REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

DEPENDÊNCIA MUNICIPAL DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS – FPM: UM ESTUDO NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE TEÓFILO OTONI – MG ENTRE 2013 A 2016.

MUNICIPAL DEPENDENCE ON THE MUNICIPAL PARTICIPATION FUND (FPM): AN ANALYSIS OF THE MUNICIPALITIES IN THE TEÓFILO OTONI MICROREGION – MG, 2013–2016

DEPENDENCIA MUNICIPAL DEL FONDO DE PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS (FPM): UN ESTUDIO DE LOS MUNICIPIOS DE LA MICRORREGIÓN DE TEÓFILO OTONI – MG, 2013–2016

Ivanete Carvalho da Rocha

Mestre em Ciências Contábeis e Administração, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM, Brasil.

E-mail: ivanete.carvalho@ufvjm.edu.br

Mariléia da Cunha Soares

Mestre em Ciências Contábeis e Administração, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM, Brasil.

E-mail: marileia.cunha@ufvjm.edu.br

Terezinha Martins da Rocha

Pós-graduada em Controladoria Pública Municipal, Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM, Brasil.

E-mail: terezinha.martins@ufvjm.edu.br

Resumo

Com o movimento de descentralização política e administrativa o qual desempenhou papel crucial no contexto institucional do federalismo brasileiro, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, tornou-se a principal fonte de financiamento para os municípios brasileiros. Desse modo, o presente artigo buscou verificar a dependência dos municípios da microrregião de Teófilo Otoni em relação ao repasse do FPM. Observou-se uma maior dependência frente aos repasses do FPM em municípios de menor população e que tradicionalmente carecem de economias ativas. A ausência de políticas de investimento e arrecadação na maior parte do interior do Brasil tende a conservar um grau de dependência elevado das pequenas cidades frente ao FPM.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

Palvras-chave: FPM; dependência; arrecadação.

Abstract

With the political and administrative decentralization that played a crucial role in the institutional framework of Brazilian federalism, the Municipal Participation Fund (FPM) has become the main source of financing for Brazilian municipalities. This article aimed to examine the degree of dependence of the municipalities in the microregion of Teófilo Otoni on FPM transfers. The findings indicate a higher dependence on FPM revenues in municipalities with smaller populations and historically limited economic activity. The absence of investment and revenue-generation policies in most of Brazil's interior tends to maintain a high level of dependence of small municipalities on FPM transfers.
Keywords: FPM; dependence; revenue collection.

Resumen

Con el proceso de descentralización política y administrativa, que desempeñó un papel fundamental en el marco institucional del federalismo brasileño, el Fondo de Participación de los Municipios (FPM) se convirtió en la principal fuente de financiamiento de los municipios brasileños. Este artículo tuvo como objetivo analizar la dependencia de los municipios de la microrregión de Teófilo Otoni con respecto a las transferencias del FPM. Los resultados muestran una mayor dependencia del FPM en municipios con menor población y con economías tradicionalmente poco dinámicas. La ausencia de políticas de inversión y ampliación de la recaudación en gran parte del interior de Brasil tiende a mantener un alto nivel de dependencia de los pequeños municipios respecto al FPM.
Palabras clave: FPM; dependencia; recaudación.

1. Introdução

A Constituição de 1988 trouxe uma inovação institucional relevante ao incluir os municípios entre os entes federados, e com a descentralização administrativa, financeira e social os mesmos ganharam maior autonomia política, administrativa e Fiscal. Desse modo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência intergovernamental, constitucional e federal repartida com base no critério da composição populacional. É um recurso que de caráter descentralizador, sendo distribuído de forma diferenciada entre estados federados e municípios brasileiros, no que trata da composição das transferências federais.

Os municípios de pequeno porte possuem como principal receita as transferências feitas pela União e Estados, destacando-se destas o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que causa uma relação de dependências. Segundo Bovo (2001), 3000 municípios brasileiros possuem 90% de sua receita advinda dos fundos de transferências constitucionais, especialmente do FPM. O

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

mesmo ressalta que é uma situação agravante visto que as principais fontes de tributação desses municípios é através do imposto predial e territorial urbano (IPTU), no imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI) e no imposto sobre serviços (ISS), impostos que apresentam maior rentabilidade (potencial de arrecadação) nos médios e grandes municípios.

Considerando que o FPM é a principal fonte de financiamento das despesas orçamentárias da maioria dos municípios brasileiros, esse estudo objetivou verificar a relação de dependência do repasse do FPM, bem como as características desta relação. Para tanto a unidade de análise foi a microrregião de Teófilo Otoni, estado de Minas Gerais, visto que possui 13 municípios, sendo muitos de pequeno porte e caracterizados pela dependência às transferências intergovernamentais.

2. Referencial Teórico

2.1 Estado e Federalismo Fiscal

Torres (2012), define o Estado Federal – que em latim significa pacto/aliança, como uma criação institucional recente, surgida com a Constituição dos Estados Unidos em 1787. Até a independência dos Estados Unidos os grandes pensadores políticos não vislumbravam a possibilidade de se organizar um governo democrático e popular em uma nação tão grande quanto a americana. Os grandes filósofos, Maquiavel, Montesquieu e Rousseau apontavam dois critérios fundamentais para a existência de um governo popular nos Estados modernos: um território pequeno e um povo virtuoso.

Torres (2012), cita Hobbes e os defensores do federalismo em relação ao homem e sua tendência natural para abusar do poder que detinham. Desse modo, no cerne do arranjo federalista está a preocupação de organizar o Estado de forma que nenhuma classe, organização política, região geográfica, ou grupo de interesse, por numerosos que seja, exerça o poder em proveito exclusivo pelo fato de representar os interesses de um setor majoritário da sociedade.

O federalismo no Brasil, que formalmente nasceu com a proclamação da república em 15/11/1889, já iniciou excessivamente marcado por uma de suas principais características: a grande desigualdade entre os entes federados. Foi

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

estruturado pelo presidente Campos Sales, um arranjo denominado política de governadores, no qual os estados de Minas Gerais e São Paulo tiveram papel político central em detrimento das outras unidades da Federação. A Constituição de 1988 também trouxe uma inovação institucional relevante ao incluir os municípios entre os entes federados, o que não ocorre em nenhum dos países que adotam o modelo federativo.

Para Barbosa et al (1998), o federalismo brasileiro caracterizou-se no passado por uma concentração excessiva no poder central, tornando o nosso regime mais próximo do federalismo econômico em virtude do poder exercido pelo Presidente da República.

Os autores ressaltam que desde o início da década dos 80 o Brasil entrou numa época de mudanças institucionais, que se acelerou na década dos 90. O regime federalista brasileiro está, portanto, em processo de mutação, com a transferência de responsabilidades da união para os estados e municípios.

2.2 Receita Pública e Transferências Tributárias Constitucionais

Os entes municipais adquirem recursos aos cofres públicos, trata-se das receitas públicas, que segundo o autor Nascimento (2010, p.116).

> É um conjunto de ingressos financeiros como fontes e fatores geradores próprios e permanentes, oriundos de ação e de atributos inerentes à instituição (União, Estados e Municípios), e que, integrando o patrimônio e na qualidade de elemento novo, produz-lhe acréscimos, sem contudo gerar obrigações, reservas ou reivindicações de terceiros, destinando-se a atender à manutenção e conservação dos serviços públicos.

Quanto à natureza, a receita obedece à seguinte classificação orçamentária, de acordo com o Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para 2009:

Receitas Correntes: são aquelas provenientes de arrecadação de tributos, contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, bem como aquelas oriundas de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas à cobertura de Despesas Correntes (folha de pagamentos, despesas com manutenção etc.).

As Receitas Correntes subdividem-se em:

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

1. Tributárias;
2. Contribuições;
3. Patrimoniais;
4. Agropecuária;
5. Industrial;
6. Serviços; e
7. Transferências correntes.

a) Receita Tributária: são os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Receita privativa (grifo nosso) das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

b) Receita de contribuições: São arrecadações de receitas destinadas à manutenção dos programas e serviços sociais e de interesse público – contribuição social e econômica. São comumente utilizadas para a contabilização das receitas das autarquias das instituições previdenciárias;

c) Receitas patrimoniais: é o ingresso proveniente da fruição do patrimônio, seja de corrente de bens imobiliários ou mobiliários, ou seja, de participação societária;

d) Receita agropecuária: é o ingresso proveniente da atividade ou da exploração agropecuária de origem vegetal ou animal;

e) Receita industrial: é o ingresso proveniente da atividade industrial de extração mineral, de transformação, de construção e outras, provenientes das atividades industriais definidas como tal, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

f) Receita de serviços: é o ingresso proveniente da prestação de serviços de 9 atividades comerciais, financeiras, de transporte, de saúde, de comunicação, de armazenagem, e serviços científicos e tecnológicos de metrologia e outros serviços;

g) Transferências correntes: são recursos recebidos de outras pessoas de

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objeto seja a aplicação em despesas correntes.

Receitas de Capital: são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, de conversão em espécie, de bens e direitos, além dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital.
As receitas de Capital subdividem-se em:

1. Operações de créditos;
2. Alienação de bens e direitos;
3. Amortização de empréstimos/financiamentos (recebidos);
4. Transferências de capital; e
5. Outras receitas de capital.

E são definidas a seguir, conforme Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para 2009:

a) Operações de crédito: são os ingressos provenientes da contratação de empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades estatais ou privadas, internas ou externas;

b) Alienação de bens e direitos: é o ingresso proveniente da alienação de componentes do ativo permanente;

c) Amortização de empréstimos/financiamentos (recebidos): é o ingresso proveniente da amortização, ou seja, parcela referente ao recebimento de parcelas de empréstimos ou financiamentos concedidos em títulos ou contratos;

d) Transferências de capital: são recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independentemente de contraprestação direta de bens e serviços, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas de capital;

e) Outras receitas de capital: são os ingressos de capital provenientes de outras origens, não classificáveis nas anteriores.

2.2.1 Fundo de Participação dos Municípios – FPM

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

Segundo o STN (2012) a origem do FPM remonta à Constituição Federal de 1946, quando se destinava 100%, apenas do Imposto de Renda, aos municípios e a distribuição dos recursos aos municípios era feita em partes iguais.

A Ementa de 1965 feita à Constituição Federal de 1946 iniciou, assim, o processo de descentralização do IR e do IPI. Inicialmente, as transferências do FPM eram compostas de 10% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados menos as reduções, deduções e incentivos fiscais da época. A sua regulamentação veio com o Código Tributário Nacional em 1966, porém sua distribuição só foi efetivada em 1967, sendo feita a cada decêndio (períodos de 10 dias) de cada mês. A Constituição de 1988 também ratificou o FPM, aumentando assim para 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI.

A Constituição Federal de 1988 fixa que:

> Art. 159. A União entregará:
> I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma
> 2.2.1.1 vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
> 2.2.1.2 vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
> 2.2.1.3 três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
> 2.2.1.4 um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Uma alteração importante foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007, que acrescentou a alínea “d” ao art. 159, inciso I, adicionando 1% ao percentual do FPM (que assim passou a ter alíquota de 23,5%); este percentual a mais, entretanto, seria acumulado na Conta Única do Tesouro Nacional ao longo de 12 meses, para ser entregue aos Municípios por seu valor integral no 1º decêndio de dezembro de cada ano.

Para Mendes, Miranda e Cosio (2008) “O FPM é uma transferência redistributiva, paga pela União a todos os municípios do País. Ela é de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida.”

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

3. Procedimentos Metodológicos

Para Beuren (2003), as pesquisas científicas em três aspectos básicos: quanto aos objetivos gerais, os procedimentos de coleta de dados e a abordagem do problema. Deste modo, esse estudo se caracteriza como descritivo, documental e com abordagem quantitativa.

Como unidade de análise tem-se todos os municípios da microrregião de Teófilo Otoni do estado de Minas Gerais representando um total de 13 municípios: Ataléia, Catuji, Franciscópolis, Frei Gaspar, Itaipé, Ladainha, Malacacheta, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Poté, Setubinha e Teófilo Otoni, perfazendo uma área total de 11.608,785 km²

Esse estudo tem como fontes secundárias dos dados as informações referentes aos recursos do FPM no período de 2013 a 2016. O FPM foi retirado do site do Tesouro Nacional e do valor declarado nos demonstrativos da Receitas Orçamentárias disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE/MG.

4. Análise dos Resultados e Discussão

Para avaliar o nível de dependência dos municípios da microrregião de Teófilo Otoni – MG em relação às transferências do FPM, utilizou-se para a análise, a relação entre a Receita Orçamentária (RO) de cada município e o repasse estabelecido constitucionalmente pelo Governo Federal para o FPM.

Sendo assim, com base nesses resultados, são demonstrados a partir de agora, para cada ano entre 2013 e 2016, a análise para os municípios que foram considerados os menos dependentes e para os municípios que foram considerados os mais dependentes das transferências do FPM na composição de sua Receita Total (Figuras 1 a 5). Observa-se que entre os anos de 2013 a 2016, nos municípios da microrregião de Teófilo Otoni, o grau de dependência do FPM se manteve com pouca variação anual. Isto pode indicar que, no intervalo de tempo analisado, a dinâmica das receitas dos municípios não sofreu modificações significativas. Tudo isso é reflexo de economias estáticas e desprovidas de

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

políticas de arrecadação própria e com código tributário inoperante.

Nenhum elemento que pudesse promover aumento significativo de arrecadação e, por conseguinte, reduzir a dependência frente ao FPM.

É importante salientar que nos anos de 2015 e 2016, o Brasil passou por forte crise econômica. Entretanto, se compararmos os dados de dependência do biênio 2013/2014 (anos que antecederam a grave crise econômica e política nacional) com os dados do biênio 2015/2016, podemos perceber que o grau de dependência do FPM também não se alterou significativamente. Isto sugere que, embora a crise econômica em 2015-2016 tenha sido severa, o cenário da arrecadação municipal na microrregião de Teófilo Otoni não se modificou acentuadamente em relação a 2013-2014. Isso reforça a interpretação de que a economia regional e as políticas de arrecadação pouco se modificam anualmente, seja em tempos de crise ou em momentos de considerável estabilidade.

Analisando os dados (Figura 1 a 5), percebe-se que municípios com menor população tendem a ter maior dependência do FPM. Isto fica bem nítido quando se compara a dependência de municípios como Teófilo Otoni e Ouro Verde de Minas. O reduzido contingente populacional, um quadro econômico pouco promissor, a falta de investimentos locais e ausências de políticas de arrecadação deixam pequenos municípios altamente dependentes das transferências do FPM. Embora Teófilo Otoni também vivencie esse mesmo quadro de dificuldades econômicas, a cidade conta com uma população maior, um setor terciário relativamente dinâmico e, em tese, uma política de arrecadação consolidada. Tais aspectos deixam o município de Teófilo Otoni menos dependente das transferências do FPM.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

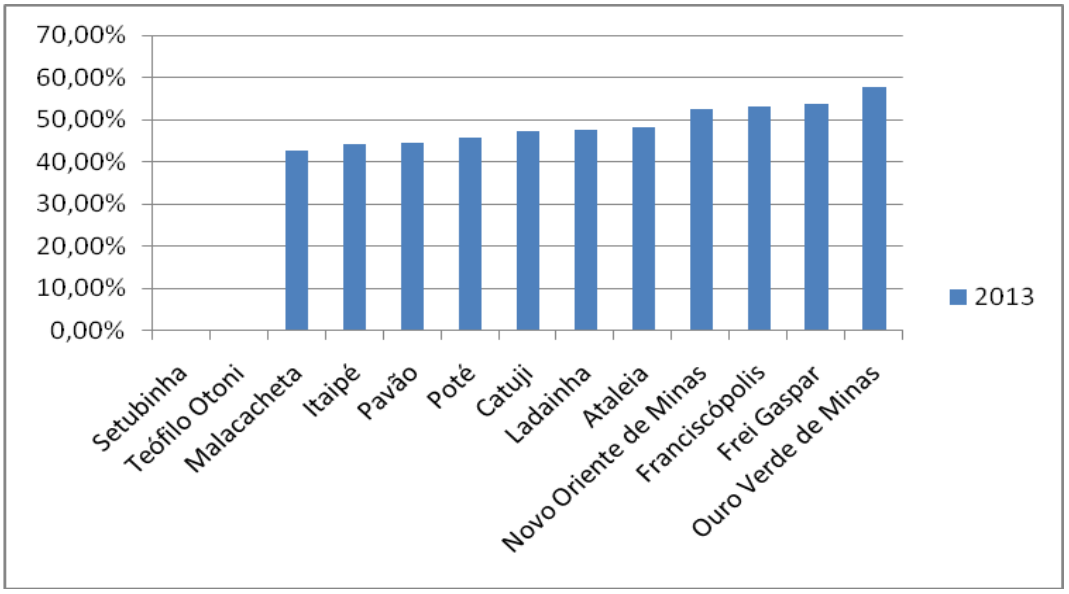

Figura 1 – Percentual de dependência do Fundo de Participação dos Municípios em 2013

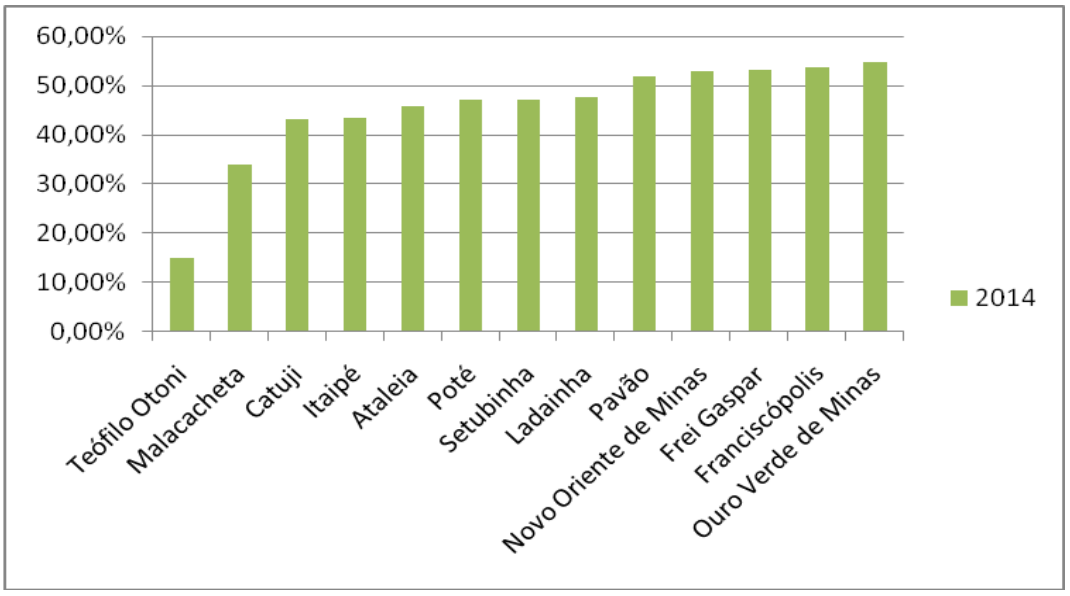

Figura 2 – Percentual de dependência do Fundo de Participação dos Municípios em 2014.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

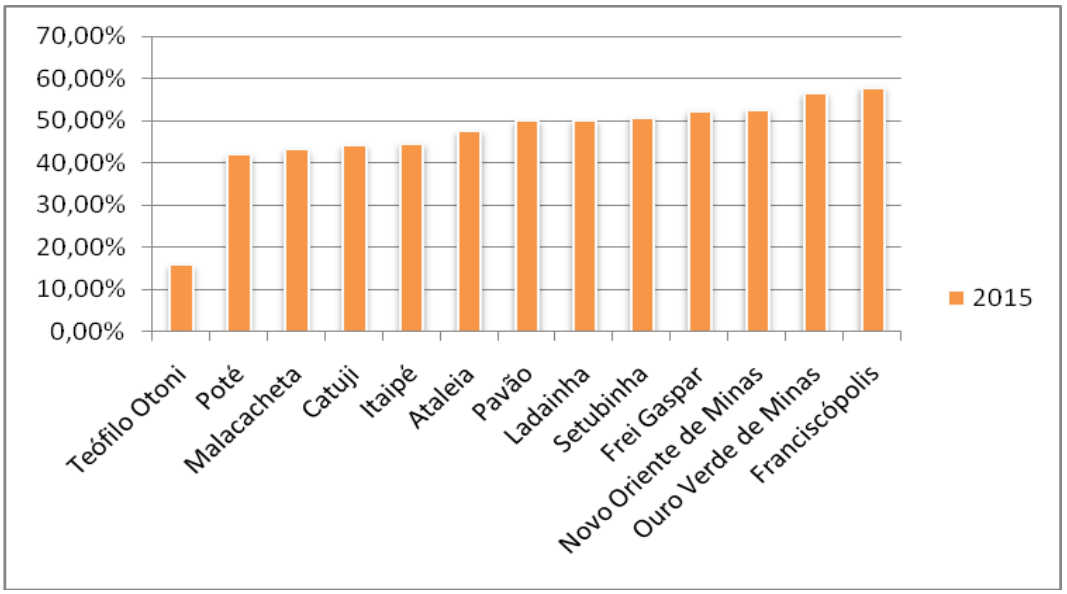

Figura 3 – Percentual de dependência do Fundo de Participação dos Municípios em 2015.

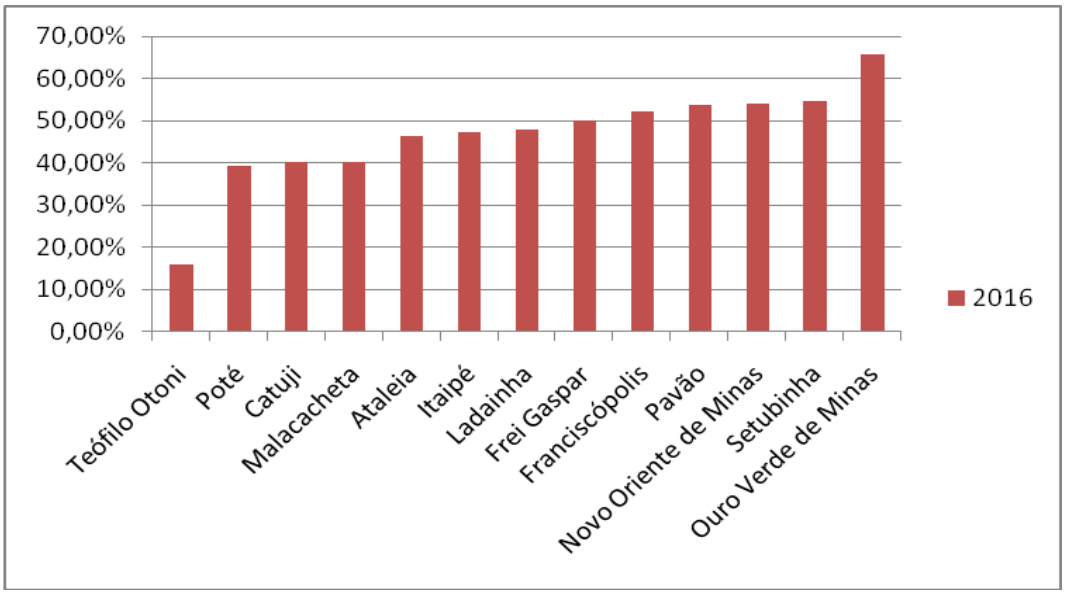

Figura 4 – Percentual de dependência do Fundo de Participação dos Municípios em 2016.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

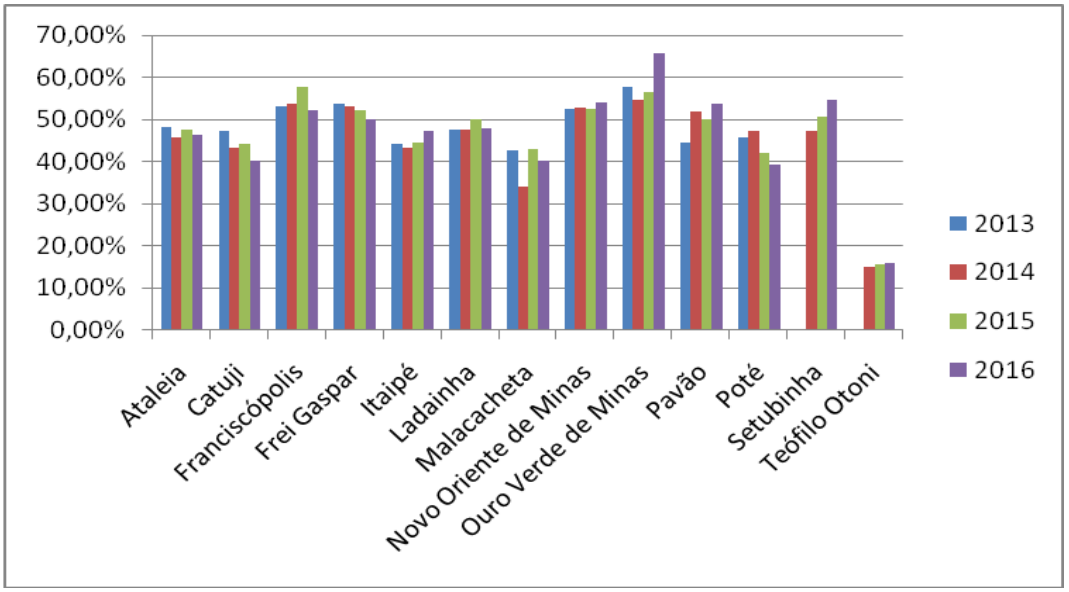

Figura 5 – Percentual de dependência do Fundo de Participação dos Municípios entre 2013 e 2016.

5. Considerações Finais

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) possibilita a transferência de recursos da União para os municípios. Tais repasses objetivam equalizar a renda dos municípios brasileiros. Atualmente, o FPM é composto de 23,5% da receita líquida do Imposto sobre Produtos Industrializados e do Imposto de Renda. Como a distribuição do FPM leva em consideração o tamanho populacional de cada município, percebe-se através dos dados apresentados neste trabalho que municípios menores, com economias de pouco destaque, desprovidos de estratégias e políticas de arrecadação são bastante dependentes das transferências do FPM. Portanto, esse mecanismo constitucional de transferência de recursos é essencial para os municípios da microrregião de Teófilo Otoni, tendo um papel de maior destaque para pequenos municípios que possuem uma fragilidade sócio-econômica, oferecem poucas oportunidades de renda a seus habitantes e são desprovidos de mecanismos de arrecadação eficientes.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

Referências

BARBOSA, F. de H.; BARBOSA, A. L. N. de H.; CAVALCANTI, C. E. G.; SILVA, C. R. L.; MOTTA, J. R.; ROARELLI, M. L. de M. **Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária**. Brasília: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BEUREN, I. M. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

BOVO, J. M. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 93–117, jan./fev. 2001. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6363/4948. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 02 de jun. de 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Cartilhas de transferências constitucionais**. Brasília, 2017. Disponível em: ET_Vol_10_14.Comportamento_das_transferencias_constitucionais_em_2017.pdf. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**. Brasília, 2008. 162 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br. Acesso em: 21 nov. 2017.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/94747/Textos%20para%20discuss%C3%A3o%2040.pdf?sequence=7. Acesso em: 20 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Fiscalizando**

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 04/12/2025 - **Accepted:** 13/12/2025
Vol: 21.03
DOI: 10.61164/q7twgg50
Pages: 1-14

com TCE – Minas Transparente. Disponível em: https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/Paginas/Orcamento. Acesso em: 5 dez. 2017.

MOTTA, J.R.;ROARELLI,M.L.de M. **Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária**. Brasília: Fundação Getúlio Vargas, 1998. Disponível em: <http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2017

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública: gestão pública aplicada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TORRES, M. D. F. **Fundamentos da administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.