficiente	Faixa de habitantes	Coefficiente
Até 10.188	0,60	De 37.357 a 44.148	1,80	De 91.693 a 101.880	3,00
De 10.189 a 13.584	0,80	De 44.149 a 50.940	2,00	De 101.881 a 115.464	3,20
De 13.585 a 16.980	1,00	De 50.941 a 61.128	2,20	De 115.465 a 129.048	3,40
De 16.981 a 23.772	1,20	De 61.129 a 71.316	2,40	De 129.049 a 142.632	3,60
De 23.773 a 30.564	1,40	De 71.317 a 81.504	2,60	De 142.633 a 156.216	3,80
De 30.565 a 37.356	1,60	De 81.505 a 91.692	2,80	Acima de 156.216	4,00

Fonte: Decreto Lei nº 1.881/1981 e Cartilha FPM (2018).

Por fim, divide-se o coeficiente por faixa de habitantes do Município pela soma dos coeficientes do Estado e depois multiplica-se por 100, obtendo a participação relativa do Município na distribuição do Estado. Assim, se em 2021 o montante de FPM distribuído fosse R\$ 1.000.000.000,00, a cota do Interior seria 86,4% dessa importância, ou seja, R\$ 864.000.000,00, dos quais 3,7318 % = R\$ 32.242.752,00 seria a parcela do Estado do Goiás, e Luziânia faria jus a 1,614205% deste último valor, ou seja, R\$ 520.646,12.

**Tabela 8**  
**Exemplo de cálculo relativo ao FPM-Interior – Luziânia 2021**

Seq.	Código IBGE	UF	Município	População (fonte: IBGE, ref. 01/07/2020)	CIFPM Interior	Participação relativa no Total do Estado
				A	B	C ( B / tot.B ) x100
134	521250	GO	Luziânia	211.508	4	1,614205%
<b>Total</b>				5.577.443	247,8	100,000000%

Fonte: FPM - Decisão Normativa 190/2020.

Registre-se que o FPM é a mais importante transferência de recurso do país, amenizando desigualdades regionais nas regiões mais pobres e de menor porte do interior, condições financeiras semelhantes aos de seus congêneres nas regiões mais ricas, de maior porte e de capitais (Ravanello & Bender, 2019). Como se pode observar, o FPM representa uma parcela significativa da receita municipal, sendo computado como transferência corrente vinda da União (MDF 11ªedição).

## 2.5 Dependência financeira

O debate sobre o grau de dependência financeira dos Municípios brasileiros em relação às transferências intergovernamentais não é recente, ao longo dos anos muitos estudos apontam que grande parcela desses entes locais tem as entre suas principais fontes de renda e que há evidências que as transferências têm estimulado o desenvolvimento de regiões menos favorecidas (Massardi & Abrantes, 2016; Deda & Kauchakje, 2017; Suzart, Zuccolotto & Rocha, 2018).

Contudo, alguns pesquisadores consideram que as transferências intergovernamentais fornecem baixo incentivo para que os entes federados locais aumentem a sua arrecadação (Suzart et al, 2018; Louzano et al, 2020). Os pesquisadores Vieira, Ávila e Lopes (2021) ainda ressaltam que o efeito negativo do FPM nos escores de ineficiência tributária confirma a existência de um comportamento ‘preguiçoso’ na obtenção de recursos próprios por parte de um elevado número de Municípios, resultando em alta dependência financeira e subutilização das bases tributárias próprias. Na visão desses pesquisadores, a dependência financeira dos Municípios pode ser reduzida na medida em que o esforço na obtenção de recursos tributários próprios seja ampliado.

Alinhado a isso, a realidade dos Municípios menores reflete em uma economia pouco desenvolvida e conseqüentemente com arrecadação própria menor, confirmando a carência de recursos e refletindo em uma maior dependência dos recursos do FPM (Hudzinski, Witt &

Senff, 2019). Os autores ainda concluíram que muitos Municípios não conseguiriam sobreviver sem o repasse do FPM, já que não teriam recursos suficientes para oferecer o mínimo necessário ao cidadão. Favato e Toledo (2017) alertam que essa dependência traz como consequência temos um desenvolvimento lento e ineficiente do Município refletido, sobretudo, nos movimentos migratórios das populações em direção às cidades médias e grandes, em busca de oportunidades de trabalho não encontradas nos pequenos Municípios.

Essa situação é constatada no estudo de Oliveira (2018) realizado em pequenos Municípios paranaenses. Segundo o pesquisador, por não possuírem capacidade financeira para fazerem frente às suas funções federativas, são dependentes de transferências externas intergovernamentais para prestarem serviços básicos à população. Para Fialho, Abrantes, Oliveira e Brunozi (2020), parte dessa situação pode ser explicada pelo fato de o processo emancipatório, ao originar, em grande parte das vezes, Municípios de pequeno porte, não apresentou condições para estabelecer o crescimento e o desenvolvimento local, resultando em uma baixa atividade econômica e, conseqüentemente, em uma baixa arrecadação própria.

Uma outra explicação pode estar relacionada à característica do Território em que o Município se encontra – se rural ou urbano. Ao tratar da resiliência financeira de governos locais, Santos, Menezes e Lima (2019) apresentam que as características urbanas dos principais impostos municipais, especialmente do IPTU e ISS, levaram parcela importante dos Municípios do Interior e de pequeno porte a serem dependentes das transferências intergovernamentais, principalmente do FPM. O estudo de Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014) confirma esses achados, concluindo que os entes municipais necessitam dos repasses constitucionais, sendo estes determinantes para a melhoria do bem-estar social da população.

### 3 METODOLOGIA

Para analisar os fatores determinantes da dependência financeira dos Municípios brasileiros ao FPM, foi realizado estudo de cunho quantitativo, com método de abordagem analítico-comparativo, em duas etapas: (i) análise uni/bivariada do banco de dados capitais e interior de forma isolada; e (ii) análise bivariada e análise de regressão linear múltipla pelo método robusto usando o banco de dados com todos os Municípios, visto que segundo Silva Filho et al. (2010) estudos que utilizam análise de regressão múltipla aplicados às finanças públicas, no Brasil, são relativamente escassos, sendo mais comum observar discussões que contemplam exames de indicadores fiscais.

Inicialmente, usando da divisão adotada pelo TCU para distribuir o FPM separou-se o banco de dados entre “Municípios de Capitais” e “Municípios de Interior” (aqueles não capitais) (TCU, 1998). Dessa forma, na etapa (i) efetuou-se a análise descritiva das variáveis para explorar o comportamento dos dados. Posteriormente, utilizou-se da análise bivariada descritiva para observar o comportamento da variável Y na presença das variáveis X<sub>1</sub>, X<sub>2</sub>, X<sub>3</sub>, X<sub>4</sub> e X<sub>5</sub>.

Por intermédio do Coeficiente de *Pearson*, que é uma medida utilizada para apurar o grau de relação linear entre duas variáveis, representada por *r* que varia entre -1 e 1, sendo que o sinal (+/-) expressa o sentido da correlação (Stevenson, 2001; Bunchaft & Kellner, 2002; Barbetta et al., 2004; Kazmier, 2007; Ferreira, 2009; Filho, Toebe, Burin, Silveira & Casarotto, 2010). Optou-se por esse coeficiente pela necessidade de verificar se há semelhança entre as variáveis quantitativas e ademais foi observado a presença do coeficiente em outros estudos similares (Massardi & Abrantes, 2016; Hudzinski et al. 2019). Sua classificação, segundo Cohen (1988) e Filho e Junior (2009), se dá nos valores em módulo a seguir: (i) 0,10 e 0,29 podem ser considerados pequenos; (ii) 0,30 e 0,49 podem ser considerados como médios; e (iii) 0,50 e 1 podem ser interpretados como grandes.

Posteriormente, foi efetuada análise de regressão múltipla - técnica estatística que pode ser usada para analisar a relação entre uma única variável dependente (Grau de dependência ao FPM) e múltiplas variáveis independentes (População, IDHm, Região e Território). Segundo Hair Junior et al. (2009) e Hudzinski, Witt & Senff (2019) a regressão múltipla é o método de análise apropriado quando o problema de pesquisa envolve uma única variável dependente, relacionada a duas ou mais variáveis independentes. O modelo considera *p* variáveis explicativas como função de regressão linear. Como possui *p*=4 variáveis explicativas é dado por:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{i1} + \beta_2 X_{i2} + \beta_3 X_{i3} + \beta_4 X_{i4} + \varepsilon_i$$

em que,

- $Y_i$  é o valor da variável resposta para  $i$ -ésima observação;
- $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_4$  são parâmetros desconhecidos;
- $X_{i1}, X_{i2}, X_{i4}$  é o valor da variável explicativa para a  $i$ -ésima observação (fixa), isto é, as variáveis População, IDHm, Território e Região, respectivamente; e
- $\varepsilon_i$  é o erro aleatório o qual é independente e identicamente distribuído com distribuição  $N(0, \sigma^2)$ , se são não correlacionados, então a covariância  $cov(\varepsilon_i, \varepsilon_j) = 0, \forall i, j$  com  $i \neq j$ .

Para a aplicação correta deste modelo, é preciso atender as seguintes suposições: -  $\varepsilon_i$  são normalmente distribuídos com média  $E(\varepsilon_i) = 0$  e  $Var(\varepsilon_i) = \sigma^2$ :

- $\varepsilon_i$  é independente;
- $\varepsilon_i$  tem variância  $\sigma^2$  constante; e
- Linearidade da função.

Desde que  $\varepsilon_i$  e  $\varepsilon_j$  são não correlacionados, então a variável resposta, para cada  $Y_i$  e  $Y_j$ ,  $i \neq j$ , também é não correlacionada e com isso,  $Y_i$  é independente e identicamente distribuído com distribuição  $N(\mu_i, \sigma^2)$ . Assim, sabe-se que os parâmetros são relacionados a população e com isso muitas vezes desconhecidos, e como efeito, é preciso escolher um método para obter estimadores precisos e não viesados. Por isso, após realizada a análise de diagnóstico no método de mínimos quadrados ordinários, identificou-se a existência de *outliers* que são pontos de influência, dessa forma, esses dados estavam influenciando as estimativas no modelo. Para solucionar o problema, utilizou-se da Regressão Robusta através da classe de MM-Estimadores dado por Yohai em 1985 (Paula, 2006) e da Regressão Robusta para amenizar a influência dos valores extremos encontrados, aos quais, pela análise dos resíduos são pontos de influência, e também pela variável resposta não seguir uma distribuição normal. Ademais o método de Regressão Robusta apresentou menor soma de quadrados dos resíduos 4,227, enquanto pelo método de mínimos quadrados o valor encontrado foi de 5,591, sendo que esse valor é a variabilidade da variável dependente não explicada pelo conjunto de variáveis independentes. Para a construção do Modelo de Regressão Linear Múltiplo é fundamental realizar a análise de diagnóstico a fim de verificar a adequabilidade do modelo e, assim, tirar conclusões sobre o processo inferencial. Assim, é feita por meio da análise dos resíduos, já que devem refletir as propriedades do erro do modelo. Dessa forma, a avaliação é realizada por meio de métodos gráficos e testes estatísticos, os quais são aplicados para seis tipos de possíveis afastamentos do modelo: não linearidade da função de regressão,



heterocedasticidade da variância dos erros, presença de valores atípicos, correlação entre os erros do modelo, erros não serem normalmente distribuídos e possíveis omissões de variáveis explicativas.

O presente estudo obteve dados secundários obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional, através do banco de dados FINBRA, referentes ao exercício de 2019, no site do IBGE e na Decisão Normativa-TCU nº 179, de 20 de novembro de 2019. Todavia, apesar do primeiro ser um site oficial, nem todos Municípios divulgaram as suas informações referentes ao exercício de 2019. Dessa forma, essa pesquisa analisará todas as 27 capitais e apenas 5546 Municípios do interior por ausência de informações sobre a Receita Correntes Líquida. Desses 5546 Municípios, cinco foram criados depois de 2010, então, não possuem IDHm no site do IBGE.

Inicialmente, definiu-se como variável resposta (Y) o Grau de Dependência (GD) e as variáveis explicativas (X), sendo elas: população (fonte: IBGE, ref. 01/07/2018), IDHm (fonte: IBGE, ref. Censo 2010), Renda per capita (utilizada apenas na análise das capitais, porque critério de repasse do FPM nas capitais leva em consideração o inverso da Renda Per Capita, Território (foi dividido em rural e urbano conforme a distribuição da população, ou seja, se a maioria da população é urbana, o território é urbano e se a maioria é rural e considerado rural) e Região (critério estabelecido a partir das regiões geográficas do Brasil).

Quanto à construção da variável GD – levantada a partir da relação entre o repasse do FPM sobre a RCL, no caso da RCL justifica-se em razão de a mesma ser comumente utilizada como parâmetro de cálculo dos limites nos relatórios que compõem a execução orçamentária e a gestão fiscal dos entes da Federação, por exemplo, a despesa com pessoal, a dívida consolidada líquida e as operações de créditos (Zuccolotto, Ribeiro, & Abrantes, 2009; Zolet, Scheren & Galant, 2019).

No caso do RCL, é calculado somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades (art. 2º § 3º, LRF) e serve de denominador para fixar os limites da LRF, bem como, a base para o cálculo dos gastos com saúde e educação. Trata-se de um parâmetro muito utilizado para verificar os limites impostos pela LRF como importante indicador de decisões, concernentes aos gastos com pessoal, montante da dívida e metas de resultado (Rodrigues, 2008; Zolet, Scheren & Galant, 2019). Ademais, o uso de outras bases de receitas públicas poderia redundar em duplicidade por conta das receitas correntes intraorçamentárias (MDF 11ª edição).

Sobre a variável Fundo de Participação de Municípios (FPM), justifica-se pela sua importância no contexto orçamentário/financeiro dos entes locais brasileiros por se tratar de

um recurso advindo do pacto federativo, ou seja, por ser uma nação federativa existe um sistema de partilha do bolo tributário (Prado, 2003; Cruz, 2009) e por ser a principal transferência constitucional de caráter redistributivo da União para os governos municipais (Ribeiro, 2016). É objetivo constitucional do FPM reduzir os desequilíbrios horizontais e verticais entre governos e melhorar o sistema tributário e assim equalizar as contas públicas para promoção de desenvolvimento social (Costa & Castelar, 2015; Ribeiro, Mendes, Emmendoerfer & Abrantes, 2019). Quando relacionadas, as variáveis FPM e RCL têm-se o grau de dependência dos entes locais mediante às transferências federais.

Tais receitas são necessárias para que os entes federativos desenvolvam suas competências, sendo a saúde e educação uma parcela significativa da despesa dos entes locais. O art. 212 da Constituição Federal traz que os Municípios devem aplicar 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. O texto constitucional ainda trata no art.198, § 1º “o sistema único de saúde (SUS) será financiado, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, sendo que em consonância com a Lei complementar nº 141/2012, art. 7º, os entes locais devem aplicar anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 (IPTU, ITBI, ISS) e dos recursos de que tratam o art. 158 (IR<sup>1</sup>, 50% ITR, 50% IPVA, 25% ICMS) e a alínea “b” do inciso I do caput (FPM) e o § 3º do art. 159 (transferência estadual), todos da Constituição Federal.

Quanto as variáveis explicativas, elas foram selecionadas com base em estudos anteriores que observaram a dependências dos Municípios as transferências intergovernamentais. O fator população, originalmente é uma variável quantitativa discreta, mas neste estudo será considerada como qualitativa nominal advém do uso desse critério para o cálculo do FPM, também por ter sido analisado em diversos estudos que trataram da temática. A partir da análise realizada no estudo de Raiher; Gobbo & Sene (2020) verificou-se além do uso da população como um fator para a dependência, utilizaram também o fator Regiões geográficas brasileiras e índice de desenvolvimento e concluíram que regiões mais desenvolvidas são menos dependentes. O fator Renda per capita assim como a população também foi selecionado por ser um critério do cálculo do FPM das capitais, por isso o teste da sua correlação com o GD aparece apenas na análise bivariada do banco de dados das capitais. Por fim, o fator Território que se justifica pelo que de que os principais impostos municipais ISS e IPTU possuem características urbanas (Santos, Menezes & Lima, 2019) e conseqüentemente se a arrecadação própria é menor, o grau de dependência a recursos externos aumenta.

**Tabela 9**  
**Resumo das variáveis selecionadas**

<b>Variável</b>	<b>Natureza</b>	<b>Descrição da variável</b>	<b>Amparo na Literatura</b>
<b>GD</b>	Quantitativa contínua	É a relação entre o repasse do FPM sobre a RCL que indica o quanto o Município é dependente dessa transferência federal	(da Silva Filho, de Queiroz, Gledson & de Freitas, 2010)
<b>População/ Porte</b>	Qualitativa nominal	Número de habitantes por Município, neste estudo segregada em cinco portes: até 20 mil, de 20 a 50 mil; de 50 a 100 mil; de 100 a 500 mil; e acima de 500 mil habitantes	(Morais & Bonifácio, 2016; Massardi & Abrantes, 2016)
<b>IDHm</b>	Quantitativa contínua	Analisa o grau de desenvolvimento humano do Município	(Raiher; Gobbo & Sene, 2020)
<b>Renda per capita</b>	Quantitativa contínua	Indicadores socioeconômicos que avaliam o grau de desenvolvimento econômico de um determinado lugar	(Massardi & Abrantes, 2016)
<b>Território</b>	Qualitativa nominal	Rural x Urbano	(Santos, Menezes & Lima, 2019)
<b>Região</b>	Qualitativa nominal	Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul	(Costa Júnior, 2019; Ferreira, 2014; e Raiher; Gobbo & Sene, 2020)

Fonte: Elaboração própria.

Os dados foram analisados a partir do software R versão 4.1.1, no qual foram calculadas as medidas estatísticas descritivas relativas à média, mediana, mínimo, máximo, desvio padrão, coeficiente de variação, coeficiente de curtose e de assimetria, o coeficiente de correlação de Pearson e análise de regressão múltipla robusta visando atender os objetivos propostos.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Análise univariada do banco de dados capitais e interior

Os resultados da análise univariada descritiva das variáveis do banco de dados das Capitais e Interior estão apresentados na tabela 10. Foi utilizada a escala original das variáveis para a análise das seguintes medidas descritivas: medidas de posição (média aritmética, mediana, moda e quartis), medidas de dispersão (amplitude total, variância, desvio padrão e coeficiente de variação) e medidas de assimetria e curtose. Além disso, utilizou-se de ferramentas gráficas: de barras, dispersão, boxplot e histograma. Primeiramente, os resultados da análise das Capitais, de forma isolada, utilizaram-se das variáveis GD, população, IDHm e renda per capita, pois todas são urbanas eliminando assim o fator território.

**TABELA 10**  
**Medidas descritivas das variáveis escolhidas**

Medidas descritivas	Capitais			Interior	
	GD	Renda per capita	IDHm	GD	IDHm
<b>Mínimo</b>	0,17	12789	0,72	0,44	0,42
<b>1º quartil</b>	1,82	17649	0,75	8,73	0,60
<b>Mediana</b>	3,97	22936	0,77	12,27	0,67
<b>Média</b>	4,43	27173	0,78	13,37	0,66
<b>3º quartil</b>	5,87	36371	0,80	17,01	0,72
<b>Máximo</b>	11,22	80502	0,85	84,54	0,86
<b>Desvio Padrão</b>	3,07	14337	0,04	6,67	0,07
<b>Amplitude total</b>	11,05	67713	0,13	84,10	0,44
<b>Coefficiente de Variação</b>	0,69	0,53	0,05	0,50	0,11
<b>Assimetria</b>	0,74	2,03	0,36	1,01	-0,17
<b>Curtose</b>	3,00	8,04	2,23	6,22	2,16

Fonte: análise a partir dos dados do estudo.

O mínimo representa o menor valor da amostra, ou seja, o menor GD nas Capitais é representado por São Paulo – SP (0,17%) e no Município-Interior por Campinas – SP (0,44%). Já o valor máximo representa o inverso, assim dizendo, o maior valor da amostra representa pela capital Boa Vista-RR (11,22%) e pelo Município-Interior Calçoene - AP (84,54%). O 3º quartil é composto por 75% dos dados, o que mostra que 20 das capitais

apresentam grau de dependência menores ou iguais a 5,87% enquanto no interior 4.140 Municípios-Interior apresentam grau de dependência menores ou iguais a 17,01%.

O coeficiente de variação indica a variação dos dados em torno da média, o GD capitais (69%), GD Municípios-Interior (50%) e renda per capita (53%) tem uma dispersão diretamente significativa, enquanto o IDHm apresenta um valor pequeno de apenas (5%) nas capitais e (11%) no Interior. O Coeficiente momento de Assimetria de todos os dados, exceto IDHm Interior, é maior que 1, indica que a média > mediana > moda e que tem uma distribuição assimétrica à direita. Quando menor que 1, indica que moda > mediana > média e a distribuição assimétrica à esquerda. A Curtose por ser maior que 0, mostra que a distribuição é tem o formato leptocúrtica mais alongada.

**Tabela 11**  
**Frequências absolutas dos fatores Região e Território para Municípios do Interior**

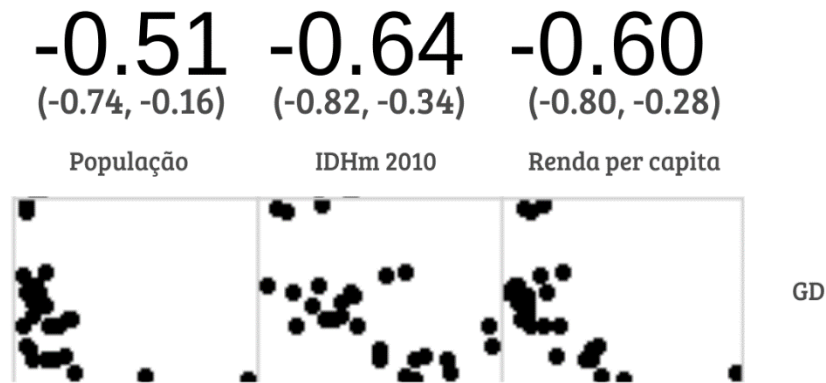
Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Rural	Urbano
461	1771	439	1661	1188	1600	3920

Fonte: análise a partir dos dados do estudo.

A partir da Tabela 11 é possível observar como estão distribuídos os Municípios – Interior por Região e pelo Território. Sendo que a maiorias do Municípios analisados são da Região Nordeste e Urbano.

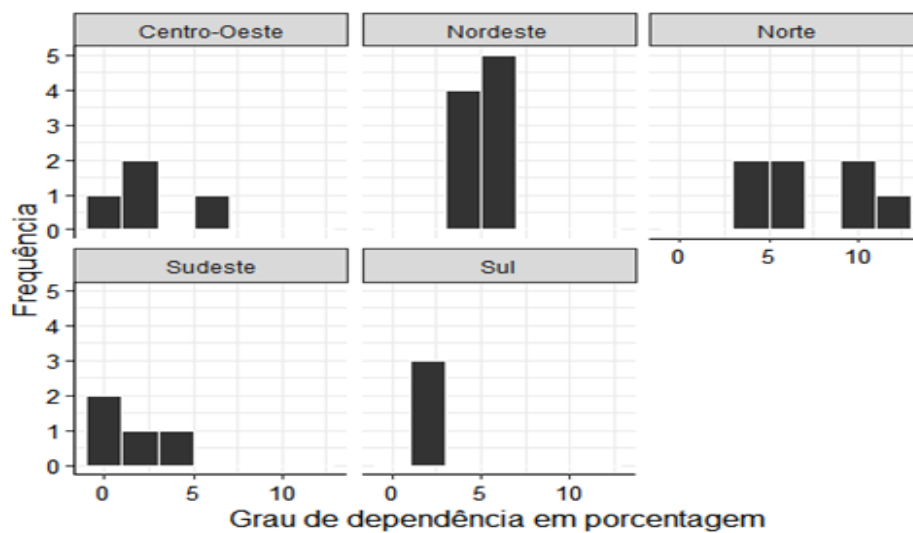
#### **4.2 Análise bivariada do banco de dados capitais e interior**

Na análise bivariada avalia a relação entre as variáveis explicativas e a variável resposta Grau de Dependência. Para isso utilizou-se do coeficiente de correlação de *Pearson* e o gráfico de dispersão quando as variáveis envolvidas são ambas quantitativas contínuas. Já para as variáveis quantitativas e qualitativas, foi feita a análise de algumas medidas descritivas e tabelas de frequências. Na Figura 6, observa-se que o confronto das variáveis dos “Municípios capitais” (i) GD x população (-0,51), (ii) GD x IDHm (-0,64) e (iii) GD x Renda per capita (-0,60) **apresentam uma correlação negativa forte significando que, conforme a população, o IDHm e a Renda per capita dos “Municípios capitais” tendem a aumentar, o grau de dependência tende a diminuir, logo, são inversamente proporcionais, sendo visível nos gráficos que aparentam estar seguindo uma reta decrescente.**



**Figura 5. Coeficiente de Correlação e gráficos de dispersão dos Municípios Capitais.**  
 Fonte: análise a partir dos dados do estudo.

Os resultados do confronto GD x Região apresentados no histograma indicam que **as capitais da Região Norte são mais dependentes que as capitais das demais Regiões brasileiras**, apresentando concentração de dados maior para quando o GD é maior que 5% seguida por Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul (Figura 7).



**Figura 6. Histograma de frequência absoluta GD capitais x Regiões**  
 Fonte: análise a partir dos dados do estudo.

Quando se analisa o banco de dados dos “Municípios interior”, o resultado do confronto das variáveis (i) GD x população (-0,35) e (ii) GD x IDHm (-0,13) remete a uma correlação negativa fraca significando que **conforme a população e IDHm tendem a aumentar nos “Municípios interior”, o grau de dependência também tende a diminuir, contudo, com ressalva de ser fraca**. Registra-se como limitação da pesquisa que a análise GD x Renda per capita foi realizada apenas nas capitais, em razão da indisponibilidade de mais dados.

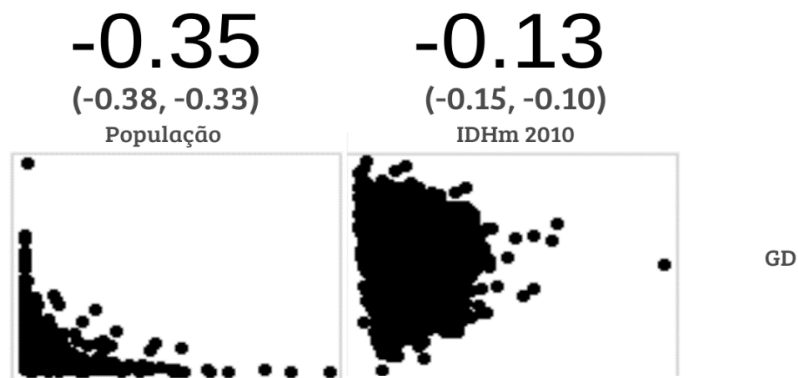
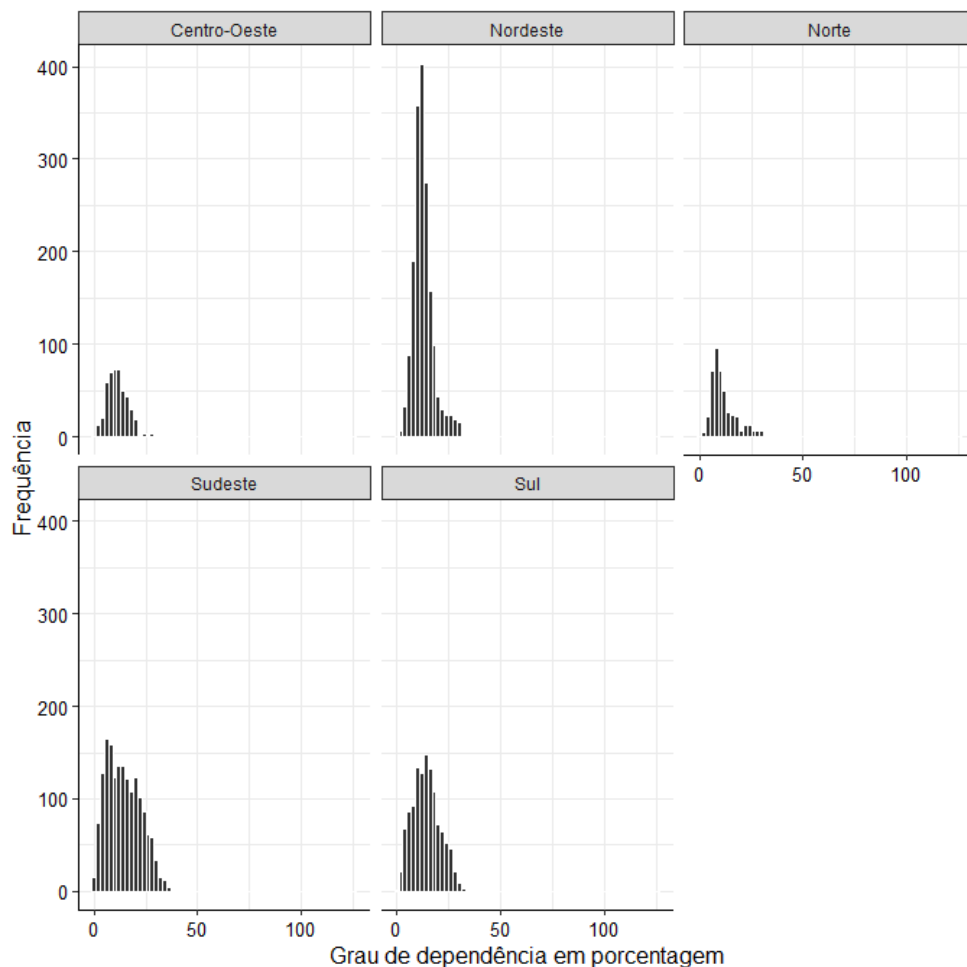


Figura 7. Coeficiente de Correlação e gráficos de dispersão dos Municípios Interior  
 Fonte: análise a partir dos dados do estudo.

Para analisar nos Municípios do Interior, o confronto GD x Região apresentados no histograma, é necessário levar em consideração a quantidade de Municípios por Região sendo: 439 no Norte, 1771 no Nordeste, 461 no Centro-Oeste, 1661 no Sudeste e 1188 no Sul. A partir da Figura 9, percebe-se que a região que apresenta os menores valores de GD é a Centro-Oeste seguida do Norte. Contudo, como a maioria dos Municípios apresenta GD até 50% e são muitos Municípios, a visualização no histograma fica limitada.



**Figura 8. Histograma de frequência absoluta GD interior x Regiões**

Fonte: análise a partir dos dados do estudo.

Com a Tabela 11 é possível perceber que os “Municípios interior” com até 20 mil habitantes estão mais concentrados nos maiores valores de GD (4º quartil) e **à medida que porte dos “Municípios interior” aumenta, menores são os níveis de grau de dependência** como observado no intervalo do 1º quartil.

**Tabela 11****Frequências por intervalo interquartis do Grau de Dependência Municípios-Interior**

<b>Intervalos interquartis (GD)</b>	<b>(0.443,8.73]</b>	<b>(8.73,12.3]</b>	<b>(12.3,17]</b>	<b>(17,84.5]</b>
<b>Até 20.000</b>	11,29%	23,30%	31,29%	34,12%
<b>20.000- 50.000</b>	38,37%	39,47%	15,48%	6,68%
<b>50.000- 100.000</b>	81,32%	13,22%	3,74%	1,72%
<b>100.000- 500.000</b>	86,04%	6,42%	4,53%	3,01%
<b>Acima de 500.000</b>	87,50%	12,50%	0,00%	0,00%
<b>Centro-Oeste</b>	31,67%	29,72%	24,95%	13,67%
<b>Nordeste</b>	15,98%	37,27%	32,07%	14,68%
<b>Norte</b>	41,82%	25,00%	16,36%	16,82%
<b>Sudeste</b>	30,90%	14,64%	17,89%	36,57%
<b>Sul</b>	21,38%	19,36%	27,61%	31,65%
<b>Rural</b>	14,06%	27,00%	27,88%	31,06%
<b>Urbana</b>	29,45%	24,19%	23,83%	22,53%

Fonte: análise a partir dos dados do estudo.

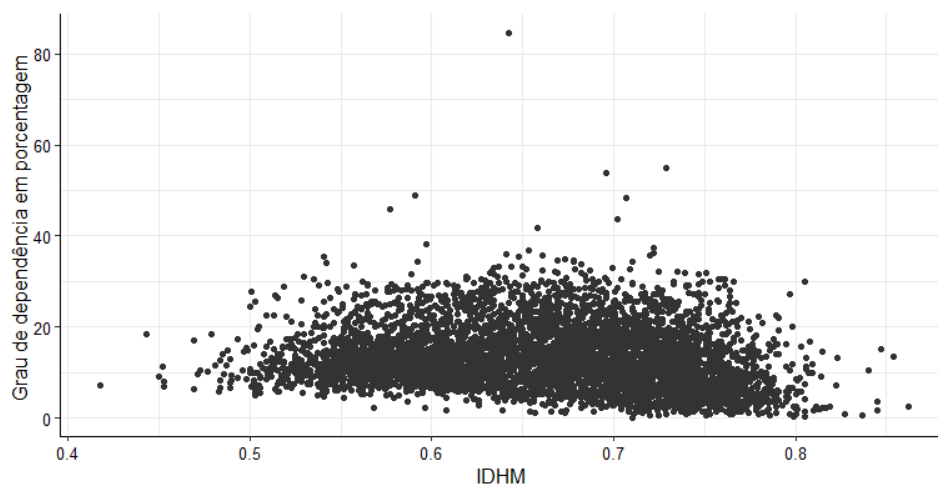
A partir dessa Tabela 11 também é possível verificar que a maioria dos dados da Região Norte e Centro-Oeste encontram-se no intervalo do 1º quartil, representado pelos menores valores do GD, enquanto no Nordeste a maiorias dos dados encontram-se entre o intervalo do 2º e 3º quartis, ou seja, a concentração dos dados está nos níveis intermediários de GD que é entre 8,73% a 17%.

Já as Regiões Sul e Sudeste apresentam mais de um terço dos dados no intervalo 4º quartil, representando pelos maiores valores de GD, isso implica que essas regiões possuem mais Municípios dependentes ao FPM. Quanto ao território, verifica-se que a maioria dos dados de Municípios Urbanos é observada no intervalo do 1º quartil composto pelos menores valores de GD, enquanto o do Rural estão no do 4º quartil compostos pelos maiores valores de GD, contudo, a distribuição está bem equilibrada mantendo um certo padrão nos intervalos interquartis.



### 4.3 Análise bivariada e Regressão Linear Múltipla Robusta banco de dados completo (Capitais e Interior)

Como a única variável quantitativa contínua dessa parte da análise é o IDHm, o resultado apresentado no gráfico de dispersão (figura 10) apresenta o comportamento da relação entre GD x IDHm. Percebe-se que o coeficiente de correlação de Pearson é de  $-0,14$  mostrando a existência de uma correlação negativa fraca, ou seja, à medida que IDHm aumenta, o GD tende a diminuir, assim como verificado na análise individual do banco de dados capitais e interior.



**Figura 9. Coeficiente de Correlação e gráficos de dispersão dos Municípios brasileiros**

Fonte: análise a partir dos dados do estudo.

A Tabela 12 traz as medidas descritivas das variáveis explicativas qualitativas nominais, a partir dela observa-se que a faixa populacional com mais Municípios é até 20 mil, ou seja, no Brasil há uma predominância significativa de Municípios de pequeno porte, sendo eles mais de 68% do total analisado nesse estudo. A Região com mais entes locais é a Nordeste e a com menos entes locais a Norte. Quanto ao Território, a predominância se encontra como Urbano.

Além disso, nota-se que a média do GD cai à medida que o porte do Município cresce, bem como as regiões Sudeste e Sul apresentam as maiores médias para esses fatores e também os Municípios considerados rurais apresentaram maior média. Contudo, como a análise da média pode ser enviesada por ser suscetível ao impacto de valores discrepantes é necessário avaliar o coeficiente de variação em conjunto para entender como os dados estão dispersos em torno da média que nas variáveis apresentadas foi representado por um valor significativamente alto confirmando a grande dispersão dos dados em relação à média.

**Tabela 12**

**Medidas descritivas do GD dos Municípios brasileiros em relação as variáveis explicativas**

Fatores	Frequência absoluta	Média	Desvio Padrão	Coefficiente de Variação
Até 20.000	3790	15,51%	6,43	0,41
20.000- 50.000	1092	10,19%	3,99	0,39
50.000- 100.000	348	6,82%	3,18	0,47
100.000- 500.000	271	5,58%	4,45	0,79
Acima de 500.000	45	2,96%	2,88	0,97
Centro- Oeste	464	11,56%	5,73	0,49
Nordeste	1780	12,80%	5,03	0,39
Norte	446	11,54%	6,94	0,6
Sudeste	1665	14,23%	8,13	0,57
Sul	1191	14,21%	6,51	0,46
Rural	1600	14,85%	6,25	0,43
Urbano	3946	12,71%	6,76	0,53

Fonte: análise a partir dos dados do estudo.

A Tabela 13 apresenta a divisão dos dados das variáveis explicativas a partir do intervalo interquartil do GD variável resposta. Quanto à população, verifica-se que a medida que a população cresce, a quantidade de Municípios com menores GD aumenta, visto que as três maiores categorias de população (50.000-|100.000, 100.000-|500.000 e acima de 500.000) apresentam mais de 80% dos dados no 1º quartil que comporta os menores valores de dependência ao FPM. A menor categoria da população (até 20.000) apresenta mais de 65% dos dados no 3º e 4º quartil reforçando a ideia de que os Municípios menores são mais dependentes ao repasse da União.

Tabela 13

**Frequências por intervalo interquartil do Grau de Dependência Municípios brasileiros**

Intervalos interquartis (GD)	(0.172,8.66]	(8.66,12.2]	(12.2,17]	(17,84.5]
<b>Até 20.000</b>	10,98%	23,11%	31,58%	34,33%
<b>20.000- 50.000</b>	37,46%	40,66%	15,29%	6,59%
<b>50.000- 100.000</b>	81,90%	13,22%	3,16%	1,72%
<b>100.000- 500.000</b>	86,72%	6,64%	3,69%	2,95%
<b>Acima de 500.000</b>	93,18%	4,55%	2,27%	0,00%
<b>Centro-Oeste</b>	31,47%	29,53%	25,21%	13,79%
<b>Nordeste</b>	16,24%	36,91%	32,13%	14,72%
<b>Norte</b>	41,70%	25,56%	15,70%	17,04%
<b>Sudeste</b>	30,77%	14,84%	17,91%	36,48%
<b>Sul</b>	21,24%	19,40%	27,62%	31,74%
<b>Rural</b>	13,69%	27,00%	27,88%	21,43%
<b>Urbana</b>	29,58%	24,18%	23,83%	22,41%

Fonte: análise a partir dos dados do estudo.

Os resultados do estudo apontam também para uma distribuição homogênea no fator Região e Território (rural e urbano), isso porque a divisão dos dados no intervalo interquartis não mostrou grande variação entre os intervalos como verificado no fator população. Dessa forma, não é possível atribuir um comportamento pontual no GD em relação a mudança de Região e território apenas com a análise bivariada.

**Tabela 14**  
**Coefficientes da Regressão**

		Estimate Std.	Error	t value	Pr (>  t )
	Intercept $\beta_0$	29,20	1,21	24,17	$< 2e^{-16}$
x1	20.000- 50.000	-4,24	0,15	-28,03	$< 2e^{-16}$
x1	50.000- 100.000	-7,1	0,19	-35,72	$< 2e^{-16}$
x1	100.000- 500.000	-8,5	0,25	-32,74	$< 2e^{-16}$
x1	Acima de 500.000	-9,75	0,63	-15,42	$< 2e^{-16}$
x2	IDHm	-23,75	1,8	-13,18	$< 2e^{-16}$
x3	Urbana	-0,22	0,18	-1,22	0,22335
x4	Nordeste	-0,85	0,27	-3,16	0,00159
x4	Norte	-1,74	0,35	-4,93	$8,33e^{-07}$
x4	Sudeste	3,00	0,26	11,72	$< 2e^{-16}$
x4	Sul	2,97	0,27	10,91	$< 2e^{-16}$

Fonte: análise a partir dos dados do estudo.

Os resultados da Regressão linear múltipla pelo método robusto estão apresentados na Tabela 14, observa-se que há variáveis qualitativas, com  $c$  categorias/classes sendo representadas por  $c-1$  variáveis indicadoras, logo estão ausentes na Tabela 14 para cada fator: População (até 20 mil); território (rural); e região (Centro-Oeste). A partir da realização de testes a fim de verificar se o  $\beta_0 = 0$ , pois se isso for confirmado e o P-valor for menor que o nível de significância, igual a 0,05 nesse estudo, tem-se que o modelo está rejeitando a hipótese de que o  $\beta_0$  seja igual a 0.

A coluna (*Estimate Std.*) representa os valores das estimativas dos parâmetros, observa-se a variação no GD quando se altera 1 (uma) unidade na variável explicativa quantitativa mantendo todas as demais constantes, ou seja, caso o fator IDHm aumente em 1 unidade (decimal), o GD diminui em 23,75% isso se as demais variáveis permanecem constantes. Por meio, do P-valor representado pela coluna Pr (> |t|) verifica-se que o fator população e região são estatisticamente significativos a um nível de 5%, ou seja, elas contribuem para o modelo ajudando a explicar o grau de dependência.

Contudo, o mesmo não foi verificado para o fator território, que não apresentou contribuição para explicar a variável GD. Quanto ao *adjusted R-squared* que mede a proporção da variabilidade da variável dependente GD que é explicada pelo conjunto das

variáveis explicativas e de 0,3648, concluindo que as variáveis conseguem explicar a dependência, todavia, pode-se afirmar que não somente elas são suficientes para uma explicação completa, existindo outras variáveis não exploradas nesse estudo.

Desta forma, os achados do estudo confirmam os resultados já apresentados em outras pesquisas, visto que tanto a análise bivariada e a regressão confirmaram as afirmações abaixo:

- de que a dependência do FPM está diretamente relacionada ao tamanho do Município, quanto menor maior a dependência do FPM (Massardi & Abrantes, 2016; Morais & Silva Bonifácio, 2016).
- existe uma correlação positiva entre o desenvolvimento dos Municípios e a dependência ao FPM (Raiher; Gobbo & Sene, 2020)
- a representatividade do FPM para os Municípios aumenta à medida que a população diminui (Morais & Bonifácio, 2016).
- Há forte dependência dos Municípios em relação à distribuição do FPM (Rodrigues & Silva, 2020); e
- A maioria dos Municípios possuem um nível de dependência maior das transferências intergovernamentais dependendo da Região (Costa Junior, 2019).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo buscou analisar os fatores determinantes da dependência financeira dos Municípios brasileiros ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sendo tais fatores: População, IDHm. Renda per capita (para Municípios capitais), Região e Território. Os resultados apontam para uma forte dependência dos Municípios ao FPM, sendo que o mais dependente dessa pesquisa apresentou GD de 84,54%.

Dessa forma, conclui-se que a dependência dos Municípios ao FPM possui uma correlação forte negativa (nas Capitais) e fraca negativa (nos Municípios Interior) com o fator População e IDHm, logo se o GD aumentar a população e IDHm tendem a diminuir, ou seja, a dependência está diretamente relacionada ao porte do Município e IDHm, visto que isso foi verificado tanto na análise bivariada dos Municípios capitais quanto interior.

Já o fator Renda per capita nos Municípios capitais também apresentou correlação forte negativa, o que era esperado pois dado que o cálculo do FPM leva em consideração o inverso desse fator. Contudo, observa-se que mesmo com a tentativa de tais critérios diminuïrem as disparidades existentes entre os entes locais, os Municípios de menores portes e renda per capita ainda são aqueles mais dependentes ao repasse federal analisado.

Para o fator Regiões verificou-se que as capitais da região Norte são mais dependentes e que nos Municípios-Interior os menores valores de GD foram encontrados no Centro-Oeste seguido pela região Norte. Por fim, o fator Território apresentou uma distribuição bem equilibrada mantendo um certo padrão nos intervalos interquartis, logo, não foi possível atribuir uma predominância entre rural ou urbana quanto a dependência.

Os resultados da Regressão linear múltipla pelo método robusto apresentaram que caso o fator IDHm aumente em 1 unidade, o GD diminui em 23,75 isso se as demais variáveis permanecem constantes e que a variável explicativa população, região são estatisticamente significativas, ajudando a explicar o modelo, contudo, o mesmo não foi observado para variável Território.

Portanto, os resultados apontam para uma necessidade de reforma da atual forma do pacto federativo visto que é pequenos Municípios que são oferecidas as melhores condições para atender aos cidadãos pela proximidade da atuação do poder (Reis Filho 1996; Favero, 2014) e que esses estão limitados por conta da dependência de recursos repassados.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, (24), 41-67.
- ANTUNES.P.D.B. (2015). *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*, 2ª edição. [Minha Biblioteca]. Retirado de <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522497959/>
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Verbatim, 2018.
- Aroldi, Glademir. Nota sobre a proposta do governo federal de extinção de Municípios. Agência CNM de Notícias. 2019. Recuperado de <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-sobre-a-proposta-do-governo-federal-de-extincao-de-municipios>. Acesso em 01/08/2021.
- Arraes, R. D. A., & Lopes, C. M. (1999). Irresponsabilidade fiscal, pacto federativo e as finanças municipais.
- Arretche, M. (2001). Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em perspectiva*, 15, 23-31.
- BELLO, I. M. R. (2019). *Desafios do desenvolvimento local em um Município de pequeno porte: um estudo de caso*. 2019. 87 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda.
- Bezerra, J. (2018, março 5). Capitâneas hereditárias [Web page]. Recuperado de <https://www.todamateria.com.br/capitanias-hereditarias/>
- Canotilho, J. J. G. (1993). *Direito constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Catarino, J. R., & Abraham, M. (2018). O Federalismo Fiscal no Brasil e na União Europeia. *REI-Revista Estudos Institucionais*, 4(1), 186-210.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

- Costa Júnior, C. N. (2019). Análise da Dependência de Municípios Brasileiros das Transferências Intergovenamentais. *Revista Paraense de Contabilidade – RPC Belém – Pa.* V.4, n.3, p.52-63  
DOI: 10.36562/rpc.v4i3.38.g37
- Cruz, R. E. D. (2009). Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União-o FNDE em destaque (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).
- Da Silva Fialho, L., Abrantes, L. A., Oliveira, G. A., & Brunozi, A. C. (2020). Processo emancipatório, estrutura orçamentária e suas implicações nos indicadores socioeconômicos dos Municípios brasileiros. *REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, 10(4), 90-101.
- Da Silva Filho, L. A., de Queiroz, S. N., Gledson, W., & de Freitas, A. O. (2010). Receitas Correntes em Municípios Cearenses: Autonomia ou Dependência? *Revista Controle-Doutrina E Artigos*, 8(1), 403-421.
- Da União, B. T. D. C. (1998). FPM-Coefficientes de distribuição dos recursos previstos no art. 159 da Constituição Federal e da reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1881/81. *Revista do TCU*, (78), 258-270.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *A Constituição na vida dos povos: da Idade Média ao século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- Dalmolin, M. D., & Carvalho, C. E. (2019). Uma análise institucionalista do pacto federativo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, Blumenau, 7(3), 27-52.
- De ANDRADE, J. M., DOS SANTOS, K. K., & de Jesus, G. S. (2017). Formação do Federalismo Norte-Americano e do Federalismo Brasileiro. *Interfaces Científicas-Direito*, 5(2), 29-36.
- De Sousa, A. L. R., & Arantes, E. C. (2012). FPM: Importância, dependência e o impacto das reduções para o Município de Boa Vista-RR—Uma análise do período de 2001 a 2011. *Revista de Administração de Roraima-RARR*, 2(2), 51-69.
- De Souza Bulhões, R., & Lima, V. M. C. (2008). *Comparação de Estimadores de Regressão*.
- Decisão Normativa – TCU nº 190, de 25 de novembro de 2020. Aprova, para o exercício de 2021, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, inciso I, alíneas “b”, “d” e “e”, da Constituição Federal, e da Reserva

instituída pelo Decreto-Lei 1.881, de 27 de agosto de 1981. Recuperado de <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501760B758C662BD7>

Decisão Normativa-TCU nº 179, de 20 de novembro de 2019. Aprova, para o exercício de 2020, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, inciso I, alíneas “b”, “d” e “e”, da Constituição Federal, e da Reserva instituída pelo Decreto-Lei 1.881, de 27 de agosto de 1981. Recuperado de <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6E798244016E939B940875DA>

Deda, C. C., & Kauchakje, S. (2017). Sistema político multinível no Brasil: uma análise da relação entre transferências intergovernamentais e redução das desigualdades territoriais no Estado do Paraná. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, 19(3), 530-553.

Duarte, V. N., & Cavalcanti, K. A. (2016). Produto interno bruto (PIB) versus índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) na microrregião de Dourados/MS. *DRd-Desenvolvimento Regional em debate*, 6(1), 120-135.

Favato, D. D. P. C., & Toledo, M. R. (2017). Federalismo, emancipação e dependência de Municípios: uma análise da cidade de Santa Cruz de Minas/MG. *Caderno de Geografia*, 27(48), 184-199.

Favero, E. (2004). Desmembramento territorial: o processo de criação de Municípios-avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

Ferreira, J. L. D. (2014). Finanças municipais e a dependência dos recursos federais e estaduais no Paraná. *Encontro de Produção Científica e Tecnológica*, 9, 2014.

Figueiredo Filho, D. B., & Silva Júnior, J. A. (2009). Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). *Revista Política Hoje*, 18(1), 115-146.

Fontinele, N. F. (2013). Municípios cearenses: uma análise da capacidade de utilização dos recursos oriundos dos repasses constitucionais.

Fontoura, G. F. (2015). Regressão linear robusta: o método de TELBS e uma aplicação a dados de e-commerce.

Forum of federations. Recuperado em junho 01, 2021, em <http://www.forumfed.org/>



- Frazão, M., & Ferreira, J. (2016, outubro). Repartição de competências no federalismo brasileiro [Web page]. Recuperado de <https://jus.com.br/artigos/52616/reparticao-de-competencias-no-federalismo-brasileiro/2>
- Fundação ABRINQ. (2018). Aprimoramento do pacto federativo brasileiro: Estratégia de fortalecimento das políticas públicas para crianças e adolescentes. Recuperado de <https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-01/PactoFederativoPPAC.PDF>
- Gadelha, S. R. D. B. (2018). Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil.
- Giacomo, M. (2017, abril). A formação do estado federado brasileiro e o federalismo pós-Constituição de 1988 [Web page]. Recuperado de [https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-formacao-do-estado-federado-brasileiro-e-o-federalismo-pos-constituicao-de-1988/#\\_edn20](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-formacao-do-estado-federado-brasileiro-e-o-federalismo-pos-constituicao-de-1988/#_edn20)
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2019). Governos locais: uma leitura introdutória.
- Hudzinski, A. A., Witt, C., & Senff, C. O. (2019). A dependência do Fundo de Participação dos Municípios e a qualidade dos gastos e das políticas públicas: um estudo aplicado aos Municípios do estado de Santa Catarina. *Revista Controle-Doutrina e Artigos*, 17(1), 114-142.
- Ledur, G. (2017). Uma análise do efeito da crise fiscal de 2014-2016 nas transferências de recursos federais e estaduais para o Município de Canoas-RS.
- Lei Complementar, nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)
- Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Recuperado de <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>
- Lima, D. (2021, fevereiro). Lições da pandemia para o pacto federativo brasileiro. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/349117670\\_Licoes\\_da\\_pandemia\\_para\\_o\\_pacto\\_federativo\\_brasileiro?fbclid=IwAR1xYWAc-IC73-CpSbHaCLpbbDb-BkWFLJ1qEMij-59rnJnnevxffp4VFyU](https://www.researchgate.net/publication/349117670_Licoes_da_pandemia_para_o_pacto_federativo_brasileiro?fbclid=IwAR1xYWAc-IC73-CpSbHaCLpbbDb-BkWFLJ1qEMij-59rnJnnevxffp4VFyU)

- LOPES FILHO, J. M. (2018). Competências federativas: Na Constituição e nos Precedentes do STF. Salvador: Juspodivm.
- Lotta, G., & Favareto, A. (2016). Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 49-65.
- Louzano, J. P.O., Abrantes, L. A., de Almeida, F. M., de Avelar Oliveira, G., & Carneiro da Rocha, T. (2020). Fundos de participação dos estados e sua implicação sobre as receitas e despesas dos Estados. *Estudios Gerenciales*, 36(154), 15-26.
- Maluf, S. (2018). *Teoria Geral do Estado*. [Minha Biblioteca]. Retirado de <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610020/>
- Manual de Demonstrativos Fiscais, de 07 de maio de 2021. Secretária do Tesouro Nacional. 11ª edição. Recuperado de [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:33576](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576)
- Massardi, W. D. O., & Abrantes, L. A. (2016). Dependência dos Municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 1(6), 173-187.
- Matos, M. L. (2016). A inserção do Município no pacto federativo brasileiro: um estudo de caso das capitais do Brasil. Porto Alegre.
- Mendes, M., Miranda, R. B., & Cosio, F. B. (2008). Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Senado Federal, Consultoria Legislativa.
- Morais, H. A. R., & da Silva Bonifácio, J. N. (2016). Transferências Constitucionais: uma análise da representatividade do fundo de participação dos Municípios para a região do Alto Oeste Potiguar. *Tekhne e Logos*, 7(2), 16-32.
- Novelino, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. 8 ed. São Paulo: Editora Método, 2013.
- O Que Você Precisa Saber Sobre As Transferências Fiscais Da União: Fundo de Participação dos Municípios, de novembro de 2018. Secretária do Tesouro Nacional. Recuperado de [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:6370](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370)

- Oliveira, D. T. D. (2018). A (in) dependência dos pequenos Municípios paranaenses ao FPM para a efetividade de suas funções federativas e contribuição para o desenvolvimento local (Master's thesis, Universidade Tecnológica Federal do Paraná).
- Orair, R. O. (2016). Dilemas do financiamento das políticas públicas nos Municípios brasileiros: uma visão geral.
- Pacífico, A. P. (2012). Os federalismos brasileiro e estadunidense na construção da democracia. *Revista de Estudos Internacionais*, 3(2), 31-46.
- Parcelli, D. M. (2015). História do Federalismo Fiscal nas Constituições Republicanas Brasileiras. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul*, (149).
- PAULA, E. (2006). Análise condicionada da demanda de energia elétrica: aplicação a um caso real. Rio de Janeiro.
- Pires, V. (2019, novembro 19). O pacto federativo brasileiro. Entrevistado por J. Paulo., P. Viera., & A. Mello. Canal CLP - Liderança Pública. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=hSI9uPaVXPI&t=5s>
- Projeto de Lei Complementar n 511, de 2018. Dispõe sobre a compensação financeira devida pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em função da perda de receita decorrente da desoneração de ICMS sobre exportações de bens e da concessão de crédito nas operações anteriores, conforme art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2176283>
- Proposta de Emenda à Constituição n 109, de 2015. Acrescenta inciso V ao art. 158 da Constituição Federal para prever a entrega aos Municípios de vinte por cento da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é dada pelo art. 154, I. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122683>
- Proposta de Emenda à Constituição n. 188, de 2019. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107,109 e 111do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>

Proposta de Emenda à Constituição nº 186, de 2019. Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139702>

Proposta de Emenda à Constituição nº 86, de 2019. Dispõe sobre a atualização monetária dos repasses de recursos federais aos Municípios. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137044>

Proposta de Emenda à Constituição nº7, de 2020. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2238473>

Proposta de Emenda à Constituição nº15, de 2021. Acrescenta o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para determinar que os Municípios poderão parcelar seus débitos previdenciários em 240 parcelas, excepcionalmente, em 2021. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2285501>

Raiher, A. P., Gobbo, I. S. F., & Sene, T. S. (2020). Fundo de participação dos Municípios e o desenvolvimento: uma análise dos Municípios de pequeno porte do Brasil. *Emancipação*, 20(especial), 1-15.

Rammê, R. S. (2015). O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. *Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí*, 10(4), 2302-2323.

Ravanello, M., & Bender Filho, R. (2019). Análise da dependência dos Municípios do Vale do Rio Pardo/RS aos recursos de transferência do FPM. *Economia e Desenvolvimento*, 31, 14.

Rodigheri, B. N. (2017). A instrumentalidade político-constitucional do pacto federativo brasileiro: um pacto pela democracia.

Rodrigues, M., & Silva, D. C. C. (2020). Concentração e dependência das transferências constitucionais nos Municípios do Pará. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 25(80).

Rosenblatt, P., & de Souza Leão, C. (2018). A crise do federalismo brasileiro e as consequências para os Municípios dos incentivos fiscais em tributos partilhados: a (im) possibilidade de uma solução judicial. *Revista de Direito da Cidade*, 10(4), 2487-2510.

- Saldanha, A. C. (2009). Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. *Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, 327-360.
- Santana, R. G. (2012). Desafios do pacto federativo. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3426, 17 .
- Santos, E. S. D., Menezes, V. G. D., & Lima, E. W. G. (2019). Investimento na função desporto e lazer (FDL) dos Municípios de Pernambuco no ano de 2013 por níveis de dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, 41, 34-40.
- Secretaria Agência e Jornal do Senado (2015). Revista de audiências públicas do Senado Federal: Resgate da federação. Brasília-DF: Senado. <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo>
- Soares, F. B. (2020, maio 4). O Estado Federal (Parte I): onde está, de onde veio e o que é. [Web page]. Recuperado de <http://estadodedireito.com.br/o-estado-federal-parte-i-onde-esta-de-onde-veio-e-o-que-e/>
- Soares, M. M. (1998). Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova*, 44(98), 137-216.
- SOARES, M. M. (2013). Formas de Estado: federalismo. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP.
- SOUZA, A. (2015). Emancipações distritais e criação de Municípios no Brasil após a Constituição Federal de 1988. *Revista GEOMAE*, 6(1), 50-72.
- Stepan, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados*, 42(2), 00-00.
- Suzart, J. A.S., Zuccolotto, R., & da Rocha, D. G. (2018). Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os Municípios brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 127-145.
- Torres, H. T. (2014). Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Ano, 3, 25-54.

Uchôa, M. R. (2015). A fragilidade da municipalidade no pacto federativo: o espaço político no Brasil-um estudo do poder local em Nova Mamoré-RO.

Vieira, M. A., De Ávila, L. A. C., & Lopes, J. D. V. S. (2021). Desenvolvimento socioeconômico e eficiência tributária: uma análise dos Municípios de Minas Gerais. *Revista Universo Contábil*, 16(3).

Villela, Livia. Desafios de inovação na governança municipal encerra II Seminário Internacional. Agência CNM de Notícias. 2018. Recuperado de <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/desafios-de-inovacao-na-governanca-municipal-encerra-ii-seminario-internacional>. Acesso em 01/08/2021.

Zago, M. A. D. S. (2016). Federalismo no Brasil e na Alemanha: estudo comparativo de repartição de competências legislativas e de execução (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).