



A dependência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a qualidade dos gastos e políticas públicas: um estudo aplicado aos municípios catarinenses

Resumo

O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência obrigatória da União, que representa o retorno dos tributos arrecadados aos contribuintes, sua distribuição é proporcional à população de cada município. O FPM é uma importante fonte de recursos para os municípios, visto que sua arrecadação não é suficiente para cobrir os seus gastos. Esses gastos são crescentes e os recursos são poucos, assim, há necessidade de análise da qualidade dos gastos públicos. Nesse sentido, os tribunais de contas estão preocupados em conhecer a qualidade dos gastos públicos, avaliando a efetividade da gestão municipal. Diante disso, o objetivo desse trabalho é relacionar o nível de dependência do FPM com a qualidade dos gastos municipais e políticas públicas, e seus objetivos específicos são: determinar o nível de dependência municipal dos recursos oriundos do FPM; apresentar a qualidade dos gastos municipais e políticas públicas segundo o índice de efetividade da gestão municipal e demonstrar a possível relação entre o nível de dependência do FPM com a qualidade dos gastos e políticas públicas. Quanto à metodologia, esse estudo classifica-se como pesquisa aplicada, que busca descrever características dos municípios selecionados, sendo, portanto, descritiva. A estratégia de abordagem é o levantamento e coleta de dados documental, é ainda, uma pesquisa quantitativa e um estudo transversal. Diante do contexto estudado e analisado, percebeu-se que quanto maior é a dependência do FPM, menor é o PIB, a população e o IEGM.

Palavras-chave: CONTABILIDADE PÚBLICA; FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS; ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL.

Linha Temática: Contabilidade Pública Governamental

1 Introdução

Na maioria das vezes o nascimento de um município se dá através do crescimento de um povoado, que se desenvolve devido sua localização e/ou da exploração de atividades mercantis. Quando o povoado apresenta condições de vida favoráveis, atrai mais pessoas, principalmente comerciantes, que através do desenvolvimento da sua atividade impulsiona o crescimento do lugar.

Ao longo do tempo esse crescimento proporciona muitas modificações em relação à infraestrutura do local, como construções de escolas, hospitais, moradias, indústrias e outras. E assim nascem vários municípios, basta conhecer sua história.

Porém, alguns municípios se originaram de outros que já existiam e ainda há aqueles que foram planejados.

Independentemente da forma que deu origem ao município uma coisa é certa, um grande número deles foi criado por interesses eleitoreiros de autoridades locais. A consequência disso



foi que vários municípios nasceram sem condições fiscais para oferecer o mínimo necessário de serviços públicos aos munícipes.

Aliada a essa questão estrutural está a baixa atividade econômica desses municípios, o que contribui para a falta de arrecadação própria. Tudo isso somado à crise econômica atual faz com que a situação econômica financeira dos municípios esteja à beira de um colapso.

Os municípios estão vivenciando um momento onde os recursos estão cada vez mais escassos e as demandas sociais são crescentes. Essa realidade faz com que os mesmos sobrevivam de repasses provenientes do governo federal e estadual, haja vista que a arrecadação própria é ínfima em relação ao montante de recursos necessários para a sua subsistência.

Mesmo com esse aporte de recursos oriundos dos governos federal e estadual é imprescindível que o gestor público o administre de forma eficiente e eficaz, o que se traduz em uma gestão de qualidade dos gastos públicos.

Desta forma este estudo propõe relacionar o nível de dependência do Fundo de Participação dos Municípios com a qualidade dos gastos municipais e das políticas públicas. Ainda nortearam o estudo os seguintes objetivos específicos: determinar o nível de dependência municipal dos recursos oriundos do FPM; apresentar a qualidade dos gastos municipais e políticas públicas segundo o índice de efetividade da gestão municipal e demonstrar a possível relação entre o nível de dependência do FPM com a qualidade dos gastos e políticas públicas.

Com esse estudo se pretendeu responder ao seguinte problema: Qual o nível de dependência dos recursos do FPM e essa dependência tem relação com a qualidade dos gastos municipais e políticas públicas?

A base teórica para responder o problema e alcançar os objetivos foi pautada em seções, sendo a primeira esta onde se apresentou a introdução com uma visão geral do assunto. Na segunda seção foi apresentada a fundamentação teórica, base da matéria. A metodologia do estudo contendo a coleta, tratamento e análise dos dados foi apresentada na terceira seção. Na quarta seção foram apresentados os resultados obtidos e na quinta e última seção foram apresentadas as considerações finais. E, por fim, as referências da doutrina que norteou o estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

BREVE HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A origem do orçamento público nasce da necessidade em limitar o poder de tributar, ou seja, pelo descontentamento do povo em relação aos impostos cobrados. No Brasil, em 1808, a vinda de D. João VI marca a organização das finanças públicas e dos tributos aduaneiros.

O primeiro registro acerca da elaboração do orçamento foi na constituição de 1824, em seu artigo 172, o qual estabelecia que anualmente o Ministro de Estado da Fazenda deveria apresentar na Câmara dos Deputados um balanço geral das receitas e despesas do ano anterior e do subsequente, no entanto, era uma exigência considerada avançada para a época, e por isso, nos primeiros anos foi difícil sua realização.

Na Constituição de 1891, após a Proclamação da República, passa a ser de responsabilidade do Congresso Nacional a elaboração do orçamento.



Com Getúlio Vargas na presidência foi outorgada a Constituição de 1934, nesse momento a proposta do orçamento deveria ser feita pelo Presidente da República e enviada à Câmara dos Deputados no primeiro mês da sessão legislativa ordinária.

Em relação às despesas, elas passam a ser divididas em duas partes, sendo uma fixa e outra variável. A fixa não poderia ser alterada sem lei anterior que assim determinasse.

A Constituição de 1937 cria um departamento Administrativo organizado por decreto do Presidente e este era incumbido de fazer um estudo para determinar as modificações a serem feitas, organizar anualmente a proposta orçamentária e fiscalizar sua execução.

O que muda nesse momento em relação às despesas é que elas passaram a serem discriminadas por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, e ainda por item que cada um é autorizado a realizar.

A Constituição seguinte, datada de 1946, descreve que o orçamento na União será fiscalizado pelo Congresso Nacional e Tribunal de Contas, que terá os ministros nomeados pelo Presidente.

Até 30 de novembro devia ser enviado para sanção o orçamento, caso contrário, seria prorrogado para o exercício seguinte o orçamento em vigor.

A Constituição de 1967 divide o orçamento anual em receitas/despesas corrente e receitas/despesas de capital. Passa ser de responsabilidade do Poder Executivo a iniciativa de leis orçamentárias, sendo retirado o direito de emendas para aumento das despesas.

Por fim, a Constituição de 1988 tem como novidade a elaboração do plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais pelo Poder Executivo. As possíveis emendas na lei do orçamento anual ou lei de diretrizes orçamentárias só podem ser aprovadas quando compatíveis com o plano plurianual.

ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é utilizado para planejar a execução das finanças públicas, prevendo as receitas e fixando as despesas de determinado período. É de responsabilidade do Poder Executivo a elaboração do orçamento e do Poder Legislativo sua aprovação.

O orçamento possibilita ao cidadão conhecer a destinação dos recursos recolhidos pelo governo através dos tributos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem que esteja fixada no orçamento, por isso deve ser muito bem planejado, não só o orçamento, mas as ações a serem realizadas para que seja executado da melhor forma possível.

A Constituição Federal em seus artigos 165 ao 169 discorre sobre o orçamento. O art. 165 expõe que o Poder Executivo estabelecerá: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA).

O Plano Plurianual (PPA) estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos nas esferas federal, estadual e municipal.

As diretrizes podem ser entendidas como ações a serem estipuladas para atingir macros objetivos em determinado período de tempo. Os objetivos são resultados concretos que se espera atingir através de um empreendimento e as metas representam em termos quantitativos os objetivos.

O PPA tem duração de quatro anos, sendo seu início sempre no segundo ano de cada mandato.



A seguir deve ser elaborada a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) que é responsável por definir as metas e prioridades da administração pública para o próximo ano, incluindo as despesas de capital. Define ainda, quais setores contarão com mais verbas, as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (SILVA, 2013).

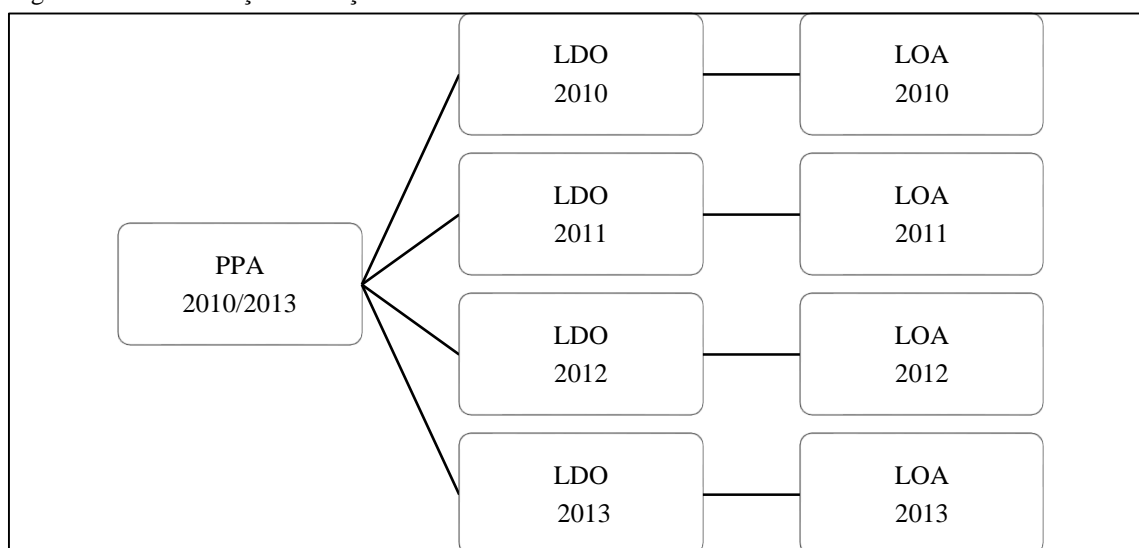
O prazo para encaminhar o projeto da LDO ao Poder Legislativo é 15 de abril e deve ser devolvido até 17 de julho.

Por fim, em conformidade às situações planejadas no Plano Plurianual e observando a Lei das Diretrizes Orçamentárias é elaborada a Lei Orçamentária Anual (LOA), que vai demonstrar a estimativa das receitas e fixação das despesas.

No Orçamento Anual, as ações têm objetivos determinados a alcançar, e abrange a administração direta, entidades da administração indireta e ainda valores de investimentos feitos em empresas públicas e de economia mista (SILVA, 2013).

O período de duração da LOA começa em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro de cada exercício.

Figura 1 – Demonstração do Orçamento Público



Fonte: Silva (2013)

RECEITAS PÚBLICAS

A receita pública é a entrada de recursos financeiros ao patrimônio público, são ingressos auferidos pelo poder público para cobertura das despesas públicas. Essas receitas são classificadas em dois grupos: orçamentárias e extraorçamentárias.

As receitas orçamentárias pertencem ao ente público, são as receitas previstas no orçamento público e serão destinadas à cobertura das despesas fixadas no mesmo orçamento.

Em contrapartida, as receitas extraorçamentárias não pertencem ao ente público, sendo ele considerado apenas depositário dos valores, já que são recursos de terceiros.

A Lei 4.320/64 regulamenta os ingressos e em seu art. 11 traz a classificação econômica das receitas orçamentárias nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.



§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964).

Através da classificação supracitada é possível identificar qual a origem dos recursos orçamentários.

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

Os municípios têm a responsabilidade de disponibilizar serviços públicos à sua população e para sua realização eles dependem de recursos financeiros. Esses recursos financeiros são compostos pelas receitas municipais próprias e pelas transferências estaduais e federais.

A receita própria gerada pelos municípios é composta por receita originária pelo recebimento de impostos, taxas, contribuição de melhoria e outras fontes, porém há muitos municípios que não conseguem se manter apenas com esse recurso. Desse modo, existem as transferências estaduais e federais para complementar a receita municipal.

Conforme art. 156 da Constituição Federal, é de competência dos municípios instituir impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana (IPTU); transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); serviços de qualquer natureza (ISS).

Os impostos supracitados são os que compõem diretamente a receita dos municípios, além de contribuições de melhoria e outras taxas que podem ser cobradas.

Para complementar a receita há as transferências estaduais que são compostas por parte dos impostos arrecadados por esse ente, o ICMS e IPVA. Dentre as transferências vindas da União, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) tem importância significativa para os municípios.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Acerca das transferências constitucionais o Tesouro Nacional traz o seguinte texto:

Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios.



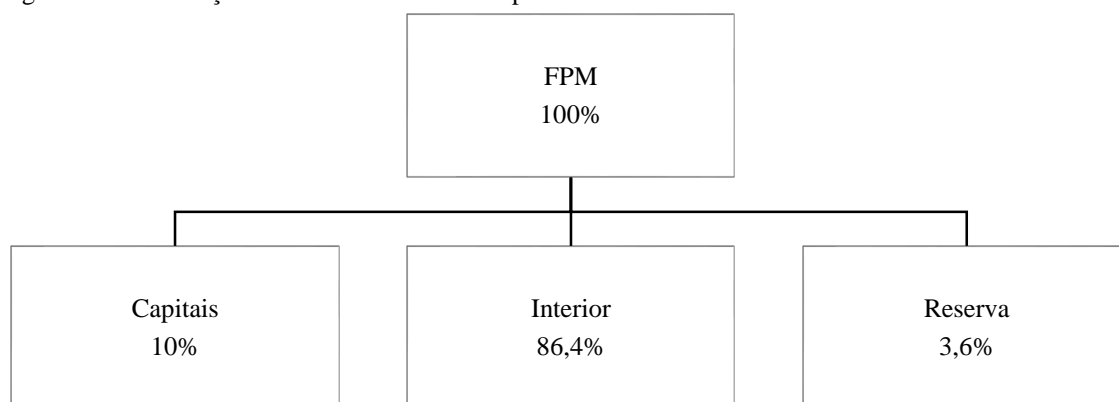
Muitos municípios não produzem recursos suficientes para manter um equilíbrio socioeconômico, dentre suas fontes de receitas pode ser citado o Fundo de Participação dos Municípios.

A transferência supracitada teve sua criação na Emenda Constitucional n° 18 de 1965, em seu art. 21, inicialmente a transferência seria composta por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR), do produto da arrecadação dos impostos sobre produtos industrializados (IPI) e deveria ser regulamentada por lei complementar.

A regulamentação do FPM foi em 1966 com o Código Tributário Nacional (CTN), sua distribuição teve início no ano seguinte e seria segundo o número de habitantes de cada município.

Em seguida, o FPM foi confirmado pela Constituição de 1967, a qual incluiu a regulamentação do CTN, todavia, a alteração veio com o Ato Complementar n° 35 do mesmo ano, que dispôs que os municípios das capitais do estado receberiam 10% do total do FPM e os demais municípios, chamados de interior, receberiam os 90% restantes. Uma nova categoria para os municípios foi instituída pelo Decreto-Lei n° 1881 de 1981, a reserva era para aqueles municípios com população acima de 156.216 habitantes. A distribuição do FPM passou a ser 10% para as Capitais, 3,6% para a Reserva e 86,4% para o Interior.

Figura 2 – Distribuição do FPM entre os municípios



Fonte: Brasil. Ministério da Fazenda (2013)

A Constituição de 1988 aumentou o percentual do IR e IPI a ser destinado ao FPM para 22,5% e determinou a sua regulamentação através de Lei Complementar. Assim em 01 de janeiro de 1990 entrou em vigor a Lei Complementar n° 62 que estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação.

Em seguida, a Emenda Constitucional n° 14, de 1996, criou Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e o recurso para esse fundo veio, também, da dedução de 15% nos repasses do FPM, esse desconto teve início em 1998. Mais tarde, em 2006, a Emenda Constitucional n° 53 substituiu o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEB), e nesse momento a dedução do FPM passa a ser de 20%.

Por fim, a última alteração no FPM foi inserida pela Emenda Constitucional n° 55 de 2007, que inclui no art. 159, inciso I, a alínea d, esta majora em 1% o percentual do FPM, esse valor será entregue aos municípios no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.



Vale lembrar que o repasse do FPM está diretamente vinculado com o valor arrecadado de IPI e IR, portanto, o montante a ser transferido depende de quanto foi arrecadado desses impostos no ano anterior.

O critério para distribuição do FPM é descrito da seguinte forma pela Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2013):

[...] O cálculo é feito com base em informações prestadas ao TCU até o dia 31 de outubro de cada ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), informações estas compostas da população de cada Município e da renda per capita de cada Estado.

O valor do percentual de participação pode mudar a cada ano, quando o IBGE avalia a variação da população do Brasil. Quanto à utilização do recurso, não há vinculação específica para ele, sendo assim, cada município o utilizará conforme sua necessidade.

ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL

Com intuito de modernizar o serviço público e deixá-lo mais eficiente e efetivo, o Tribunal de Contas de Santa Catarina criou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), que mede a qualidade dos gastos e avalia as políticas e atividades públicas do município (SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE CONTAS, 2016).

Esse índice abrange sete dimensões do orçamento público: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação.

O resultado é apresentado por notas, conforme tabela abaixo:

Quadro 1 – Faixas de resultado

NOTAS	FAIXAS	CRITÉRIOS
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e ao menos 5 índices componentes com a nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75% e 89,99% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60% e 74,99% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50% e 59,99% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,99%

Fonte: Santa Catarina. Tribunal de Contas (2016)

O resultado do IEGM pode ser utilizado pelos cidadãos e também pelo próprio gestor do município, que pode comparar seu desempenho com o de um município similar e assim adotar medidas com vistas à melhoria da qualidade dos gastos e políticas públicas.

Segundo Sousa, Souto e Nicolau (2017), a atuação na divulgação e profissionalização do segmento de gestão de controles pode se constituir em uma das poucas alternativas viáveis para contornar a ineficiência nas organizações. Esta ação, aliada de modo indissociável, à decisão dos gestores públicos, de assumir a implementação e os desafios de gerenciamento e um sistema de controle, podem assegurar, com menores riscos, a entrega à sociedade dos objetivos organizacionais das instituições.

3 METODOLOGIA



Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa aplicada proporcionando a obtenção de conhecimento e sua aplicação em uma situação específica (GIL, 2012). Quanto aos objetivos, classifica-se como descritiva que tem a finalidade de descrever as características da população escolhida, podendo identificar possíveis relações entre as variáveis envolvidas (GIL, 2012). Em relação à estratégia de abordagem, classifica-se como de levantamento e o meio empregado para a coleta de dados foi o documental, ou seja, através de documentos constantes em arquivo digital disponibilizado no portal da transparência dos municípios. Em relação à abordagem é uma pesquisa quantitativa e quanto à periodicidade é um estudo transversal.

O universo da pesquisa é o Estado de Santa Catarina que possui 295 municípios, representando a população do estudo. Foi utilizada para esse estudo uma amostra de 100 municípios, sendo o tipo de amostragem estratificada que consiste em dividir a população em subgrupos para posteriormente selecionar uma amostra aleatória, sendo esta proporcional a seu número de elementos (GIL, 2012).

Para a escolha dos municípios foi feito primeiramente um ranking de todos os municípios utilizando o seu Produto Interno Bruto (PIB) do ano de 2014, sendo utilizados os valores desse ano por ser o último levantado pelo IBGE, que está disponível no site: <<http://cod.ibge.gov.br/2EBBG>>.

A seguir foi elaborada a tabela abaixo, com oito subgrupos conforme o valor do PIB. Cada subgrupo abrange uma quantidade diferente de municípios, isso ocorre porque os maiores valores de PIB compreendem menor número de municípios. A concentração maior de municípios se dá no PIB entre R\$ 50.000.000,00 e R\$ 500.000.000,00. Tal divisão foi realizada com o intuito de investigar o assunto em municípios de diversos portes de riqueza.

Tabela 1 – Subgrupos de municípios

Subgrupos	PIB	Nº de municípios
1	Acima de 10.000.000.000	4
2	De 5.000.000.000 até 10.000.000.000	6
3	De 1.000.000.000 até 4.445.241.000	31
4	De 500.000.000 até 985.390.000	38
5	De 200.000.000 até 497.007.000	62
6	De 100.000.000 até 197.268.000	67
7	De 50.000.000 até 99.828.000	61
8	Abaixo de 50.000.000	26

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Depois de identificados os subgrupos foi necessário calcular qual o peso relativo, em percentual, de cada um deles em relação ao total de municípios. Com esse cálculo foi possível identificar quantos municípios de cada faixa iriam compor a amostra.

O próximo passo foi a escolha dos municípios, que foi feita através de um sorteio, efetuado pelo aplicativo disponível no site: <<https://sorteador.com.br/embaralhador>>.

Dos municípios selecionados foram coletados os seguintes dados do ano de 2016: receita obtida no portal da transparência de cada um dos municípios pesquisados, o valor total do FPM está disponível no site: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1>>, o IEGM no site: <<http://dadosmunicipais.tce.sc.gov.br/IEGM.aspx>> e a população estimada pode ser encontrada no site: <<http://cod.ibge.gov.br/1S5>>, sendo esta última de 2017.



De posse desses dados foi calculado o nível de dependência do FPM em relação à receita total de cada município, e, posteriormente, essa dependência foi relacionada com o PIB, população e a nota do IEGM.

Para análise estatística dos dados foi utilizado o software IBM SPSS v.21, dele foram extraídos os coeficientes de estatística descritiva, correlações, análise de variância e coeficientes de regressão.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Iniciando-se o procedimento de análise, a Tabela 2 contém a apresentação do valor do PIB, o nível de dependência do FPM, a população estimada pelo IBGE e IEGM atribuído pelo Tribunal de Contas do Estado.

Tabela 2 – Dados para análise

	MUNICÍPIOS	PIB	NÍVEL DE DEPENDÊNCIA	POPULAÇÃO ESTIMADA	IEGM
1	Blumenau	16.767.107.000	8,68%	348.513	B
2	Chapecó	7.713.607.000	11,19%	213.279	B
	Palhoça	5.246.293.000	11,81%	164.926	B
	Lages	4.255.922.000	16,64%	158.508	B
	Navegantes	3.682.249.000	11,91%	77.137	B
3	São Francisco do Sul	3.303.236.000	10,54%	50.701	B
	Guaramirim	2.397.188.000	16,37%	42.872	B
	Gaspar	2.392.250.000	15,94%	67.392	B
	Araranguá	1.469.994.000	23,33%	67.110	B
	Joaçaba	1.354.042.000	15,90%	29.608	B
	Tijucas	1.344.043.000	18,63%	36.931	C+
	Porto Belo	1.118.772.000	26,37%	20.294	B
	Imbituba	1.115.949.000	17,43%	44.076	C+
	Camboriú	974.358.000	29,76%	78.731	C+
	Pinhalzinho	846.418.000	21,79%	19.511	B
	Xaxim	740.230.000	19,41%	28.210	B
	Forquilha	690.680.000	22,08%	25.988	B
	Capinzal	685.597.000	20,03%	22.524	B
	São João Batista	678.139.000	25,88%	35.065	C+
4	Seara	675.798.000	26,35%	17.526	B
	São Joaquim	657.527.000	37,05%	26.646	C+
	Nova Veneza	634.124.000	25,81%	14.837	C+
	São Ludgero	617.782.000	24,28%	12.934	B
	Correia Pinto	563.214.000	24,38%	13.358	C+
	Porto União	561.268.000	29,51%	35.207	B
	Massaranduba	501.314.000	24,52%	16.455	B
	Antônio Carlos	483.736.000	20,76%	8.327	B
	Balneário Piçarras	479.886.000	13,69%	21.884	B
5	Treze Tílias	464.162.000	19,53%	7.545	B
	Schroeder	440.341.000	25,55%	20.095	B
	Siderópolis	435.184.000	27,64%	13.870	B



Contabilidade e Perspectivas Futuras

	Garopaba	402.011.000	20,72%	22.082	C+
	Ibirama	384.594.000	27,40%	18.721	B
	Santa Cecília	331.613.000	26,82%	16.701	C+
	São José do Cedro	312.562.000	27,93%	13.897	C+
	Agrolândia	273.101.000	33,07%	10.581	C+
	São Carlos	272.705.000	30,26%	11.132	B
	Saudades	250.776.000	21,02%	9.664	B
	Sangão	239.991.000	32,46%	12.233	C+
	Botuverá	237.666.000	30,94%	5.100	B
	Vidal Ramos	237.159.000	28,74%	6.356	C+
	Lontras	229.650.000	33,19%	11.774	C+
	Guaraciaba	227.513.000	28,78%	10.259	B
	São José do Cerrito	224.631.000	29,92%	8.588	B
	Campo Erê	223.506.000	21,70%	8.787	B
	Iporã do Oeste	210.264.000	25,93%	8.930	B
	Laurentino	208.802.000	31,47%	6.790	B
	Braço do Trombudo	197.268.000	38,22%	3.709	B
	Descanso	195.704.000	27,32%	8.399	C+
	Luzerna	186.576.000	31,51%	5.705	B
	Canelinha	181.019.000	34,27%	11.944	C+
	São João do Oeste	180.029.000	28,36%	6.309	B
	Major Vieira	178.852.000	34,33%	8.015	C+
6	Salete	173.667.000	31,95%	7.634	C+
	Meleiro	172.003.000	27,48%	7.047	C+
	Ipuaçu	169.460.000	27,18%	7.400	C+
	Imaruí	164.478.000	38,42%	10.571	C+
	Ascurra	158.162.000	34,73%	7.877	C+
	Rio do Campo	157.127.000	36,99%	6.043	C+
	Timbó Grande	155.328.000	33,23%	7.767	C+
	Bela Vista do Toldo	140.818.000	31,58%	6.304	C+
	Maracajá	138.286.000	29,59%	7.139	B
	Xavantina	136.698.000	34,22%	4.012	C+
	São João do Sul	129.987.000	27,74%	7.268	C+
	Ouro	125.188.000	27,60%	7.363	B
	Anchieta	119.359.000	34,20%	5.832	B
	Pedras Grandes	114.938.000	46,99%	4.026	C+
	Passos Maia	103.980.000	31,27%	4.243	C+
	Vitor Meireles	100.047.000	38,25%	5.056	B
	Anita Garibaldi	99.494.000	21,47%	7.537	C+
	Tunápolis	98.349.000	33,49%	4.597	B
	Iraceminha	91.314.000	42,70%	4.067	C+
	Leoberto Leal	83.075.000	48,60%	3.140	C+
7	Águas Frias	82.111.000	39,55%	2.387	B
	Romelândia	78.297.000	37,23%	5.022	C+
	Arroio Trinta	75.843.000	39,64%	3.564	B
	Ouro Verde	75.264.000	43,72%	2.245	C+
	Ipira	73.726.000	35,02%	4.562	B

	Chapadão do Lageado	69.986.000	48,56%	2.953	C
	São Martinho	67.877.000	46,70%	3.210	C+
	Planalto Alegre	61.555.000	44,91%	2.844	C+
	São Bonifácio	59.996.000	45,35%	2.899	C+
	Brunópolis	59.917.000	45,87%	2.539	C+
	Formosa do Sul	58.283.000	44,89%	2.549	B
	Sul Brasil	57.292.000	45,51%	2.551	B
	Saltinho	55.727.000	46,03%	3.847	C+
	Lajeado Grande	54.786.000	51,61%	1.453	B
	Presidente Nereu	54.426.000	55,96%	2.304	B
	Cerro Negro	52.826.000	42,93%	3.254	B
	Major Gercino	50.027.000	49,03%	3.429	C+
8	Santa Terezinha do Progresso	48.577.000	52,24%	2.557	C+
	Belmonte	43.607.000	43,32%	2.709	B
	Macieira	43.525.000	53,64%	1.799	B
	Presidente Castello Branco	43.320.000	48,51%	1.610	B
	Painel	40.986.000	51,19%	2.376	C+
	Ibiam	39.235.000	50,03%	1.967	C+
	Tigrinhos	39.229.000	50,67%	1.695	C+
	Paial	31.083.000	49,50%	1.577	C+
	São Miguel da Boa Vista	30.172.000	52,96%	1.848	C+
	Santiago do Sul	27.217.000	54,97%	1.317	B

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

REGRESSÃO MÚLTIPLA

Segundo Hair *et al.* (2009), 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 objetivo da aplicação desta análise neste estudo é o de prever as mudanças na variável dependente que é a dependência do município do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (Dependência), como resposta a mudanças nas variáveis independentes, neste caso o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM_Valor), a população e o produto interno bruto (PIB).

A tabela abaixo apresenta os dados analisados, ou seja, o IEGM, nível de dependência do FPM, população e PIB de cada um dos 100 municípios que compõem a amostra.

Tabela 3 – Estatísticas Descritivas

	Média	Desvio padrão	N
IEGM_Valor	2,52	,522	100
DEPENDÊNCIA	,325353	,1176715	100
POPULAÇÃO	21.617	46.539	100
PIB	727.830.500,00	1.976.187.657,10	100

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

O valor dos coeficientes da correlação de Pearson entre as variáveis demonstrados na Tabela 5, indica uma correlação negativa e significativa ($p < 0,001$) entre as variáveis



Dependência e População ($r = -0,526$), Dependência e PIB ($r = -0,491$) e Dependência e IEGM_Valor ($r = -0,328$), significando que a dependência do Fundo de participação dos Municípios diminui à medida que a população, PIB e IEGM_Valor aumentam. Também foi encontrada forte e significativa correlação positiva entre as variáveis PIB e População ($r = 0,966 - p < 0,001$). Além disso, há correlação positiva fraca e significativa entre as variáveis População e IEGM_Valor ($r = 0,219 - p < 0,05$) e entre as variáveis PIB e IEGM_Valor ($r = 0,230 - p < 0,05$).

Segundo Cohen (2008), valores entre 0,10 e 0,29 podem ser considerados pequenos; escores entre 0,30 e 0,49 podem ser considerados como médios; e valores entre 0,50 e 1 podem ser interpretados como grandes.

Quanto à significância, qualquer valor abaixo de 0,05 é geralmente aceito, sendo ele considerado como indicativo de um efeito genuíno (FIELD, 2009).

Tabela 4 – Correlação de Pearson

	DEPENDÊNCIA	POPULAÇÃO	PIB	IEGM_Valor
Correlação de Pearson	1,000	-,526	-,491	-,328
POPULAÇÃO	-,526	1,000	,966	,219
PIB	-,491	,966	1,000	,230
IEGM_Valor	-,328	,219	,230	1,000
Sig. (1 extremidade)				
DEPENDÊNCIA		,000	,000	,000
POPULAÇÃO	,000		,000	,014
PIB	,000	,000		,011
IEGM_Valor	,000	,014	,011	

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

Optou-se por utilizar o método de eliminação *enter*, em que todos os previsores são forçados no modelo ao mesmo tempo (FIELD, 2009). A análise de variância (ANOVA) testa se os modelos são significativamente melhores para prever a saída, ao invés de utilizar a média como uma estimativa das saídas (FIELD, 2009). Segundo o autor, F representa a razão de melhoria de previsão que resulta do ajuste do modelo em comparação com a imprecisão que existe no modelo.

Verifica-se conforme demonstrado na Tabela 5, que modelo apresenta o valor de $F = 15,810$, apresentando excelente nível de significância ($p < 0,001$), demonstrando que o modelo melhorou significativamente a previsibilidade de um valor para a variável de saída, no caso, a Dependência do FPM.

Tabela 5 – Análise da variância – ANOVA

	Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	F	Sig.
Regressão	,453	3	,151	15,810	,000 ^b
Resíduos	,918	96	,010		
Total	1,371	99			



- a. Variável dependente: DEPENDÊNCIA
- b. Preditores: (Constante), IEGM_Valor, POPULAÇÃO, PIB

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

O modelo analisado apresenta um nível de significância adequado ($p < 0,001$), demonstrando que os previsores contribuem significativamente para o modelo. O teste t é conceituado como uma medida que informa se o preditor está contribuindo de forma significativa para o modelo (FIELD, 2009).

Verifica-se que no modelo, o preditor referente à População, contribui de forma negativa ($t = -2,413$) para a dependência do FPM de maneira significativa ($p < 0,05$). Quando se analisa o β padronizado que representa o número de desvios padrão que a saída irá mudar como resultado de uma alteração de um desvio padrão no respectivo preditor (FIELD, 2009), verifica-se que o preditor relacionado à população exerce influência sobre a dependência do FPM com um β padronizado igual a $-0,784$, significando que se a população aumentar em um desvio padrão, a dependência do FPM deverá diminuir $0,784$ desvios padrão, sendo esta afirmação verdadeira se os demais previsores permanecerem constantes (FIELD, 2009).

O preditor referente ao IEGM_Valor, contribui de forma negativa ($t = -2,671$) para a dependência do FPM de maneira significativa ($p < 0,05$). O preditor relacionado ao IEGM_Valor exerce influência sobre a dependência do FPM com um β padronizado igual a $-0,229$, significando que se a população aumentar em um desvio padrão, a dependência do FPM deverá diminuir $0,229$ desvios padrão.

Tabela 6 – Coeficientes do modelo de regressão

	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	T	Sig.
	B	Modelo padrão	Beta		
(Constante)	,485	,049		9,841	,000
POPULAÇÃO	-1,982E-06	,000	-,784	-2,413	,018
PIB	1,899E-11	,000	,319	,979	,330
IEGM_Valor	-, 052	,019	-,229	-2,671	,009

- a. Variável dependente: DEPENDÊNCIA

Fonte: Dados da Pesquisa (2017)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As receitas próprias auferidas pelos municípios são insuficientes para sua manutenção, assim, há a necessidade de distribuição de recursos entre os entes federados. Desde sua criação, em 1965, o FPM tem grande importância para os municípios, sendo que o valor dessa transferência contribui para o equilíbrio socioeconômico dos mesmos.

Esse estudo ofereceu algumas conclusões em relação ao tema estudado. Tratando-se do objetivo geral desse estudo, que foi relacionar o nível de dependência do FPM com a qualidade dos gastos municipais e políticas públicas, os resultados mostraram que os municípios com menor dependência dos recursos oriundos do FPM são também os municípios que têm uma



melhor gestão pública, ou seja, com maior nota no IEGM. Pode-se dizer que esses municípios estão utilizando de forma mais efetiva os recursos disponíveis.

Constatou-se que os municípios mais populosos são também os menos dependentes, visto que seu PIB também é maior, o que favorece sua arrecadação própria. Importante destacar que a distribuição do FPM se dá por critério populacional, assim, quanto maior a população do município, maior é o repasse do FPM.

O estudo de Hentz (2011) critica esse método de distribuição, pois quando se leva em consideração apenas a população do município não está promovendo a igualdade entre eles. Sendo que a baixa população, na maioria dos casos, está diretamente ligada com a baixa arrecadação no município. Essa pesquisadora propõe aumentar a transferência de recursos para aqueles municípios com baixa arrecadação própria.

A realidade dos municípios menores é uma economia pouco desenvolvida, com isso sua arrecadação própria é menor, confirmando a carência de recursos e refletindo em uma maior dependência dos recursos do FPM.

O quociente entre o valor do FPM e a população de cada município mostra o valor per capita do repasse, pode-se notar que os municípios mais dependentes têm também valor per capita maior, indicando uma gestão pública ineficiente.

Em relação à amostra estudada, as faixas de municípios com menor PIB e população são a maioria, e são eles que possuem maior dependência. Aproximadamente 72% do PIB estão concentrados em 13 municípios, sua população soma 61% do total e a dependência é de apenas 6%. Por outro lado, nos outros 87 municípios o PIB totaliza apenas 29%, a população de 39% e a dependência é de 94%.

Outros estudos já chegaram nesse resultado, como nos trabalhos de Massardi e Abrantes (2015 e 2016), Santos e Santos (2014) e Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014).

Deste modo, conclui-se que muitos municípios não conseguiriam sobreviver sem o repasse do FPM, já que não teriam recursos suficientes para oferecer o mínimo necessário ao cidadão. O problema pode ser a grande quantidade de municípios existentes, já que muitos foram criados por interesses, e não possuem potencial econômico para a geração de riqueza.

A limitação do presente estudo foi o número de municípios estudados, sendo que não foi possível abranger todos os municípios do estado. Recomenda-se para estudos futuros que seja feita uma análise voltada à localização geográfica com o objetivo de identificar uma possível relação entre localização e dependência e assim identificar onde há maior concentração de municípios dependentes do FPM.

6 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.** Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e legislação posterior sobre o Sistema Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-35-67.htm> Acesso em: 11 ago. 2017

_____. **Constituição política do império do Brasil, de 25 de março de 1824.** Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 05 ago. 2017



_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 10 ago. 2017

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 10 ago. 2017

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em: 10 ago. 2017

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 06 ago. 2017

_____. **Constituição dos estados unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em: 10 ago. 2017

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em 10 ago. 2017

_____. **Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965.** Reforma do Sistema Tributário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-65.htm> Acesso em: 11 ago. 2017

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996,** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm> Acesso em: 11 ago. 2017

_____. **Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007,** Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc55.htm> Acesso em: 11 ago. 2017

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e



Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm> Acesso em: 11 ago. 2017

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais:** Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Brasília: STN, 2013.

COHEN, Jacob. **Statistical power analysis for the behavioral sciences.** Hillsdale, NJ: Erlbaum, 2008.

FIELD, Andy. **Descobrimdo a estatística usando o SPSS.** 2.ed. Porto Alegre: ArtMed, 2009.

FONTINELE, Nadirlan Fernandes; TABOSA, Francisco José Silva; SIMONASSI, Andrei Gomes. Municípios cearenses: uma análise da capacidade de utilização dos recursos oriundos dos repasses constitucionais. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 724-746, jul./dez. 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HAIR, Joseph F Jr, et al. **Análise multivariada de dados.** 6 ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HENTZ, Caroline. **FPM:** equidade e eficiência: estudo de casos do RS. 2011. 87 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES Luiz Antônio. Dependência dos municípios mineiros em relação ao fundo de participação dos municípios. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 10, n. 27, p. 1397-1416, set./dez. 2016. Disponível em: <10.21171/ges.v10i27.1963 >. Acesso em: 11 ago. 2017.

_____; _____. Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. **REGE**, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 295-313, jul./set. 2015.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Índice de efetividade da gestão municipal:** manual 2016. Florianópolis: TCSC, 2016.

SANTOS, Karla Gabriele Bahia dos; SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. Dependência municipal das transferências do fundo de participação dos municípios: uma análise para os municípios do Sul da Bahia entre 2008 e 2012. SEMANA DO ECONOMISTA, 4.; ENCONTRO DE EGRESSOS, 4. 2014. Ilhéus, BA. **Anais...** Ilhéus: Universidade Estadual de Santa Cruz, 2014.

SILVA, Valmir Leôncio da. **A nova contabilidade aplicada ao setor público:** uma abordagem prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.



SOUSA, Rossana Guerra de; SOUTO, Saulo Diógenes Azevedo Santos; NICOLAU, Antônio Moreira. **Em um mundo de incertezas**: um survey sobre controle interno em uma perspectiva pública e privada. Revista Contemporânea de Contabilidade. Florianópolis, v. 14, n. 31, p. 155-176, jan./abr. 2017.