

A (i)lógica do financiamento das cidades

Manter desenho atual do FPM e usá-lo como bússola para novos recursos é perpetuar desigualdade e premiar ineficiência

Kleber Pacheco de Castro, José Roberto Afonso, Vívian Vicente de Almeida

O Brasil vive um paradoxo federativo que, embora antigo, tornou-se insustentável diante da realidade mostrada pelo Censo de 2022. Enquanto a população e os problemas decorrentes desse adensamento se concentram cada vez mais nas cidades das regiões metropolitanas, o sistema que reparte o dinheiro público insiste em caminhar na direção oposta. Estamos diante de uma lógica invertida: em vez de o recurso acompanhar o cidadão, ele sustenta estruturas administrativas ultrapassadas e segue regras que ignoram onde o dinheiro seria, de fato, mais bem gasto.

É preciso deixar claro que esse desequilíbrio na divisão de verbas entre municípios não é obra do acaso ou uma questão de “sorte”, como algumas autoridades têm classificado o aumento de receitas em localidades que perdem população. Trata-se, na verdade, de um modelo mal desenhado, mantido por interesses políticos de grupos que ganham com a situação atual e bloqueiam qualquer tentativa de modernização.

Os dados são claros e contundentes. As cidades que mais crescem – atraindo famílias em busca de emprego e serviços – são sistematicamente as mais prejudicadas pelas regras de divisão das principais transferências destinadas aos municípios.

O painel IFEM/FNP revela que o número de habitantes dos municípios mais deficientes em termos de receita pública cresceu 95% entre 2000 e 2023, enquanto no grupo oposto (municípios mais “ricos” de receita) o movimento foi contrário, com redução de quase 70% da população. Ou seja, as pessoas saem, o dinheiro fica. Cria-se, assim, um cenário de iniquidade horizontal: do ponto de vista do setor público, um brasileiro acaba “valendo” muito menos do que outro e isso é puramente determinado pelo local onde ele vive.

Grande parte da explicação para esse fenômeno reside em duas fontes de receitas locais: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a Cota-Parte do ICMS. Ainda que estas tenham propósitos distintos – a primeira tem caráter distributivo, enquanto a segunda é devolutiva – ambas acabam atuando no mesmo sentido da iniquidade por não observarem, de forma adequada, as necessidades locais e como se modificam no tempo tais necessidades.

Se, por um lado, a recente reforma tributária (Emenda Constitucional 132/2023) trouxe um sopro de racionalidade ao definir que uma parte da divisão do futuro imposto (IBS) seguirá principalmente o tamanho da população – corrigindo, a longo prazo, os equívocos da Cota-Parte do ICMS –, por outro, espanta a total falta de vontade política para discutir a outra fonte do problema, que é o FPM.

Ao contrário do que manda o bom senso econômico, o FPM não apenas continua intocado em suas regras velhas de faixas populacionais, teto distributivo e coeficientes fixos, como tem sido robustecido sistematicamente. Sucessivas mudanças na lei (Emendas Constitucionais 55/2007, 84/2014, 112/2021) aumentaram o tamanho do fundo, injetando mais dinheiro em um sistema viciado.

O intenso movimento do Congresso, nas últimas semanas, em torno da PEC 231/2019, que propõe novo aumento da participação do fundo nas receitas federais, transmite a mensagem de que esse avanço não deve esmorecer. Mais grave ainda é a tendência recente do Congresso de usar o FPM como base para distribuir qualquer nova ajuda financeira aos governos locais, como vemos no recém-aprovado PL 1087/2025 que trata da isenção do Imposto de Renda.

Essa prática alimenta um ciclo perverso. Ao enviar cada vez mais dinheiro para cidades que estão diminuindo e têm pouca estrutura de gestão, incentiva-se o desperdício. O dinheiro acaba ficando preso na burocracia da prefeitura em vez de virar serviço para a população – um fenômeno que economistas chamam de flypaper effect. Além disso, estimula a corrupção e a acomodação dessas prefeituras, que deixam de cobrar seus próprios impostos porque o dinheiro federal chega fácil.

Enquanto garantimos a sobrevivência financeira de prefeituras que estão perdendo seu propósito, abandonamos, à própria sorte, as cidades densamente povoadas, por muitas vezes tão vulneráveis e debilitadas quanto àquelas menores. É nessas localidades que se concentram os desafios mais complexos do século 21: mobilidade urbana, segurança pública, atenção especializada em saúde e a necessidade urgente de adaptação às mudanças climáticas. No entanto, é justamente para lá que o dinheiro não vai na quantidade necessária.

Não se pode admitir que o federalismo brasileiro continue operando sob a lógica de compensar o atraso em detrimento do dinamismo. A defesa de um modelo de financiamento que privilegie a equalização fiscal baseada no binômio necessidadecapacidade não é uma afronta ao pacto federativo, mas sua única salvação possível.

Precisamos superar a lógica de penalizar o dinamismo local em nome de uma compensação automática. Defender um modelo de financiamento que pondere o quanto uma cidade realmente precisa (suas demandas) com o quanto ela pode gerar de receita (sua capacidade) não enfraquece o pacto federativo; pelo contrário, é o passo necessário para torná-lo mais sustentável e eficiente.

Manter o desenho atual do FPM e usá-lo como bússola para novos recursos é perpetuar a desigualdade e premiar a ineficiência. O Brasil precisa decidir se seu sistema de partilha servirá para sustentar máquinas públicas ou para financiar serviços de qualidade onde as pessoas realmente vivem. Adiar o enfrentamento dessas distorções não é apenas um erro técnico, mas uma escolha política que compromete o futuro da nossa federação.

JRA