

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**UMA ANÁLISE FISCAL DOS NOVOS MUNICÍPIOS MINEIROS:
dependência e distorções federativas**

João Gualberto de Araújo Júnior

Belo Horizonte
2016

320

A663a

2016

Araújo Júnior, João Gualberto

Uma análise fiscal dos novos municípios mineiros
[manuscrito]: dependência e distorções federativas / João
Gualberto Araújo Júnior. - 2016.

137 f.

Orientadora: Márcia Miranda Soares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1. Ciência política – Teses. 2. Minas Gerais - Municípios
- Teses. 3. Federalismo - Teses. I. Soares, Márcia Miranda.
II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de
Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

João Gualberto de Araújo Júnior

**UMA ANÁLISE FISCAL DOS NOVOS MUNICÍPIOS MINEIROS:
dependência e distorções federativas**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte
2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a minha orientadora, professora Márcia Miranda Soares, pela confiança e pelo respeito preservado ao longo da relação.

Agradeço também os demais professores de disciplinas cursadas e aos colegas do programa pela cordialidade e pela solidariedade nas lutas e desafios.

A minha querida irmã Jussara, pelos melhores e mais oportunos aconselhamentos.

A minha amada esposa, Aline, pela paciência, pela compreensão e pelo apoio material e sentimental em todos os momentos.

Ao esperado Francisquinho, que teve a paciência de esperar o pai.

Dedico esta dissertação de Mestrado ao Mestre dos mestres, que fez e faz de sua misericordiosa existência entre nós uma constante e perene lição pelo exemplo: “Quando Jesus saiu do barco e viu uma grande multidão, teve compaixão deles, porque eram como ovelhas sem pastor. Então começou a ensinar-lhes muitas coisas.” (Mc 6:34)

RESUMO

Na década de 1990, o Brasil passou por uma onda de emancipações de municípios. A razão, grosso modo, foi o duplo incentivo garantido pela Constituição de 1988: a elevação do governo local à condição de terceiro ente da federação e o maior reajuste da história do Fundo de Participação dos Municípios. Esse fenômeno emancipacionista sedimentou-se nos benefícios teóricos da descentralização administrativa e fiscal. Duas décadas depois, o que se percebe são antíteses dessas vantagens que têm como fiadoras as distorções das transferências intergovernamentais, principais instrumentos de equalização fiscal na federação. Essa avaliação baseia-se na análise da trajetória fiscal dos últimos municípios que se emanciparam no estado de Minas Gerais.

Palavras-chave: Federalismo fiscal, municípios brasileiros, emancipação, transferências intergovernamentais

ABSTRACT

In the 1990s , Brazil underwent a wave of emancipation of municipalities. The major reason was a double incentive guaranteed by the 1988 Constitution : the elevation of the local government to the third level of federation entity and the largest adjustment in the history of the Fundo de Participação dos Municípios (FPM). This emancipationist phenomenon was based on the theoretical benefits of administrative and fiscal decentralization . Two decades later, what is perceived are the antithesis of those advantages have as guarantors distortions of intergovernmental transfers, major fiscal equalization tools in the federation. This assessment is based on analysis of fiscal trajectory of the last municipalities borned in the state of Minas Gerais.

Key words: fiscal federalism, brazilian municipalities, emancipation, intergovernmental transfers

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. População dos 97 Emancipados	53
FIGURA 2. População das 74 Sedes	54
FIGURA 3. Região de Minas dos Emancipados/Sedes	54
FIGURA 4. Trib/Cor	69
FIGURA 5. Coeficientes de Variação Trib/Cor	69
FIGURA 6. Trib/Cor Grupos Emancipados	70
FIGURA 7. Trib/Cor Grupos Sedes	71
FIGURA 8. FPM/Cor	73
FIGURA 9. FPM/Cor Grupos Emancipados	74
FIGURA 10. FPM/Cor Grupos Sedes	75
FIGURA 11. Média Populacional Municipal	76
FIGURA 12. FPM per capita	77
FIGURA 13. FPM: Faixas populacionais x Repasses	79
FIGURA 14. FPM per capita Grupos Emancipados	80
FIGURA 15. FPM per capita Grupos Sedes	80
FIGURA 16. PIB per capita	82
FIGURA 17. Coeficientes de Variação PIB per capita	83
FIGURA 18. PIB per capita Grupos Emancipados	84
FIGURA 19. PIB per capita Grupos Emancipados	85
FIGURA 20. Pessoal/Cor	92
FIGURA 21. Coeficientes de Variação Pessoal/Cor	93
FIGURA 22. Pessoal/Cor Grupos Emancipados	94
FIGURA 23. Pessoal/Cor Grupos Sedes	94
FIGURA 24. LegAdm/Cor	95
FIGURA 25. LegAdm/Cor Grupos Emancipados	96
FIGURA 26. LegAdm/Cor Grupos Sedes	96
FIGURA 27. LegAdm per capita	98
FIGURA 28. LegAdm per capita Grupos Emancipados	99
FIGURA 29. LegAdm per capita Grupos Sedes	100

LISTA DE TABELAS

TABELA 1. Evolução das parcelas do IR e do IPI no FPM	46
TABELA 2. Coeficientes por faixa populacional do FPM Interior	48
TABELA 3. Faixas de agrupamento populacional e quantidade de municípios	66
TABELA 4. Sucesso dos membros de comissão emancipacionista – 1996	112
TABELA 5. Sucesso dos membros de comissão emancipacionista – 2000	113

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1. O melhor governo é o mais próximo: uma dimensão ideal	19
1.1. Descentralização: choque entre teoria e prática	19
1.2. O ciclo virtuoso da descentralização	22
1.3. Ceticismo quanto à eficiência do poder local	26
1.4. Transferências intergovernamentais: amálgamas da federação.....	28
1.4.1. Efeitos verticais da incidência das tigs	30
1.4.2. Efeitos horizontais e dilemas	32
1.4.3. Tipologia das tigs e classificação do FPM	36
CAPÍTULO 2. FPM: o protagonista que compromete a cena.....	39
2.1. Redemocratização e federalismo fiscal após 1988: breve contextualização	39
2.2. Uma cenoura de fácil colheita	41
2.3. Para entender o FPM: o que é e como funciona	43
2.3.1. Evolução histórica do FPM.	44
2.3.2. Critérios de distribuição.	46
2.4. Ineficiências e distorções de origem.....	49
CAPÍTULO 3. Estudo das receitas: baixa autonomia, mas com sobrefinanciamento ...	53
3.1. Objeto empírico: descrição geral dos municípios emancipados.....	53
3.2. Abordagens metodológicas adotadas e hipóteses lembradas	55
3.3. Exercício hipotético: como seria a partilha do FPM sem as emancipações?	56
3.4. Indicadores fiscais e escolhas para a elaboração do banco	60
3.4.1. Dimensões utilizadas na composição dos indicadores	62
3.4.2. Nota sobre a dimensão População	63
3.5. Evolução fiscal comparada entre grupos e interna aos grupos.....	64
3.5.1. Participação da tributação própria nas receitas correntes.....	68
3.5.2. Participação do FPM nas receitas correntes	72
3.5.3. Evolução do FPM per capita	76
3.5.4. Evolução do PIB per capita municipal	81
3.6. Uma breve descrição dos resultados.....	86
CAPÍTULO 4. Estudo das despesas: mais gasta quem mais recebe	87
4.1. Os indicadores de despesa e alguns comentários sobre os dados.....	87
4.1.1. Nota sobre casos espúrios de despesas por função.....	90
4.2. Evolução fiscal comparada entre grupos e interna aos grupos.....	90
4.2.1. Participação dos gastos com Pessoal nas Despesas Correntes	91

4.2.2 Participação de administração central e Legislativo nas Despesas Correntes	94
4.2.3. Evolução per capita da despesa com Administração e Legislativo	97
4.3. Relação entre FPM per capita e LegAdm per capita: interpretações	101
CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
5.1. Redemocratização: uma arena de oportunidades inéditas	106
5.2. O sucesso dos “inconfidentes” distritais.....	108
5.3. Conclusões gerais	113
REFERÊNCIAS	117
ANEXOS	120

INTRODUÇÃO

“Súditos infelizes, que provastes
Os estragos da bárbara desordem,
Respirai, respirai: ao benefício
Deveis do bom Critilo a paz suave,
Que a vossa liberdade alegre goza.
Sim, Critilo, são estes os agouros
Que, lendo a tua história, ao mundo faço.”
(Tomás A. Gonzaga, “Cartas Chilenas”)

O trecho acima faz parte da última das 14 epístolas que compõem “As Cartas Chilenas”, cuja autoria foi atribuída apenas no século XX a Tomás Antônio Gonzaga após o estudo de especialistas. As 14 primeiras cartas são de autoria do personagem Critilo, sempre remetidas a Doroteu, a quem seriam endereçadas. Nelas, são relatados minuciosamente os desmandos do “chefe” de Santiago do Chile, Fanfarrão Minésio. Ao longo das missivas, são narradas situações que atestam o caráter déspota, corrupto, prevaricador e auto-interessado do personagem administrador. O cenário relatado é de um povo de uma localidade em situação de abandono e opressão.

A última carta é a resposta escrita a Critilo por Doroteu, residente em Madri. O destinatário dos relatos sobre o “chefe” de Santiago se mostra estarecido com o quadro descrito pelo amigo e, conforme o trecho destacado, prevê a importância que o relato terá como legado. Os desmandos de gestão de Fanfarrão, segundo Doroteu, seriam um alerta ao povo de todo o mundo e, para os administradores públicos corrompidos, a obra serviria de constrangedor espelho.

Claro, “Cartas Chilenas” faz, na verdade, uma sátira da Vila Rica da segunda metade do século XVIII. O chefe de Santiago, corrupto e tirano, constitui uma caricatura de Cunha Meneses, governador da província das Minas Gerais à época. Como interventor da Coroa Portuguesa, esse personagem histórico atraía para si a contrariedade da elite local, que, em meio ao declínio do ciclo do ouro, via-se submetida ao mais alto nível de cargas de impostos desde o início da exploração mineral na região. A inspiração republicana dos revolucionários franceses e norte-americanos imprimia ainda mais naqueles intelectuais mineiros a rejeição às restrições políticas impostas pela metrópole por intermédio de seu preposto “Fanfarrão”.

O ônus excessivo imposto pela coroa e o retorno considerado aquém do que se desejava, especialmente em termos de direitos individuais, acabaram por inspirar Gonzaga e seu grupo de inconfidentes. As cartas percorreram as ruas de Vila Rica pouco tempo antes de eclodir a sublevação, no fim da década de 1780. A adoção dos pseudônimos de Critilo e Doroteu era estratégica para o Dirceu de Marília, em especial no caso dessa obra que guardava riscos especiais. Na reunião dos textos, o autor relata apenas ter recebido os manuscritos das mãos de um homem letrado que conhecera após ter desembarcado “em um certo porto do Brasil”.

Gonzaga foi um dos três principais poetas da Inconfidência. Ele e Inácio de Alvarenga Peixoto morreram na África, para onde foram degredados após a condenação pela coroa. Antes disso, ainda em 1789, o terceiro literato revoltoso Cláudio Manuel da Costa teria suicidado na prisão. As obras desses autores estão associadas à escola literária árcade ou neoclássica. Caracterizam o estilo a precisão métrica e os temas amorosos e bucólicos, além das constantes menções a deuses romanos. Os versos de Gonzaga, Peixoto e Manuel Costa preservam essas marcas de estilo. Entretanto, “Cartas Chilenas”, apesar do rigor dos versos decassílabos, é a única obra a fugir do escopo temático: ela é dedicada à política.

Personagens e momentos são considerados históricos porque preservam a capacidade de ser evocados por décadas e séculos posteriores. As ocasiões e as causas, no entanto, não necessariamente fazem justiça aos rememorados. É o que ocorre com a Inconfidência Mineira, e talvez não haja eleição para o governo do estado, por exemplo, em que Tiradentes e seus correligionários não sejam mencionados. Os deputados estaduais mineiros também evocaram a sublevação de Vila Rica ao aprovarem o Projeto de Lei nº562 de 1995. Essa proposta compilava as demandas de emancipação municipal de 96 distritos de Minas. Cumpridos os requisitos previstos em lei de aprovação popular à causa em plebiscito e de comprovação de infraestrutura urbana mínima, entre outros, caberia aos parlamentares darem a palavra final sobre a criação dos municípios.

A Comissão de Assuntos Municipais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais foi uma das que emitiram parecer favorável à matéria conforme determinava a tramitação. No relatório, destaca-se o fato de os deputados terem identificado no anseio daquela quase centena de distritos um paralelo ao movimento dos inconfidentes, que se levantaram pela independência do Brasil do jugo português. Em comum, na visão deles, o clamor por liberdade política e administrativa: uma menção expressa à história para exaltar o processo ocasional de que foram artífices.

“As Minas Gerais foram, desde o século XVIII, palco de rebeliões memoráveis contra a opressão da Coroa Portuguesa. Essas insurreições culminaram na Inconfidência Mineira (...) O espírito de liberdade que permeou os momentos mais importantes da nossa evolução político-social revive no embate que se trava nesse momento pela emancipação de muitos distritos mineiros. Diferente é a época... diversas as circunstâncias..., mas a Assembleia Legislativa, ao patrocinar essa iniciativa política, defende a ideia de que a administração local é a que melhor atende aos anseios da comunidade.” (Parecer da Comissão de Assuntos Municipais da ALMG ao PL nº562/1995, em 14 de novembro de 1995)

Comissão por comissão, o projeto foi posteriormente aprovado em plenário pela Assembleia mineira em 21 de dezembro de 1995, originando a Lei Ordinária estadual nº12.030. Outro município foi criado por meio da aprovação, dias depois, de um projeto específico. Os 97 novos municípios mineiros se somaram aos 33 que já haviam sido originados em anos anteriores, a partir de 1992. Assim, com 130 novas unidades locais, Minas Gerais se tornou o segundo estado que mais contribuiu para a onda emancipacionista ocorrida após a promulgação da Constituição de 1988, atrás apenas do Rio Grande do Sul (TOMIO, 2005).

Quais razões levaram o país a ampliar em um quarto a quantidade de seus municípios em um período inferior a dez anos? Aparentemente, há duas, não excludentes. A primeira, a reivindicação por autonomia e a outra, o proveito estratégico de uma conjunção de oportunidades que se criou. Não foi a primeira vez a que se assistiu a uma explosão municipalista no Brasil. Do fim do Estado Novo, em 1945, ao golpe militar de 1964, foram criadas 2.255 unidades governamentais locais. Esse dado associado ao fenômeno mais recente, após 1988, confirma a forte relação positiva entre democratização e descentralização administrativa (VARSANO, 1997).

A reabertura política do país influenciara, de fato, o desejo por maior autonomia na condução dos interesses coletivos locais e, conseqüentemente, a ampliação no número de municípios. Sob a justificativa central do abandono, centenas de grupos moradores de distritos preferiram se livrar de seus respectivos “Fanfarrões Minésios” para decidir os próprios destinos. Essa foi a linha mestra dos resultados de uma pesquisa que viera a se tornar referencial para a compreensão daquele momento. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), entidade pró-municipalista, consultou uma amostra de prefeitos de municípios recém-emancipados, ainda no começo da década de 1990, para que justificassem as razões da secessão de suas sedes. A opção

apontada como a mais forte, para 62,9% dos novos gestores, foi o “descaso do município de origem”. A segunda mais citada, por 27,4%, foi a existência de uma “forte atividade econômica” no território que se separou. Já a terceira razão, para 24,2%, foi a “grande extensão municipal” da área original (BREMAEKER, 1993). Assim, o distanciamento da sede administrativa, seja geográfica, política ou administrativa, teve importante influência no desejo por emancipação, conforme esse levantamento.

Contudo, associado ao clamor por autonomia, atuou uma motivação de caráter estratégico. O novo arranjo constitucional do país oferecia um incentivo duplo para a municipalidade. Em primeiro lugar e em decorrência de forças centrífugas que agiram decisivamente naquele período de repactuação institucional da República Federativa, o município ganhou novo status político, elevado a terceiro ente da federação. O segundo impulso foi financeiro: a garantia de acesso a recursos partilhados da receita tributária nacional atingia patamares inéditos e, comodamente, por meio de um tipo de transferência constitucional de alocação livre e que não requer contrapartida das prefeituras, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Além disso, havia também o incentivo gerado pelo processo legislativo em alguns estados. Originalmente, a Constituição outorgava às Assembleias Legislativas a prerrogativa de deliberar sobre os procedimentos de desmembramentos e fusões de municípios. Tal autonomia decisória, outro resultado da atuação de forças descentralistas, levou à elaboração de leis estaduais para regulamentação da matéria que, em geral, foram bastante permissivas, assim como condescendente foi o papel dos deputados estaduais que apadrinharam individualmente causa a causa. Foram particularmente essas as características do contexto institucional existente em Minas Gerais quando da aprovação lei estadual nº12.030, em 1995.

Se o prêmio era recompensador e o caminho fácil, o resultado foi a onda de emancipações, como uma das consequências do movimento em favor da descentralização administrativa e fiscal na fase inicial de redemocratização. Tomando-se as instituições como elementos de constrangimento estratégico dos indivíduos, compreende-se que a configuração institucional naquele período motivou um comportamento predatório por parte das lideranças políticas distritais. Em uma arena permissiva, asseverou-se a competição pela receita tributária do sistema federativo fiscal tanto em eixo vertical (entre os níveis) como horizontal, no caso, entre os municípios. Ao discurso a favor do acesso a serviços públicos descentralizados e, assim,

mais eficientes em tese porque mais próximos dos indivíduos, conjugou-se a motivação *rent-seeking* das lideranças políticas locais. (MENDES et ali., 2008).

Posteriormente, essa janela de oportunidade institucional se fechou com a aprovação da Emenda à Constituição nº 15, de 1996, que devolveu ao Congresso Nacional a atribuição de regulamentar os processos de desmembramento e fusão de estados e municípios – o que até 2015 ainda não havia se dado. Contudo, o que por essa janela passou ainda guarda consequências à federação, e analisar algumas delas é o principal objetivo desta pesquisa. É possível identificar características comuns na trajetória fiscal dos últimos municípios que se emanciparam? Partindo-se desse questionamento, resalte-se que o objeto de análise desta dissertação são os efeitos do surgimento das unidades municipais na dinâmica da distribuição de recursos tributários nacionais por meio do FPM em sua modalidade Interior. Dessa forma, serão apresentadas não somente a evolução das novas unidades como também apontar as consequências do fatiamento administrativo local no sistema redistributivo da federação fiscal. O foco analítico prioritário recai nos 97 municípios que por último conquistaram a autonomia administrativa em Minas Gerais, em 1995.

Já há disponível uma razoavelmente vasta literatura que analisa as motivações e o contexto político em que se deu a mais recente onda de emancipações municipais no Brasil. Essa delimitação histórica e institucional é essencial para se compreender o fenômeno, conquanto será revisitada neste trabalho, como sucintamente já apresentado nesta introdução e mais detalhadamente nos próximos capítulos. Contudo, faz-se a opção por trazer a discussão para o momento presente e, assim, ter como objeto de estudo as consequências daquele processo por meio de uma leitura de trajetória, destacadamente, à luz da estrutura do federalismo fiscal.

A contribuição que esta pesquisa pretende oferecer está na identificação e na avaliação dos desdobramentos fiscais, em perspectiva histórica, tanto para o grupo de novos municípios mineiros quanto para o sistema da federação, tomando-se como foco analítico o principal instrumento de equalização fiscal vertical em operação ainda hoje, o Fundo de Participação dos Municípios.

No que tange à revisão teórica, o pano de fundo para a abordagem dedutiva que se pretendeu realizar é formado pela literatura internacional e nacional dedicada aos temas descentralização administrativa, federalismo fiscal e sistemas de transferências fiscais. Propõe-se um diálogo dos autores internacionais com os brasileiros contemporâneos que se dedicaram à compreensão das situações peculiares da federação.

Entende-se que essa apropriação conceitual e sua confrontação com a empiria do Brasil é ainda pouco explorada na análise da federação fiscal e de seu sistema de equalização.

Hipóteses e estrutura

À luz da teoria do federalismo fiscal, este trabalho visa propor pontos de crítica ao sistema de redistribuição tributária no Brasil, em especial a um de seus principais instrumentos, o FPM, a partir do grupo de municípios emancipados em 1995 em Minas Gerais. Por meio das trajetórias fiscais dessas novas unidades, o que é possível inferir a respeito da condição do município recém-criado inserido na federação brasileira? Essa questão de pesquisa leva à formulação de algumas hipóteses de trabalho.

As novas unidades têm um padrão de dependência fiscal tão ou mais significativo do que suas ex-sedes, compreendendo dependência alta os casos em que há participação próxima ou superior a 50% dos recursos transferidos pela União via FPM na composição das receitas correntes vis-à-vis à participação da tributação própria. O fundo de participação tem o papel de reduzir a iniquidade fiscal vertical e horizontal, mas seus critérios de distribuição favorecem mais as jurisdições locais de menor porte, característica que é comum entre as emancipadas. Dessa forma, ainda que seja um instrumento essencial de acesso do terceiro ente da federação ao bolo tributário nacional, o FPM Interior não garante a redução das disparidades internas do país.

Outra hipótese baseia-se no seguinte raciocínio: se um município é proporcionalmente mais beneficiado pelo sistema de transferência, ele será também mais pródigo no emprego desses recursos na própria subsistência. Supõe-se que, em proporção per capita, a unidade local melhor nutrida pelo FPM será aquela que mais gastará proporcionalmente com seu Legislativo e sua administração central. Dessa forma, será evidenciado o descolamento territorial entre receita gerada e despesa financiada, uma vez que os impostos que compõem o montante do fundo são recolhidos majoritariamente nos grandes municípios e acabam por sustentam os pequenos. Essa não-coincidência territorial é consequência do fato de a descentralização fiscal interna à federação brasileira ser sustentada mais em seu sistema de equalização via transferências intergovernamentais do que na capacidade econômica e tributária das jurisdições locais. Tal característica, como será salientado no próximo capítulo, compromete o acesso do cidadão ao conjunto de virtudes, apontado pela literatura, de um sistema descentralizado de administração pública.

Se o padrão alto de dependência fiscal e despesas caracteriza os municípios emancipados, em especial porque a maioria tem menos de 10 mil habitantes, via de regra, é o conjunto da federação quem mantém essa espécie de “miniparaíso fiscal”. O acesso aos repasses de um grupo de unidades emancipadas, beneficiadas pelo sistema de transferências, é garantido pelas perdas somadas de todas as unidades pré-existentes no mesmo estado. Em suma: a perda de muitos garante o ganho de alguns, estrutura de vantagem que atuou como motivação para o movimento dos distritos por autonomia.

Os dados fiscais explorados estão disponíveis no portal Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional. Apenas a série de PIB per capita municipal é da Fundação João Pinheiro. Dessas informações foram elaborados indicadores de receitas e despesas de municípios e foi montado um banco de dados para o período compreendido entre 1998 e 2014. Os municípios tratados neste estudo foram agrupados em Emancipados e Sedes para a análise estatística descritiva e gráfica segundo a evolução temporal dos valores médios dos indicadores. Depois, as unidades foram subdivididas por faixas populacionais para a realização da mesma abordagem descritiva e visual. À guisa de ilustração foi realizado ainda um exercício hipotético que busca apontar como seria a distribuição dos recursos do fundo se as novas unidades locais mineiras ainda fossem distritos de suas antigas matrizes.

Esta dissertação será constituída de cinco capítulos, além desta introdução. No próximo capítulo serão apresentados e problematizados conceitos referenciais nas teorias sobre federalismo fiscal, descentralização fiscal e transferências intergovernamentais. Também será demonstrado, pela perspectiva da teoria da escolha pública, por que o contexto histórico-institucional vivenciado pelo Brasil na redemocratização estimulou o comportamento estratégico de líderes políticos distritais e, posteriormente, favoreceu à onda de emancipação de municípios.

O capítulo seguinte será centrado no Fundo de Participação dos Municípios, principal fonte de receita das jurisdições locais de menor porte no Brasil, chegando a responder, individualmente, por mais de 50% dos recursos disponíveis e cujo montante equivale a 5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional (MENDES et ali., 2008). Serão apresentados o histórico do instrumento, as regras de partilha e as críticas feitas às condições de eficiência do fundo em relação à redução das disparidades horizontais.

Após a caracterização agregada dos 97 municípios que integram o grupo estudado e dos indicadores fiscais que serão mobilizados, os dois capítulos seguintes serão dedicados à análise empírica desses indicadores, sendo que o primeiro vai cuidar

das receitas e, o segundo, das despesas. As abordagens e elaborações metodológicas apontadas sucintamente logo acima estão contempladas nesses dois capítulos empíricos.

Nas conclusões, será descrita a atuação estratégica de líderes políticos distritais na condução dos processos emancipacionistas, demonstrando-se o exitoso desempenho eleitoral desses personagens nas eleições subsequentes à conquista da autonomia. Esses personagens, que comandaram a figura jurídica denominada comissão emancipacionista, como se verá, obtiveram sucesso nas primeiras eleições dos novos municípios que contribuiram para fundar. Ou seja, os líderes da emancipação foram os primeiros prefeitos em muitas situações.

Por fim, após a compreensão da participação do componente político e da possível motivação pessoal desses condutores locais dos processos, a leitura dos resultados da análise da experiência fiscal dos novos municípios será contextualizada com as idiosincrasias do sistema fiscal nacional, em especial das transferências intergovernamentais constitucionais.

CAPÍTULO 1. O MELHOR GOVERNO É O MAIS PRÓXIMO: UMA DIMENSÃO IDEAL

1.1. Descentralização: choque entre teoria e prática

A onda de criação de municípios no Brasil após a redemocratização (1985-1988) teve como sustentação um discurso de anseio de maior aproximação do Estado das populações dos distritos. O argumento era o de remediar em definitivo as supostas situações de distanciamento geográfico e político em favor daquelas comunidades aspirantes à emancipação administrativa, já que tinham acesso mais restrito às políticas públicas municipais promovidas por suas respectivas sedes (BREMAEKER, 1993).

Essa melhor adequação entre a área de influência de um ente público que disponibiliza bens e serviços e a população atendida é uma das principais virtudes propiciadas pela descentralização administrativa e fiscal. Descrito de outra forma, a busca pela melhor correspondência entre oferta e demanda de bens e serviços públicos, de acordo com as dimensões das jurisdições e as preferências de seus cidadãos, é uma justificativa teórica “ex-ante” em favor da compartimentalização territorial da administração pública (TANZI, 1995).

De toda forma, as vantagens da descentralização administrativa “só se tornam efetivas se forem acompanhadas de uma correspondente e responsabilizadora descentralização fiscal” (ALVES & MOREIRA, 2004, p.108). A divisão político-administrativa de um país não se faz, portanto, sem que cada jurisdição tenha disponível uma parcela mínima de recursos públicos. O melhor equilíbrio entre a atribuição dos meios financeiros a que um ente de uma federação tem por direito e das responsabilidades que assume por dever é o foco preponderante do federalismo fiscal, um campo específico de estudo interno ao espectro mais amplo das relações e naturezas federativas. Dentre os elementos que o federalismo fiscal tem como cerne, em um sistema fiscal com mais de um nível, está a determinação dos tipos de despesa dos entes públicos, tanto nacionais quanto subnacionais, e das receitas para todas as esferas de governo (AHMAD & BROSIO, 2006).

Na descrição de Musgrave, apresentada pelos autores Ahmad e Brosio (2006), o federalismo fiscal tem como propósito permitir que, no mesmo sistema, diferentes grupos vivam em várias localidades como expressão de diferentes preferências por serviços públicos. Esses conceitos expostos apontam para o fato de que uma população,

residindo em uma jurisdição que integra uma federação, expressa-se por meio de suas preferências por bens públicos tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. E essa expressão deve dar forma à configuração de um sistema público fiscal constituído por recursos obtidos pela arrecadação de tributos próprios com o suporte dos originados por transferências intergovernamentais, como se verá mais adiante.

A última onda de emancipação de municípios no Brasil foi responsável pelo surgimento de 1.079 unidades locais após a promulgação da Constituição Federal, em 1988 (TOMIO, 2002). Compreendê-la como resultado do desejo de comunidades distritais pela expressão de suas preferências constitui uma face analítica factível e amparada na teoria do federalismo fiscal e da descentralização da administração pública. Contudo, restringir a leitura do fenômeno a esse viés seria possivelmente ingênuo. Uma federação, para que possibilite o equilíbrio entre poder central e autonomia regional em termos territorial, político e fiscal (além de étnico, linguístico e religioso, quando se verificam tais clivagens), requer arranjos complexos. E tanto mais específicas serão suas regras quanto mais disparidades regionais e sociais apresentarem suas jurisdições constituintes (REZENDE, 2007). É o caso brasileiro.

Os arranjos de uma federação, suas regras e atribuições de direitos e responsabilidades, não derivam de princípios, mormente são resultados de barganhas e pactos firmados entre os níveis de poder. Os contratos são resultados da concorrência vertical entre o governo central e os subnacionais por poder político e econômico (AHMAD & BROSIO, 2006). O que ocorreu no Brasil, após duas décadas de centralização política, no regime militar, foi a atuação decisiva de forças centrífugas regionais atrelada umbilicalmente ao clamor por redemocratização do país. De acordo com Prado (2006) e Coelho (2007), a Constituição consagrou diretrizes decisivamente descentralizadoras no aspecto fiscal, pois garantiu maior autonomia tributária e disponibilidade de receitas via transferências intergovernamentais às esferas subnacionais. Essa caracterização levou à construção de um sistema fiscal mais descentralizado a constituir-se, na verdade, num processo de municipalização. Os dados de evolução da receita disponível aos municípios nos anos imediatamente posteriores à promulgação constitucional, vis-à-vis os estados e a União, confirmam o fluxo favorável ao agregado das jurisdições locais (VARSAÑO, 1997).

Abriu-se, portanto, em 1988, uma janela de oportunidade institucional favorável ao poder municipal. Mais do que a possibilidade de garantir às populações o acesso a políticas mais adequadas, o fortalecimento do município na federação, como ente

autônomo, incentivou as demandas por emancipações. Às garantias fiscais somaram-se a frouxa regulamentação da tramitação dos processos de desmembramento nas Assembleias Legislativas: a elevação de um distrito a município, além de atraente dos pontos de vista de status político e econômico (GOMES & MACDOWELL 2000), tinha caminho relativamente fácil, como demonstraram Soares (2011) e Tomio (2002).

Neste capítulo, inicialmente, será apresentado o conjunto de vantagens propiciado à coletividade pela descentralização administrativa e fiscal segundo a literatura internacional. A esse respeito, as transferências intergovernamentais exercem o papel essencial de corrigir desequilíbrios entre os níveis de uma federação e dentro de cada um deles. São elas que, em tese, devem sanar quadros de hiato fiscal (MENDES et ali., 2008), verificados quando a capacidade de empregar recursos na oferta de bens e serviços é inferior à possibilidade de geração de receita pelo ente federado. A justaposição territorial perfeita entre bem ofertado e população consumidora beneficiada é uma noção ideal, mas garantir que um cidadão residente em uma localidade tenha seu bem-estar atendido pelo conjunto de políticas públicas em nível de benefício equivalente ao obtido por outro cidadão residente em uma localidade diferente é um princípio da descentralização fiscal só possibilitado pelo suporte do sistema de equalização fiscal.

Entretanto, as transferências intergovernamentais têm uma função complementar como salientam os autores mobilizados neste capítulo. Esse é o ponto central do debate teórico que se propõe, da literatura internacional em confronto com a discussão da estrutura fiscal da federação brasileira. Empiricamente, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ainda hoje, mais de 25 anos após a Constituição ser promulgada, ainda desempenha papel protagonista no acesso das jurisdições locais ao bolo da receita nacional. As características e critérios desse tipo de transferência, por sua inquestionável participação no sistema brasileiro, como será exposto, confrontam os ideais virtuosos da descentralização fiscal.

Uma vez que o surgimento de centenas de municípios no Brasil teve como incentivo o acesso aos recursos transferidos livremente pelo FPM e fez por multiplicar os casos de dependência por esses repasses, a onda de emancipações asseverou as distorções horizontais no interior do país, sendo essa uma consequência importante do fenômeno em estudo. Ele intensificou os questionamentos sobre a eficiência do fundo como instrumento de redução de desigualdades entre municípios e de propiciador da

equidade de bem-estar auferido por cidadãos brasileiros independentemente de onde habitem, conforme atesta a literatura.

1.2. O ciclo virtuoso da descentralização

Talvez em razão de ser fortemente herdeira da tradição racionalista, especialmente da teoria da escolha pública, a teoria dedicada ao federalismo fiscal aplicada à gestão pública assume um claro matiz normativo. Estudos empíricos, quando não cedem espaço a medidas de receituário nos livros e artigos, geralmente são apresentados acompanhados de análises com o tom “o ideal é que fosse assim”. Não é por acaso que autores referenciais na área sejam economistas em sua maioria, como W. Oates, R. Musgrave, J. Buchanan e G. Tullock.

Obras de referência produzidas em meados do século passado por esses autores fixaram nos trabalhos teóricos e empíricos dedicados ao arranjo fiscal de estruturas multiníveis os benefícios da descentralização. De acordo com os princípios normativos herdados da escolha pública, um sistema com mais de uma esfera de Estado, como federações, deve primar pela oferta de bens e serviços públicos em âmbito local por ser esse formato o mais eficiente e, portanto, o mais econômico. Por quê?

O fim normativo da descentralização fiscal é a oferta eficiente de bens e serviços públicos. Essa condição pode ser entendida desta forma: em uma localidade, um grupo de cidadãos terá acesso a esses benefícios cujas características e volumes satisfazem-nos e pelos quais estão dispostos a pagar um montante determinado de tributos. Já pelo lado do ente público que oferta, o nível de eficiência é dado pela equivalência entre o custo marginal despendido e o benefício marginal obtido, um princípio tomado da microeconomia: o serviço disponibilizado pelo governo local a mais um cidadão deve equivaler ao bem-estar obtido por esse cidadão ao usufruir do serviço (OLSON, 1969).

A questão territorial também é uma variável importante no conceito de eficiência fiscal em relação ao ideal de perfeita adequação entre oferta e demanda de bens públicos. Mancur Olson talvez seja mais conhecido pela obra “A Lógica da Ação Coletiva” (1999), referência no emprego da perspectiva racional na análise dos dilemas coletivos. Mas um artigo curto, “O Princípio da Equivalência Fiscal” (1969), também ganhou importância na literatura política que adota a perspectiva da teoria da escolha pública. Voltado à análise sobre o equilíbrio ideal entre a disponibilidade de bens e o emprego de recursos públicos, o texto aborda eminentemente a temática fiscal.

Em consonância com outros autores defensores da descentralização na administração pública, Olson expõe ser desejável a perfeita adequação entre o alcance de um bem e o perímetro de influência do ente público que o disponibiliza. Ele argumenta que apenas a equivalência fiscal permitiria a obtenção do nível ótimo de eficiência na alocação de recursos com o objetivo de se ofertarem serviços públicos. Esse grau ótimo de bem estar coletivo, conforme a sentença de Pareto, é obtido quando nenhum dos indivíduos beneficiados por um sistema de penas e recompensas poderia melhorar seu nível particular sem que ao menos um dos demais fosse prejudicado.

Olson, de forma radical, sugere que seriam necessárias instituições governamentais específicas para cada bem coletivo com seu único limite territorial, de tal forma que se dê a justaposição entre aqueles que recebem o benefício do bem público e aqueles que pagam por ele (OLSON, 1969). Evidentemente, trata-se de uma formulação teórica ideal na visão do autor, uma perspectiva extrema da defesa feita à adequação territorial perfeita entre oferta e demanda de bens públicos.

Descrito esse pressuposto geopolítico, permanece o questionamento sobre as razões que fazem da oferta localizada do bem público o mais eficiente. Se apenas a questão espacial fosse relevante, a disponibilidade nacional de um serviço pelo governo central atenderia a todos os seus cidadãos, dado que a sua área de impacto coincide com seu território. Há outros critérios econômicos que sustentam a primazia teórica do âmbito local em termos de alocação eficiente de receitas e despesas em uma federação.

Relações federativas verticais são normalmente tensionadas, e os níveis de poder competem entre si por receitas e bases tributárias. O mesmo tipo de competição fiscal se dá também em nível horizontal, e, na medida em que as jurisdições locais disputam bases móveis, obrigatoriamente tornam-se mais competitivos e, portanto, mais eficientes na alocação de recursos (COELHO, 2007). A competição horizontal, dessa forma, estimula a melhor adequação entre a provisão de bens públicos e as necessidades locais (AHMAD & BROSIO, 2006).

No caso em quadro, as ineficiências de ajuste entre oferta e demanda são minimizadas, além da racionalidade estimulada pela competição entre localidades vizinhas, pela livre mobilidade das bases tributárias. Em relação a essa hipótese, outra referência de vulto na literatura é “Uma Teoria Pura dos Gastos Locais” (tradução livre), de Tiebout (1956). Um dos pressupostos do modelo é que os governos em nível local têm dados os padrões de bens e serviços que disponibilizam a seus cidadãos. Dados esses padrões estanques, o cidadão/contribuinte identifica, escolhe e se instala na

comunidade que melhor satisfaça seu conjunto de preferências a partir do custo com que estiver disposto a arcar por meio do pagamento de impostos.

Ao longo do artigo, Tiebout promove analogias entre seu modelo e o mercado privado de bens. Assim, o conjunto de comunidades, e seus “menus” fixos, representariam a totalidade do mercado livre, ou uma ampla avenida repleta de restaurantes. Satisfeitas as condições de ajuste entre bens ofertados localmente e a coletividade de contribuintes satisfeitos com o que recebem a partir do que pagam em tributos, o autor propõe que o nível agregado de gastos em bens públicos promovidos pelo governo local reflete melhor as preferências da população do que as despesas agregadas em nível nacional (TIEBOUT, 1956). Assim, ele não apenas apresenta um argumento favorável à hipótese de que maior eficiência é obtida no gasto local, como também corrobora com a dimensão exposta na seção anterior de que uma coletividade se expressa em um sistema mais amplo e multifacetado de que faz parte, como uma federação, por meio de suas preferências agregadas.

A teoria de Tiebout ainda hoje é alvo de críticas pertinentes, como as de Inman & Rubinfeld (1997), para quem o modelo se posta por demais distante da realidade complexa – uma marca bastante comum a muitos dos modelos herdeiros da perspectiva racional aplicados à política. Entre os pontos de questionamento estão a impossibilidade de haver mobilidade sem custos de cidadãos e empreendimentos de uma localidade a outra e a imprevisibilidade decorrente das assimetrias informacionais: um contribuinte não detém informações completas sobre o menu de serviços disponibilizados em uma jurisdição, nem o governante local conhece, em completude, as preferências de seus cidadãos. Ainda que extremo, o modelo dos gastos locais mantém-se relevante como ponto de partida para a interpretação da concorrência horizontal por bases tributárias em um sistema federativo e por expor a relevância da competitividade no favorecimento da eficiência na administração pública. “Ao fazer depender os orçamentos das unidades políticas e administrativas locais de sua capacidade de serem atrativas para os cidadãos, promove-se concorrência de forma eficiente” (ALVES & MOREIRA, 2004, p.108).

A maior proximidade entre o Estado e o cidadão é um fator importante na argumentação em favor da descentralização fiscal. Essa relação ajustada tende a facilitar a redução dos custos informacionais, uma vez que o gestor local conhece melhor as necessidades e preferências da coletividade que governa do que o governante na capital federal. Isso posto, haveria estímulo a ganhos de escala na produção de determinado bem público em razão do menor desperdício de recursos decorrente do melhor ajuste

entre preferências dos contribuintes e a oferta de bens. Assim, “funções que podem ser exercidas em nível local, municipal ou regional não devem ser exercidas pelo governo central (ALVES & MOREIRA, 2004, p.105)”, desde que se confirmem a melhor economia de escala na oferta pública e a capacidade de o sistema absorver possíveis externalidades negativas (MENDES et ali., 2008). Um típico exemplo de transbordamento de atividade produtiva que gera malefícios é a ambiental. Se a administração governamental de uma localidade, para se pensar em um caso de bem público, desvia a água de um rio que passa por ela para abastecer seus cidadãos, prejudica as demais localidades que são atendidas pela bacia. Nesse tipo de caso, o mais comum é criar incentivos à unidade predatória para que deixe a prática, como por meio de sanções legais e pecuniárias aplicadas por órgãos de esfera federativa superior.

Por fim, mas não menos importante, a teoria normativa do federalismo fiscal indica outra vantagem propiciada pela prestação local de bens e serviços pelo Estado: o maior favorecimento à *accountability*. O cidadão paga impostos e deseja receber, em volume e características, determinados bens públicos. O governo local recolhe essa receita tributária e tende a ler mais fidedignamente os desejos de seu contribuinte. Residindo na localidade cujo poder público é responsável pela oferta de bens e serviços, o cidadão tem maiores condições de fiscalizar a qualidade da alocação da receita que ele mesmo disponibiliza. Em caso de insatisfação, esse contribuinte pode cobrar mudanças, mudar o gestor eleito ou ele próprio se mudar, “votando com os pés”, numa hipótese mais radical a exemplo do modelo de Tiebout.

A possibilidade de ‘votar com os pés’, se conjugada com a descentralização fiscal, constitui talvez o mais poderoso argumento a favor da descentralização política como disciplinadora do comportamento dos governantes, na perspectiva da escolha pública (ALVES & MOREIRA, 2004, p.106).

Obtém-se por meio desses conceitos a consolidação normativa de um ciclo virtuoso propiciado pela descentralização fiscal a se aplicar, por exemplo, em um sistema multinível. A busca ideal pela adequação entre a oferta de bens e serviços públicos e as preferências expressas por uma coletividade por meio da constituição agregada de seus gastos é mais eficiente porque: é motivada pela competitividade horizontal por base tributária; o maior conhecimento das necessidades e anseios de uma população, propiciado pela proximidade, leva o gestor local a minorar as perdas de

escala e de receita pública; favorece maior capacidade de fiscalização do cidadão sobre o emprego da receita tributária com que contribui.¹

O resultado efetivo desse ciclo virtuoso da descentralização fiscal é exposto por um de seus principais expoentes na teoria, Oates: a descentralização tem um papel importante para conter as dimensões do setor público, e o autor, citando Buchanan e Brennan (1980), endossa que o setor público será tanto menor, *ceteris paribus*, quanto mais o sistema de receitas e despesas for descentralizado (OATES, 1999).

1.3. Ceticismo quanto à eficiência do poder local

Os resultados positivos propiciados pela descentralização fiscal não são consenso entre os teóricos, nem mesmo entre aqueles que compartilham da perspectiva racionalista aplicada às questões político-administrativas. Tanzi (1995) aponta que uma federação deve possuir uma gama de características para que os pressupostos da descentralização se confirmem benéficos para a integralidade do sistema. Empiricamente, ele salienta que a teoria da descentralização tem problemas quando aplicada a casos concretos e se assume cético quanto ao receituário da literatura.

Em um de seus artigos críticos, de teor mais ensaístico, Tanzi (2000) posiciona-se como pessimista quanto às potencialidades da descentralização para a solução de problemas da administração pública. Ele defende que alternativas mais promissoras para a disponibilização eficiente de bens coletivos em nível territorialmente restrito seriam: o desmembramento de um grande país em países menores – talvez uma inspiração vinda da dimensão restrita de república idealizada por Montesquieu – ou a privatização dos serviços. Em muitas circunstâncias, argumenta, se uma atividade pode ser descentralizada, ela poderia ser privatizada.

Os problemas práticos comuns apontados por Tanzi são diversos e dividem-se em dois grupos, o primeiro associado à estrutura da burocracia local, normalmente menos capacitada na visão do autor, e o segundo considera as distorções institucionais da federação que penalizam o equilíbrio do sistema. Elenca-se, no primeiro grupo, a formação dos servidores locais, na maior parte dos países, segundo o autor, menos gabaritados e isentos politicamente do que os lotados na administração nacional. A incidência de corrupção também é mencionada, algo que seria mais comum na esfera

¹ Há que se ressaltar que as vantagens de economia de escala muitas vezes dependem do tipo de bem público. Para a aquisição de materiais de consumo, essa compra tende a ser mais econômica em média se ocorrer em maior escala e partilhada por um maior número de jurisdições.

local em razão da relação próxima entre governantes e governados, leitura que aparentemente contradiz a virtude do incentivo à *accountability* consequente de maiores atribuições fiscais concedidas ao poder local. Outro fator estrutural são as dificuldades técnicas e tecnológicas relacionadas à capacidade arrecadatória e à tributação de capitais e empreendimentos, que cada vez mais dispõem de possibilidades de mobilidade, situação também mais comum nas administrações subnacionais do que nas nacionais.

Tanto mais graves são os entraves mencionados por Tanzi que se originam no arranjo institucional da federação. As legislações federais, as regras do jogo, são normalmente imprecisas o bastante para, por exemplo, não estabelecer com clareza as atribuições de despesas de cada nível de poder. Além disso, é comum segundo ele a situação de governos locais não terem meios próprios para arcar com suas responsabilidades fiscais apesar de contar, em algum grau, com autonomia para tributar e receitas disponíveis transferidas do governo central.

O autor é enfático ao afirmar que existe uma correlação positiva entre a autonomia tributária e fiscal das administrações locais e a ampliação de custos transacionais internos consequentes da criação de normas, taxas e impostos em nível subnacional. Uma conjuntura com essas características, assevera, é nociva aos fundamentos macroeconômicos do sistema fiscal, já que também cria obstáculos ao governo central de realizar seu papel intrínseco de coordenação econômica. Em face desses entraves criados pela complexidade federativa, Tanzi lança um questionamento contundente a respeito das vantagens teóricas do poder de tributar das jurisdições subnacionais: quanto da eficiência conquistada pela descentralização de gastos é perdida com as distorções geradas pela tributação de atribuição local?

Baseando-se no argumento de que o espectro de autonomia tributária das jurisdições locais deve ser restrito a bases fixas, como imóveis, por exemplo, Tanzi reconhece que, a depender de sua receita própria, esses entes subnacionais não terão recursos suficientes para responder por suas atribuições de despesa. Assim, as transferências de receitas tributárias arrecadadas pelo governo central possuem um papel essencial na redução dos desequilíbrios do sistema.

Ainda que descrente quanto aos benefícios da descentralização e que o compartilhamento de receitas crie tensões verticais na federação, o autor entende que ele é preferível à tributação própria subnacional, desde que respeitados os critérios de transparência e responsabilidade na alocação dos recursos federais. Entretanto, criar um sistema ótimo de transferências intergovernamentais é difícil, e tanto mais desafiador

quanto mais disparidades regionais houver (TANZI, 1995). Esta complexidade intrínseca a um sistema fiscal descentralizado e desigual é um ponto de conjunção com autores nacionais, como Rezende, Mendes e Prado.

1.4. Transferências intergovernamentais: amálgamas da federação

Federalismo envolve invariavelmente alguns debates duais com a presença de paradoxos e tensões. Por exemplo, a construção do sistema institucional, ela mesma fruto de disputas históricas e barganhas entre os setores de uma nação, redundando no posicionamento das regras em algum ponto no *continuum* que tem, de um lado, o Estado unitário, em que as jurisdições gozam de restrita autonomia política, administrativa ou fiscal, e, do outro, a confederação, em que os entes subnacionais são amplamente autônomos em relação a seus governos centrais. As regras do jogo, os contratos verticais e horizontais, a legislação, enfim, enquanto limite que circunscreve a arena de atuação das jurisdições e de seus representantes, delimitam também a localização do arranjo federativo nessa régua imaginária entre extremos.

Nas seções anteriores, apresentou-se um recorte da discussão teórica dedicada ao federalismo fiscal. A argumentação favorável à descentralização das atribuições de receitas e despesas, em seus aspectos normativos, traz um corolário de virtudes obtíveis em termos de eficiência, ganhos de escala e bem-estar coletivo. Contudo, como algo que também acompanha essas reflexões, foram destacadas algumas possíveis dificuldades práticas comuns aos governos locais e os perigos que as distorções institucionais engendram para a qualidade do sistema como um todo.

Como antecipado por Tanzi (1995), as transferências intergovernamentais (tigs) assumem um papel importante para minimizar as tensões da concorrência interfederativa, isto é, entre a esfera central e as periféricas, e as ineficiências fiscais decorrentes da descentralização institucional por ser um instrumento de equalização. De modo mais extremo, é possível afirmar que não há funcionamento a contento de um sistema fiscal multinível minimamente descentralizado sem a existência de tigs. São elas também espécies de amálgama do sistema, ou de bônus por se fazer parte da federação (AMORIM & SIMONASSI, 2013). A literatura aponta sua função complementar de contrabalanceamento das disparidades fiscais tanto verticais como horizontais. Esta seção é importante para a compreensão do papel das transferências e para contrapor essa exposição teórica com o objeto de estudo do trabalho: analisar as

consequências da emancipação de municípios no Brasil, pela perspectiva fiscal da redistribuição de recursos públicos, requer compreender a relevância das tigs e avaliar sua atuação, posto que o Fundo de Participação dos Municípios tem peculiaridades e peso nas finanças municipais que fazem dele elemento central para essa análise.

Se são distintas as atribuições fiscais e as economicidades de arrecadação entre os níveis central e subnacional, o acesso à receita tributária também é desigual em um sistema federativo. Assim, as tigs têm o papel de redistribuir os recursos de forma vertical, entre governo central, os regionais e os locais. Por outro lado, se são díspares as condições sociais e econômicas entre jurisdições em um mesmo nível, como estados entre si e municípios entre si, serão igualmente distintas as possibilidades de se auferir receita própria. Logo, as transferências também são fundamentais para melhor equalização, no quesito fiscal, das esferas subnacionais.

O papel de promoção dos equilíbrios vertical e horizontal de receitas faz da construção de um sistema eficaz de transferências intergovernamentais uma tarefa institucional complicada que requer tanto medidas de ciência quanto de arte (BOADWAY, 2006). E as dificuldades em boa medida são reconhecidas, pois o objetivo central de um arranjo federal de transferências também é desafiador. Conforme esse autor, permitir que cada ente subnacional, oferecendo políticas que atendam a suas preferências, possa atingir a equidade horizontal entre seus cidadãos. Ou seja, as tigs, como elementos essenciais de um sistema com algum grau de descentralização, existem para que se busque atingir uma das principais virtudes da descentralização fiscal: que dois cidadãos, similares em termos de idade, renda e grau de instrução tenham acesso a políticas públicas que possibilitem o mesmo nível de bem-estar a ambos, mesmo residindo em localidades distintas.

O princípio que deve nortear um arranjo de transferências é o da equidade fiscal, ou seja, a garantia de capacidade de financiamento de bens e serviços públicos com compromisso de tratamento equilibrado dos indivíduos, mas preservando-se a autonomia decisória subnacional em benefício de preferências específicas, um *trade-off* sempre presente na teoria do federalismo. O que confere complexidade ao sistema em sua integralidade e seu respectivo arranjo de compensação de receitas é o papel de propiciar, ao mesmo tempo, a equidade fiscal verticalmente e horizontalmente. Em relação a cada um desses dois vetores de incidência das tigs, há que se considerar a dimensão do resultado ideal e das dificuldades intrínsecas, de acordo com a literatura.

1.4.1. Efeitos verticais da incidência das tigs

Pela perspectiva vertical e também pela horizontal, o esquema de transferências deve suprir a diferença entre a capacidade de tributar e a necessidade de despendere (COELHO, 2007). De toda forma, na comparação entre níveis, autores como Tanzi (1995) explicitam que é intrínseco a qualquer sistema federativo, seja ele mais ou menos centralizado, a desigualdade de acesso à receita tributária pelas diferentes esferas de governo. Essa disparidade, que se pode dizer inata, especificamente em se tratando das relações verticais, é consequência do arranjo firmado e da distribuição de atribuições fiscais entre os níveis. O aprimoramento técnico e tecnológico e a mobilidade da base tributária restringem a capacidade de arrecadação dos entes regionais e locais (TANZI, 1995), e a tendência é que essa situação os leve à obtenção de volumes de receita própria mais limitados em comparação com o nível central. A disposição mais comum é que, em função desses entraves comuns, as jurisdições locais se limitem a tributar bases imóveis e a explorar taxas de regulação. Já a esfera central fica normalmente a cargo de impostos sobre valor agregado de bens e serviços, de renda e de outros tributos com caráter de regulação econômica.

Apresenta-se como natural, portanto, a existência de um esquema de tigs para que se busque aproximar do ideal de equidade fiscal a distribuição de receita entre os governos central e subnacionais. E esse esquema é um artifício de que dispõe o ente central, como elemento coordenador, para aprimorar a eficiência do sistema que dispõe de características descentralizadas (BOADWAY, 2006). Para o êxito dessa coordenação, é necessário na visão de alguns autores que se estabeleça, de forma pactuada, “a participação líquida de cada um dos níveis de governo na receita disponível e a parcela da receita total que será distribuída” (PRADO, 2006, p.192).

Outra possibilidade apontada como positiva advinda do fator vertical do sistema de transferências é constituir como garantia em períodos de choques econômicos. Nesses contextos, os governos locais tendem a sofrer maior susceptibilidade porque, mais comumente, já enfrentam maiores limitações em sua capacidade tributária. Em meio a intempéries de conjuntura, alguns tipos de tigs, as obrigatórias, representam uma certeza de receita para os entes regionais e locais.

Além de compensar as desigualdades fiscais entre os níveis de poder, as transferências intergovernamentais também desempenham um papel importante na contenção de tensões entre estados ou jurisdições locais. São pelos menos dois os casos levantados na literatura de benefícios cruzados, chamados assim por serem tigs

empenhadas no sentido vertical, mas com impacto interno às esferas subnacionais. O primeiro trata da mitigação da chamada guerra fiscal, em que uma localidade reduz as alíquotas de seus impostos com o intuito de atrair bases tributárias. Um dos autores que preveem essa potencialidade benéfica da rede de repasses é Oates (1999), para quem um sistema tributário compartilhado no qual a receita obtida por meio de um imposto nacional sobre valor agregado fosse compartilhado entre estados e governos locais atua como um “remédio” contra a guerra fiscal. Na medida em que as capacidades fiscais dos entes subnacionais tendem a ser mais equalizadas por meio da atuação das tigs, eles têm reduzidas as necessidades de lançar mão de estratégias fiscais mais agressivas (BOADWAY, 2006).

A incidência vertical da transferência também pode ajudar a mitigar ou neutralizar os efeitos de outra inequação horizontal: as externalidades. A competição tributária entre unidades vizinhas, por exemplo, ou o impacto em uma localidade de determinada atividade desempenhada em outra segunda são exemplos de externalidade. Um município pode oferecer um determinado bem do qual toda sua região usufrui. Entretanto, somente os contribuintes do município produtor é que sustentam a viabilidade do serviço. A saúde e a educação são áreas de atuação pública em que essa circunstância pode se dar. Os custos são concentrados, e os benefícios, que transbordam as fronteiras locais, disseminados. Olson (1969) sugere que essa diferença, que gera perda de eficiência e desincentivo à provisão local, pode ser compensada pela transferência advinda do governo central, que compensaria o custo localizado equiparando-o ao benefício difuso, preservando-o.

Entretanto, as relações verticais são a esfera de conflito mais recorrente nas federações. E é, portanto, nessa arena de conflito que residem as inequações, tanto políticas quanto fiscais. O Brasil em sua história recente ilustra a correlação entre o grau de autonomia política de estados e municípios e a parcela da receita nacional que cabe a eles. Quanto mais forte institucionalmente é o poder federal, mais concentrados também são os recursos tributários disponíveis à União. Desse movimento político, que segundo Prado (2006) é cíclico, provêm as situações de não coincidência entre a atribuição de encargos e a tributária, com o sobrefinanciamento pendendo ora numa esfera, ora noutra. Adequado e lógico, frisa ele, é que as determinações sobre receitas fossem subordinadas “a uma decisão prévia e mais importante: a distribuição de encargos fiscais entre as esferas”. Contudo, o cabo-de-guerra político nas relações federativas

determina, para esse autor, uma ordem de definição inversa, ou seja, partilha das receitas antes de uma clara atribuição das despesas.

1.4.2. Efeitos horizontais e dilemas

Pelo descompasso entre receitas e despesas públicas, entre capacidades e obrigações fiscais, as relações horizontais em uma federação originam essas disparidades de unidade para outras de um mesmo nível. Há jurisdições que arrecadam mais por explorarem uma base tributária mais pródiga ou por disporem de reservas naturais, por exemplo; já outras podem obter receitas de menor vulto. Há jurisdições com maiores capacidades de oferta de serviços e demandas mais intensas de sua população, mas há outras com menores pressões de custo. Partem dessas disparidades horizontais as razões mais comuns de iniquidade fiscal, e, como ressaltado nesta seção, cabe ao sistema de transferências buscar reduzi-la.

As virtudes horizontais das tigs não são se distinguem substancialmente das verticais visto que o princípio que as norteia é o mesmo: propiciar a equalização fiscal entre a receita tributária e a despesa necessária com bens públicos. Mas, nesse caso, a perspectiva é o nivelamento na capacidade de financiamento entre unidades da mesma esfera, seja regional ou local. E o sistema de repartição de recursos deve equilibrar a atuação pública “nos diversos pontos da nação” (GASPARINI & MELO, 2003, p.4). Seja pelo princípio da equalização vertical ou da horizontal, o papel das transferências segue sendo o de auxiliar no cumprimento da virtude do sistema descentralizado de garantir o acesso do cidadão a serviços públicos oferecidos de forma mais equânime e eficiente independentemente de onde ele resida.

Gasparini e Melo (2003) reforçam o valor ótimo de repasse como o correspondente à diferença entre os custos mínimos para a prestação de serviços e o potencial arrecadatório local. Outra forma de conceituar a inequação entre despesas obrigatórias e receita própria é feita por Mendes et ali. (2008), a que chamam de hiato fiscal. Mais especificamente, esse conceito diz respeito ao valor em que a demanda economicamente viável por bens públicos supera a capacidade fiscal do governo subnacional. Resta uma distinção sutil entre os conceitos: no primeiro caso, o hiato se dá entre custo e receita e, no segundo, entre demanda e capacidade de oferta.

Seja qual for o conceito, o bom sistema de tigs é o que anula a deficiência de financiamento em cada unidade subnacional. Mendes et ali. (2008) são mais precisos e,

com foco na busca por eficiência e equidade em perspectiva horizontal, salientam a necessidade de as compensações fiscais não se referenciar apenas nas viabilidades de arrecadação própria do governo local, mas também na aferição da demanda agregada por bens públicos em cada localidade. A ideia é compartilhada por Ahmad & Brosio (2006), que advogam pela consideração da capacidade fiscal e da necessidade de gastos das jurisdições para que sejam constituídos os critérios do sistema de compensações.

Ainda que uma tlg tenha por princípio a tentativa de promoção de equidade horizontal, no caso do sistema fiscal brasileiro, o fluxo de recursos é predominantemente vertical, do governo central para estados e municípios. Nesse tipo de formato, o governo federal arrecada em todo o território nacional, principalmente, impostos sobre valor agregado de incidência indireta para depois redistribuir o montante às unidades subnacionais por meio das transferências². Evidentemente, a arrecadação propiciada pela atividade econômica em uma jurisdição não necessariamente corresponde ao valor repassado posteriormente a ela. E, por princípio, não deve mesmo corresponder, já que um dos propósitos das tigs é canalizar fundos das jurisdições relativamente mais ricas para as mais pobres (OATES, 1999). Logo, deve ser natural que o resultado fiscal líquido após esses dois movimentos – o da arrecadação e o do repasse – seja negativo para a região mais desenvolvida e positivo para a menos. Em tese, a região mais próspera tem condições de explorar sua base por meio de outros tributos, ou seja, de prover a si própria.

Esse tipo de esquema de transferências verticais que visam ao equilíbrio horizontal é chamado de equalização bruta, e é o mais comum entre os países com descentralização fiscal (BOADWAY, 2006), como no Brasil ou nos Estados Unidos. O outro modelo é o de equalização líquida, que ocorre na Alemanha, por exemplo. Nele, a compensação horizontal se dá de forma direta, sem o intermédio dos órgãos de receita central, e as regiões menos prósperas promovem uma espécie de “transferência negativa” aos demais. De toda forma, fica clara a diretriz cooperativa a suportar ambos os modelos, priorizando a possibilidade de acesso a serviços públicos mais eficientes e equivalentes em todas as jurisdições do país.

Conhece-se, até aqui e em teoria, como identificar e mitigar o que se conceitua como hiato fiscal em cada localidade subnacional em uma federação. Mas como precisar o volume de recursos ideal para o financiamento que garantirá, em cada

² A descrição trata de outras federações, onde esse padrão de tributação é mais comum. No caso brasileiro, o Imposto de Renda, que compõe o FPM, é um imposto direto de atribuição federal.

unidade, a oferta de bens e serviços adequados para o melhor nível de bem-estar das populações? É dessa referência de montante ótimo para propiciar políticas ótimas que se deduzem as quantias a serem repassadas pelo sistema de tigs. A avaliação entre unidades de mesmo nível é o foco do modelo desenvolvido por Boadway (2006), que demonstra qual proporciona mais vantagens a seus cidadãos e, por isso, deve ser tomada como modelo para referenciar a busca por equidade horizontal. O autor parte do conceito de benefício fiscal líquido (livremente traduzido do inglês *net fiscal benefit – nfb*), que é a conversão financeira do bem-estar obtido pelo cidadão que usufrui de um serviço público como saldo positivo após a dedução do imposto que ele paga para financiar esse serviço. A tradução literal da fórmula algébrica é que o benefício fiscal líquido equivale à diferença entre a vantagem obtida pelo consumo de um bem público e a desvantagem do imposto pago. *Grosso modo*, o nfb seria uma espécie de *surplus* ou lucro fiscal individual, uma grandeza difícil de se quantificar, convém reconhecer. Talvez, por conta dessa dificuldade de mensuração, o conceito seja uma referência teórica mais relevante do que propriamente uma dimensão aplicável à administração pública na prática.

Considere-se a hipótese de que, dentro de uma unidade subnacional, cidadãos similares (mesmos níveis de idade, renda e escolaridade) usufruem de serviços equivalentes e obtêm graus de bem-estar equivalentes. Provavelmente, em outra unidade subnacional de mesmo nível, um cidadão, similar ao grupo da primeira localidade, recebe outro padrão de serviço público e, assim, aufere outro padrão de bem-estar. Voltando ao conceito de Boadway, há diferença entre os valores de benefício fiscal líquido obtido por um indivíduo de uma localidade e por outro residente em outra. Logicamente, há diferença de bem-estar líquido também na comparação entre as populações. E, se se verifica essa inequação agregada de nfb, há desigualdade no sistema, a qual deve ser compensada pela rede de transferências intergovernamentais.

Indo ainda mais fundo nesse raciocínio em busca de modelos, como tomar uma localidade como a que oferece bens e serviços em graus de eficiência, equidade e quantidade tão próximos do ideal a ponto de servir de referência para as demais? E quais devem ser as características de um serviço ou bem assumido como padrão? Esse tipo de “eleição de referência”, dentro do *trade-off* clássico do federalismo, deve resguardar as preferências de cada população e, em alguma medida, o poder decisório sobre as características da política oferecida. Numa outra faceta do *continuum* entre

confederação e Estado unitário, tem-se, em um extremo, a ampla autonomia na elaboração de bens públicos e, no outro, modelos nacionais são implantados.

Essa lógica é desafiadora, uma vez que cada comunidade tem suas demandas e carências e cada governo local possui suas peculiaridades fiscais. Ela é conduzida ao longo do artigo de Boadway (2006) a respeito da redistribuição de recursos em um sistema fiscal com algum grau de descentralização. A garantia de um padrão mínimo de bens e serviços é tida como uma das virtudes de um sistema de tigs (AHMAD & BROSIO, 2006). Mas até que ponto as diretrizes do governo central para políticas públicas deve se contrapor à capacidade decisória dos entes locais e regionais na definição de formatos de suas preferências?

Boadway reconhece que a busca por equidade fiscal visando à equivalência nacional na oferta de bens públicos é uma discussão controversa e representa um obstáculo à virtude do nivelamento horizontal. Debater e eleger padrões de políticas requer a emissão de juízos valorativos, logo, são processos evitados de interferência política. Como as normas que regem o arranjo federativo são consensuais, os serviços padronizados também devem ser, pontua o autor, fato que torna espinhosa tais definições, guardadas as preferências e necessidades específicas de cada jurisdição. O artigo é inconcluso a respeito desse impasse. Boadway pontua apenas que a necessidade de as pessoas serem tratadas de maneira equânime independentemente de onde residam em uma federação deve ser um princípio tão importante quanto a preservação do poder discricionário dos entes subnacionais, mais uma situação de *trade-off* federativo, especialmente onde existam graves desigualdades sociais e econômicas entre regiões.

As tigs envolvem ainda outro dilema, independentemente de o princípio em questão ser a equalização vertical ou horizontal. Os ideais de eficiência e equidade devem nortear o desenho, a captação de recursos e os critérios de redistribuição dos fundos tanto entre níveis como dentro deles (AMORIM & SIMONASSI, 2013). Contudo, convém questionar se esses ideais podem ser conjugados ou são excludentes. Prover cada unidade subnacional de meios para disponibilizar bens públicos a seus cidadãos a contento, isto é, em quantidade e qualidade que possam ser consideradas boas na geração de benefício líquido positivo, é uma demonstração de equidade. Mas a eficiência do sistema estaria assim preservada?

Mendes et ali. (2008) e Ahmad & Brosio (2006) acreditam que, sim, há um *trade-off* entre equalização e eficiência fiscal, e a razão para isso diz respeito à perda de economia de escala na produção de bens públicos consequente do esforço do sistema

em propiciar equidade fiscal. Por princípio institucional, o governo central deve compensar, por meio das tigs, os custos marginais maiores observados em jurisdições menores em termos de quantidade demandada, por exemplo. Nesse caso, o objetivo estrutural da maximização de bem-estar em escala nacional pode ficar comprometido. Pode-se supor, em face desse dilema, que os tipos de *continuum* nas federações, entre centro e periferia, entre autonomia e padronização, ocorra também entre a busca por economicidade do sistema e a garantia de equidade fiscal nas unidades subnacionais, ainda que ocasione alguma distorção na alocação de recursos públicos.

1.4.3. Tipologia das tigs e classificação do FPM

Para além dos benefícios que um sistema de transferências pode apresentar para a dinâmica federativa de um país, cabe destacar que a maneira pela qual elas são repassadas e geridas pode ter efeitos diversos sobre os resultados dos recursos que distribui. Assim, importante também é entender como os recursos financeiros são transferidos entre entes governamentais de um país e com quais propósitos.

Nessa perspectiva, Gasparini e Melo (2003) citam a tipologia descrita por Prado (2001), que divide as tigs segundo três categorias:

a. Transferências como política fiscal federativa. Subdividem-se em três subcategorias:

a.1. Devolução tributária: o imposto é arrecadado em uma jurisdição, mas a receita é partilhada entre mais de um nível, e o nível superior devolve parte do valor ao inferior. Um exemplo é o ICMS, cujo município gerador recebe 25% da arrecadação obtida em seu território por devolução do estado;

a.2. Transferência de caráter redistributivo com objetivo de equalização: propiciam aos governos locais recursos que não possuem relação com as bases tributárias de sua jurisdição. Exemplos são os fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM);

a.3. Transferências condicionadas para viabilização de certas políticas setoriais: dizem respeito a políticas e programas que envolvam externalidades ou que visem garantir níveis mínimos de serviços públicos básicos. Exemplo é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), que é setorial e tem participação das três esferas da federação, sendo que a União transfere recursos para o município e para os estados.

b. Transferências do orçamento excedente

b.1. Legais: transferências com respaldo legal, seja Constitucional ou infraconstitucional, o que garante a redistribuição com critérios públicos e periodicidade determinada;

b.2. Discricionárias: transferências esporádicas e pontuais promovidas por um ente superior em favor de outro ente inferior. Normalmente elas motivadas por interesses políticos específicos e para fins determinados, como para mitigar os efeitos de tragédias ambientais, por exemplo.

c. Transferências no orçamento receptor

c.1. Livres: o ente federativo que recebe tem plena autonomia para aplicar o recurso distribuído em fins e volumes que julgar mais apropriados;

c.2. Vinculadas: normalmente por determinação legal, o ente receptor é obrigado a destinar o repasse integralmente ou parcialmente, em valores pré-estabelecidos, em determinada área de atuação.

Shah (2006), citado por Coelho (2007), autor de referência internacional em tipificação de transferências intergovernamentais, apresenta ainda uma outra categoria além das dispostas acima, quanto à condicionalidade do repasse. Por essa lógica, o ente subnacional recebe a transferência incondicionalmente ou sob a condição de entrega de algum resultado de gestão. Ainda que admita ser raro esse último tipo, Shah afirma que a condicionalidade do repasse a metas pré-estabelecidas melhoraria a performance do sistema, pois reduziria a assimetria informacional entre os níveis de governo e dos cidadãos para com esses (COELHO, 2007).

De fato, as características das transferências, sob as quatro categorias dispostas, influenciam a eficiência na alocação do recurso. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) responde pelo segundo mais volumoso tipo de transferências intergovernamentais no Brasil, só perdendo para a devolução do ICMS. Para a maior parte das prefeituras brasileiras, ele é a principal fonte de recursos públicos, e, no caso dos municípios com até 50 mil habitantes, esses repasses chegam a superar a marca de 80% da receita disponível (MENDES et ali., 2008). Essa característica dependência do fundo é condizente com a maioria dos municípios emancipados no país e, claro, do grupo analisado nesta pesquisa.

Apesar dessa preponderância, como se verá no próximo capítulo em detalhe, o FPM é um instrumento fiscal que apresenta distorções. De acordo com sua categorização, o fundo tem caráter redistributivo com objetivo de equalização (a.2), é legal (b.1), livre (c.1) e incondicional. Escrito de outra forma, ele é obrigatório para a União, garantido para a prefeitura, que não é obrigada a oferecer qualquer contrapartida e é livre para empregar os recursos. Essas características, segundo autores como Rezende e Prado, criam a tendência de geração de perda de eficiência do sistema fiscal e redundam em consequências de dependência e competição.

Em um contexto histórico em que preponderavam as forças centrífugas na federação brasileira, ao fim da década de 80, o ente municipal ampliou seu status político e fiscal, graças à ampliação dos repasses do FPM, tanto o reajuste praticado em 1989 quanto os previstos para os anos posteriores à promulgação da Constituição. O momento era propício para o exercício do poder local, e as lideranças políticas aproveitaram-no, vislumbrando na emancipação de seus distritos a municípios uma oportunidade de capitalização. Em razão de seus critérios, que serão apresentados no próximo capítulo, o FPM privilegia os menores municípios e, por essa razão, em certa medida, esse caráter foi agregado ao quadro de incentivos à multiplicação das unidades desse porte na primeira metade da década de 90.

Se a descentralização fiscal, em teoria, é extremamente benéfica devido ao estímulo à competitividade entre jurisdições por recursos tributários e à oferta eficiente de bens e serviços aos cidadãos, no caso em tela, a descentralização fiscal no Brasil contemporâneo, amparada em transferências livres, estimulou a competição pela receita nacional. O caráter cooperativo institucional que consagra os fundos de participação, visando à maior equidade fiscal vertical e horizontal entre as unidades federativas, é um princípio que vem sendo colocado em xeque em consequência da entrada massiva de novas jurisdições na dinâmica da partilha.

CAPÍTULO 2. FPM: O PROTAGONISTA QUE COMPROMETE A CENA

2.1. Redemocratização e federalismo fiscal após 1988: breve contextualização

Após 21 anos de regime militar, o Brasil voltou a viver um período de garantias democráticas com a eleição de um presidente civil, ainda que indireta, em 1985, e com a instauração da Assembleia Constituinte, em 1987. A força que solapara a presença de representantes das Forças Armadas no comando da nação aglutinara-se anos antes, com vitórias de candidatos do PMDB para os governos de importantes estados, como Minas Gerais, São Paulo e Paraná. Esses governadores, que, juntamente com outros líderes, como Ulysses Guimarães, que viria a ser o principal artífice da formulação da nova Constituição, conduziram o clamor pela redemocratização em um movimento das extremidades político-federativas para o centro. Os representantes dos estados na Constituinte defenderam a transformação institucional em favor de um país menos centralizado e, naquele momento, atuaram para promover a quase coincidência semântica entre democratização e descentralização.

A centralização de poder político, administrativo e fiscal em Brasília depois de duas décadas, para as emergentes lideranças democráticas, demandava mudanças tanto em termos de restrições a direitos individuais quanto na partilha de poder territorial. E foi a conjugação desses princípios o que dominou o esforço de redesenho das instituições políticas brasileiras: na Constituinte, garantias sociais foram acompanhadas de autonomia subnacional, o direito de participação de grupos da sociedade fundiu-se ao movimento centrífugo favorável ao fortalecimento das bases da federação.

Desse processo de repactuação institucional e territorial ganhou status de ente federativo o município, uma situação ainda rara no mundo (SOUZA, 2005). O fortalecimento da municipalização contagiou áreas importantes das políticas públicas – vide a saúde – que viviam momentos de redefinição de parâmetros de cobertura e metas de acessibilidade. Gomes e MacDowell (2000) comentam que, embora o país não conte com uma Câmara congressional para representar os municípios, a defesa dos interesses de das esferas infrafederativas foi conduzida em favor daqueles novos entes, seja por meio de representantes de setores da sociedade ou dos estados que participaram da elaboração da Constituição. Em boa medida, a resultante de forças promovidas por essas lideranças sedimentou-se no entendimento de que o movimento pela descentralização seria o melhor caminho para a administração pública brasileira no novo contexto democrático.

E o princípio da descentralização nos âmbitos político, administrativo e fiscal, no que tange ao desenho institucional da federação, foi o substrato patente no texto constitucional promulgado em 1988. Foram consagradas as diretrizes, “fortemente descentralizadas” nas palavras de Prado (2006), em garantia do acesso dos entes subnacionais à receita nacional e à autonomia tributária.

Conjugado àquela conjuntura pró-democracia, o desenho da federação fiscal brasileira que se propunha assumia uma nova fase no histórico pendular entre descentralização e centralização (REZENDE, 2007). Também se repetia, no novo momento de repactuação fiscal, outra rodada de “barganha político-constitucional” entre as esferas de poder por bases tributárias e acesso à receita arrecadada. E, por influência do “humor” político daquele contexto, “a beneficiária líquida do processo de partilha” foi a esfera municipal (PRADO, 2006, pp.187). Em termos líquidos, de 1985 a 1996, isto é, na primeira fase do período de redemocratização, a participação agregada dos municípios na receita disponível nacional passou de 11,11% para 17%. Já a do governo federal sofreu retração de 62,67% para 56,45%, enquanto a parcela correspondente aos estados manteve-se praticamente inalterada, próxima de 26% (VARSANO, 1997).

Além do melhor acesso dos entes locais aos recursos tributários, o arranjo fiscal foi concebido com um viés de “municipalização das despesas”, situação que guardou algumas contradições. A ampliação das responsabilidades dos municípios na oferta de bens e serviços foi a outra face da moeda da promoção de status e, na nova Carta, esse ônus acompanhou o ganho proporcional na partilha do bolo tributário nacional. Entretanto, as atribuições de despesa não foram acompanhadas da capacidade de tributar, ou seja, de obter receita própria, e a ampla autonomia administrativa dos governos locais só se tornaria possível por meio da garantia dos recursos transferidos das esferas superiores (REZENDE, 2007; MENDES et ali., 2008).

Autores como Gasparini e Melo (2003) sustentam que a revisão do sistema tributário brasileiro, na Constituinte, foi “tímida” na tentativa de se obter uma equalização entre capacidade tributária e atribuições fiscais das esferas subnacionais, até mesmo em razão da força política dos representantes dos interesses de estados e municípios naquela arena, que acabaram por não enfrentar esse debate. Da mesma forma, a preocupação na definição dos critérios atinentes às transferências intergovernamentais (tigs) constitucionais, visando a uma partilha mais equilibrada da receita tributária nacional, foi eminentemente vertical. Por outro lado, as disparidades regionais e locais brasileiras, ou seja, as inequações horizontais, que já constituíam um

dos maiores desafios do país a serem enfrentados pela gestão pública, não foram devidamente equacionadas na Constituinte (COELHO, 2007).

As transferências intergovernamentais, em síntese, saíram consagradas daquele processo de repactuação da federação como instrumentos necessários à garantia de um acesso mais equitativo à receita tributária agregada, como compensação à limitação de tributar de estados e, principalmente, municípios. O governo central, em especial no período imediatamente posterior à redemocratização, passou a assumir uma função mais ativa de arrecadador e repassador de recursos (PRADO, 2006). Esse papel foi uma consequência da prevalência do caráter mais claramente vertical das tigs constitucionais, em destaque, do Fundo de Participação dos Municípios.

Se o FPM resultou de imediato num aumento significativo da participação da municipalidade na receita do país e se foi preservado e fortalecido com o propósito de se compensar o hiato entre demanda por bens públicos de padrões básicos e arrecadação própria, não se mostrou – e ainda não se mostra – capaz de reduzir as disparidades horizontais entre as unidades locais. Não à toa, os constituintes preservaram os mesmos critérios, instituídos durante o regime militar, para o fundo, transferência obrigatória que se mantém como a principal via das jurisdições locais ao bolo tributária nacional.

2.2. Uma cenoura de fácil colheita

O objetivo central desta dissertação é analisar a experiência de autonomia do último grupo de municípios que se emanciparam em Minas Gerais e buscar identificar os desdobramentos do processo emancipacionista na redistribuição da receita tributária nacional. Como a perspectiva da análise é fiscal e se pretende compreender a condição dessas unidades locais inseridas na federação fiscal brasileira, fundamental é, para tal, compreender a origem histórica, as regras e as dinâmicas de rateio, além de apontar as idiossincrasias do Fundo de Participação dos Municípios. Sendo o FPM a principal fonte de recursos na composição orçamentária dos novos municípios brasileiros, a apreciação fiscal da trajetória do grupo sob foco aqui passa necessariamente pela atuação dessa transferência intergovernamental constitucional.

A fonte de recursos constituída pelo FPM e o fenômeno emancipacionista são fatores imbricados na história da federação fiscal brasileira após 1988. A Constituinte garantiu o mais significativo reajuste das alíquotas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que deveriam ser destinadas à composição do fundo. O salto estabelecido foi de cinco pontos percentuais e meio para

o prazo de cinco anos, quando, em 1993, 22,5% de cada um dos dois tributos federais seriam redistribuídos aos 4.491 municípios brasileiros, à época.

A Carta de 1988 elevou o status político do município a ente federativo e, somadas a isso, as possibilidades fiscais significaram vantagens inéditas, graças ao reajuste dos dois impostos de composição do FPM. Mendes et ali. (2008) apontam que o incentivo acentuou a disputa por recursos por parte dos municípios, que, estrategicamente, subdividiram-se em unidades menores para usufruírem do privilégio conferido pelas regras de partilha às jurisdições desse porte. “Não se está interessado na prestação de serviços públicos ou em eficiência administrativa; trata-se de garantir verbas em disputa com outros municípios” (MENDES et ali., 2008, p.42).

Não bastasse a “cenoura” logo à frente, isto é, a ampliação da receita a administrar, o processo de emancipação de municípios estava facilitada, esta, outra consequência pró-descentralização da Constituinte de 1988 que também acabou revista posteriormente. Inicialmente, o artigo 18 da Constituição atribuía aos Legislativos estaduais a decisão de dar tramitação e deliberar sobre as demandas de criação de unidades locais. Via de regra, os requisitos exigidos foram permissivos (SOARES, 2011), como, por exemplo, a exigência mínima de apenas 2.000 eleitores em um distrito aspirante que deveria se posicionar em plebiscito – sem a participação da população da sede – do qual era necessária maioria simples para a aprovação da causa. Além disso, normalmente ficava a cargo de um deputado estadual da mesorregião do distrito aspirante apadrinhar a demanda. Como demonstrou Tomio (2002), estrategicamente, esse parlamentar preferia não se indispor com os eleitores de suas áreas de atuação e preferia dar prosseguimento à tramitação da causa de desmembramento. Invariavelmente, nos estados em que as regras previstas em leis específicas eram menos rigorosas, mais municípios foram criados nas décadas de 1990 e 2000, como são os casos de Minas Gerais e Rio Grande do Sul (SOARES, 2011). Detalhes sobre requisitos dispostos em lei complementar para o caso mineiro serão descritos no último capítulo.

Essa situação de relativa facilidade perdurou até 1996, quando se deu a promulgação da Emenda à Constituição nº15. O texto devolveu ao Congresso Nacional a responsabilidade de deliberar sobre a matéria, que, ainda hoje, não foi regulamentada por Lei Complementar, apesar das tentativas em 2013 e 2014 que acabaram em veto presidencial. Ou seja, a regulamentação sobre critérios de desmembramentos e fusões de jurisdições, mesmo retornando com alguma regularidade à pauta de discussão do Congresso Nacional, é um tema que habita o limbo jurídico há mais de 20 anos.

Não obstante o curto período de abertura legal, de aproximadamente oito anos, foi criado um volume equivalente a 25% de municípios que existiam no país no ano de 1988. Desse novo grupo de 1.079, é majoritária a participação de pequenas unidades: quando se desmembraram de suas sedes, 94% tinham menos de 20 mil habitantes, 78% possuíam até 10 mil habitantes e 52% possuíam uma população inferior a 5.000 (GOMES & MACDOWELL 2000).

2.3. Para entender o FPM: o que é e como funciona

O federalismo fiscal brasileiro desenhado em 1988 reservou às transferências constitucionais um papel essencial para o financiamento dos municípios e, conseqüentemente, para a manutenção do sistema como um todo. Em meados dos anos 2000, as tigs correspondiam a 8% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e a 73%, em média, das receitas correntes municipais segundo dados coletados por Mendes et ali. (2008). Para os menores municípios, de até 50 mil habitantes, essa participação das tigs na composição dos recursos disponíveis era ainda maior, atingindo a casa de 80%. E, de cada R\$ 10,00 transferidos da União para os governos subnacionais, R\$ 6,20 se davam por fluxos livres, incondicionais e que não exigem contrapartida dos recebedores, como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Esses números demonstram o peso que os instrumentos de compensação fiscal têm no equilíbrio da federação, especialmente as tigs constitucionais. Apesar da inviabilidade de estados e municípios competirem diretamente com o governo central por bases e receitas de impostos, o FPE e o FPM permitem a eles, em tese, “viabilizar a sua manutenção e o provimento dos serviços públicos a eles vinculados” (AMORIM & SIMONASSI, 2013, p.708) e minimizar os quadros de hiato fiscal entre o custo por demandas de bens públicos e a capacidade de financiá-los com recursos próprios.

Para reforçar a caracterização do FPM, elemento essencial no objeto de estudo, convém revisitar a tipologia das transferências intergovernamentais de Gasparini e Melo (2003) apresentada no capítulo anterior. Mencione-se que a mesma classificação também se aplica ao Fundo de Participação dos Estados, que não é tratado em detalhe aqui por não dizer respeito aos objetivos desta dissertação. Dentro da estrutura da federação fiscal, o FPM tem caráter redistributivo com o objetivo de equalização entre entradas e saídas do orçamento. Da parte do orçamento cedente, elas são legais e, mais do que isso, constitucionais, do que se garantem regras e repasses fixos e estáveis. Já quanto ao

orçamento receptor, o fundo garante recursos livres, isto é, o ente que recebe tem autonomia para destiná-los como e quanto lhe aprouver.

Nessa distinção entre ente cedente e ente receptor, cabe ainda outra classificação dentro de categorizações feitas por autores como Rezende e Mendes. Para a União, o FPM constitui um instrumento fiscal obrigatório e do município não é exigida contrapartida legal, isto é, diferentemente de arranjos cooperativos setoriais entre níveis de governo, ao ente local não é obrigada a coparticipação com ingresso de uma parcela de destinação prevista formalmente. Em resumo, cinco características se aplicam ao fundo constitucional: para a União, ele é redistributivo dentro da federação, legal e obrigatório; para o município, é de livre emprego e não requer contrapartida.

2.3.1. Evolução histórica do FPM

Esta subseção se dedica a descrever a origem legal e a evolução histórica do Fundo de Participação dos Municípios de maneira sucinta, mas suficiente para permitir a compreensão de sua relevância para as discussões que se propõem neste capítulo e nos próximos e para a análise acerca das consequências fiscais da onda de desmembramento de municípios para o sistema redistributivo fiscal.

O princípio da partilha com os municípios de impostos arrecadados pelo governo federal remonta à Constituição de 1946. Essa Carta foi a que estabeleceu o ordenamento jurídico do Imposto de Renda e também tratou da redistribuição de sua receita. Em seu Artigo nº15, o texto previa a destinação aos entes locais de 15% da arrecadação do Imposto sobre a Renda e os Proventos de Qualquer Natureza e 10% do Imposto sobre Consumo de Mercadorias. As partilhas deveriam ser feitas em parcela igual e única anual. Além disso, estabeleceu-se inicialmente que metade do valor recebido pelas prefeituras, excetuando-se as das capitais, deveria ser investida em infraestrutura rural.

Já o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), outro tributo de atribuição federal, só foi instituído por Emenda à Constituição em 1965 (EC nº18/1965), já no período militar, portanto. Desde então, são os recursos do IPI e do Imposto de Renda que alimentam não só o Fundo de Participação dos Municípios como também o dos Estados. A regulamentação do FPM se deu em 1966, no célebre Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), que promoveu importantes mudanças no sistema federal de atribuições de arrecadação e partilha de recursos, consideradas modernas à época (VARSAÑO, 1997), e cuja herança ainda dá estrutura ao sistema tributário atual.

Inicialmente, o FPM era composto de 10% do IPI e 10% do Imposto de Renda. A distribuição se iniciou no ano seguinte, em 1967.

A Constituição militar de 1967 preservou o fundo, em seu Artigo nº26, com as alíquotas de partilha dos dois impostos e o critério de rateio estrito ao número de habitantes. Ato Complementar da Presidência da República, do mesmo ano, estabeleceu a destinação de 10% do montante do fundo às capitais dos estados, regra que persiste ainda hoje. Já em 1981, por meio do Decreto-Lei nº1881, foi criado o FPM de Reserva, uma parcela dos recursos que passou a ficar reservada aos municípios mais populosos que não são capitais. Esse valor corresponde a 3,6% do total repassado pela União e, para ser contemplado com a Reserva, o município, ainda hoje, precisa ter mais de 156.216 habitantes, valor que é piso da faixa mais elevada do FPM convencional, denominado FPM Interior. Esse dispositivo de Reserva buscou propiciar maior justiça a ao grupo de unidades populosas, que, devido a suas dimensões, enfrentam proporcionalmente demandas mais complexas por bens e serviços.

Da Constituição de 1946 até 1980, os repasses do fundo foram submetidos a algum tipo de vinculação impositiva. As diferentes legislações determinavam a aplicação de parte dos valores em investimento em infraestrutura, na formação de fundos de capital ou na elaboração de programas educacionais. Só a partir da década de 1980, com a promulgação da Emenda Constitucional nº17, é que o FPM passou a ser, de fato, de livre destinação para o ente receptor. Na Constituição de 1988, não só o escopo e a origem de recursos do fundo foram preservados, como também o livre emprego das parcelas pelas prefeituras. Entretanto, o parágrafo único do Artigo nº160 condiciona os repasses à regularização de débitos do município junto a autarquias federais, como o INSS e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), único requisito para o recebimento regular das parcelas.

Assim como os critérios de emprego da verba do FPM, as parcelas do IPI e do Imposto de Renda destinados à sua composição também sofreram alterações ao longo dos anos. E a variação das alíquotas dos impostos federais guarda correlação com a conjuntura de maior ou menor distensão política (COELHO, 2007): se a conjuntura é democrática, a partilha é mais generosa. Na fase mais recrudescida do período militar, entre o fim da década de 60 e o início da posterior, as parcelas dos tributos federais atingiram seu nível mais baixo, 5% do volume arrecadado. Já na Constituinte, envolvida pelo clamor de redemocratização e descentralização política, foi concedido o reajuste proporcionalmente mais elevado da história do FPM, de três pontos percentuais de

imediatamente, levando a participação dos tributos a 20%, e prevendo acréscimos escalonados para os cinco anos posteriores até atingir a alíquota de 22,5% dos dois impostos que compõem a transferência obrigatória.

Do fim da década de 1980 até 2015, foram se dando reajustes sucessivos e graduais por meio de Emendas à Constituição. A Emenda à Constituição nº84, aprovada em 2014, é a última a tratar da matéria e que vigora no período de elaboração desta dissertação. Ela determinou o acréscimo de meio ponto em 2015 e meio em 2016, quando as alíquotas atingirão seu patamar mais alto nas cinco décadas de vigência da transferência: 24,5% de cada imposto. A Tabela 1 relata a evolução da distribuição dos dois tributos na composição do FPM com as respectivas alíquotas e emendas.

Tabela 1. Evolução das parcelas do IR e do IPI no FPM

Dispositivo Legal	Vigência	FPM (%)
Código Tributário Nacional (1966)	1967/68	10,0
Ato Complementar 40/1968	1969/75	5,0
Emenda Constitucional 5/1975	1976	6,0
	1977	7,0
	1978	8,0
	1979/80	9,0
Emenda Constitucional 17/1980	1981	10,0
	1982/83	10,5
Emenda Constitucional 23/1983	1984	13,5
	1985	16,0
Emenda Constitucional 27/1985	1985/88	17,0
	1988	20,0
Constituição Federal 1988	1989	20,5
	1990	21,0
	1991	21,5
	1992	22,0
	1993	22,5
	2007	23,5
Emenda Constitucional 84/2014	2015	24,0
	2016	24,5

Fonte: STN, 2013

2.3.2. Critérios de distribuição.

O Fundo de Participação dos Municípios, em especial a categoria Interior, foi criado para atender as jurisdições de forma proporcional ao tamanho das populações, de acordo com faixas populacionais e privilegiando as unidades interioranas. Com exceção de algumas mudanças estabelecidas pelo Decreto-Lei nº1881, de 1981, os critérios do

FPM Interior estão mantidos ainda em 2015, quase 50 anos depois da publicação do Código Tributário Nacional pelo governo militar, o que pode levar a questionamentos sobre sua obsolescência. A título de curiosidade, a população brasileira cresceu quase 150% nesse período. E o que pensar sobre a dinâmica de distribuição interna? Em meados do século passado, o país assistiu a seu mais intenso processo de êxodo populacional do campo para a cidade.

Para a regulamentação dos critérios de rateio, a Constituição de 1988 prevê a apreciação de leis complementares. A primeira, a LC nº62, foi aprovada em dezembro de 1989 e preservou o parâmetro populacional e capital-interior para a realização da partilha. Com validade de dois anos, a norma foi substituída por outra LC em 1991. Sucessivamente, a cada biênio, os dispostos foram mantidos por novas leis complementares aprovadas com mesmo teor conforme o vencimento da anterior. Ao longo desse período, os parlamentares não se mobilizaram no enfrentamento das ineficiências, principalmente as horizontais, intrínsecas às regras de rateio do FPM – como se perceberá adiante –, preferindo manter a redistribuição como está.

Uma demonstração da preferência pela manutenção das regras foi a “aprovação de leis complementares casuísticas”, na década de 1990, com o intuito de contornar as iminentes reduções dos repasses decorrentes dos fluxos migratórios (COELHO, 1997, p.40). Mesmo que os municípios perdessem habitantes, o que os levaria a faixas inferiores para cálculo do fundo, os fatores de redução financeira aprovados pelo Congresso Nacional mantiveram os valores das parcelas para esses casos de “encolhimento”. Dois exemplos são as Leis Complementares nº71 e nº74, ambas de 1992. A primeira determinou a prorrogação da distribuição dos municípios na tabela de coeficientes anteriores ao Censo de 1991, que necessariamente levaria a uma nova classificação das unidades. Já a segunda buscou congelar os coeficientes de partilha dos municípios blindando-os de possíveis perdas causadas justamente pela reclassificação consequente do Censo atualizado.

Outras características importantes preservadas pela Constituição de 1988 foram as regras de rateio do FPM entre os três perfis – Interior, Capital e Reserva – com suas respectivas alíquotas: 86,4%, 10% e 3,6%³ do montante. Para o objetivo desta dissertação e concernente a seu objeto de pesquisa, será detalhado apenas o método de

³ Os municípios da Reserva recebem o correspondente à faixa superior do FPM Interior, além da participação da parcela especial de 3,6%

partilha do FPM Interior. O cálculo é feito a partir de 18 coeficientes em valores crescentes proporcionais ao tamanho das populações municipais. Essa escala, que vai de 0,6 a 4,0 conforme a Tabela 2, foi criada pelo mesmo decreto-lei de 1981, que instituiu o FPM Reserva, e também preservada na Carta de 1988.

Tabela 2. Coeficientes por faixa populacional do FPM Interior

População	Coeficiente	População	Coeficiente
Até 10.188	0,6	De 61.129 a 71.316	2,4
De 10.189 a 13.584	0,8	De 71.317 a 81.504	2,6
De 13.585 a 16.980	1,0	De 81.505 a 91.692	2,8
De 16.981 a 23.772	1,2	De 91.693 a 101.880	3,0
De 23.773 a 30.564	1,4	De 101.881 a 115.464	3,2
De 30.565 a 37.356	1,6	De 115.465 a 129.048	3,4
De 37.357 a 44.148	1,8	De 129.049 a 142.632	3,6
De 44.149 a 50.940	2,0	De 142.633 a 156.216	3,8
De 50.941 a 61.128	2,2	Acima de 156.216	4,0

Fonte: STN 2013

Para calcular os valores das remessas dos 86,4% do fundo interiorano, são utilizadas duas variáveis. A primeira é o coeficiente populacional apresentado na Tabela 2 (Cie). A segunda é a participação de cada estado da federação na partilha do FPM total, dada pela proporção da população daquela unidade estadual na população do país. Tomemos o exemplo de Minas Gerais. Juntos, os municípios mineiros absorvem 14,18% dos recursos e recebem a segunda maior fatia entre as unidades estaduais, atrás apenas de São Paulo, que é o estado mais populoso. Essa parcela é aferida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por resolução anual a partir dos dados do Censo e das estimativas do IBGE (STN, 2013). A fórmula que indica quanto cada município irá receber pelo FPM Interior é dada por:

$$Vie = (FPMBR \times 0,864 \times Ce \times Cie) / \sum Cie,$$

sendo Vie o valor do repasse a ser recebido pelo município, FPMBR o total nacional a ser partilhado, Cie o coeficiente populacional da unidade específica, Ce o coeficiente do estado (que, no caso mineiro, é 0,1418) e $\sum Cie$ o somatório dos coeficientes de todas as

unidades de um estado. O valor 0,864 incorporado à fórmula algébrica é a taxa do montante FPMBR que é repassado nacionalmente pelo FPM Interior (86,4%).

O coeficiente estadual C_e e o somatório dos coeficientes dos municípios ($\sum C_{ie}$) são fatores da equação que explicam por que dois municípios que se localizam na mesma faixa populacional, mas estando em dois estados distintos, recebem remessas de FPM de valores diferentes. Além disso, o fator $\sum C_{ie}$ reflete as mudanças no número de municípios em uma unidade estadual, causadas por fusões ou desmembramentos que afetam as parcelas destinadas a todos os municípios daquele estado e apenas daquele estado. Note-se que, por ser uma relação inversamente proporcional, mais municípios em uma unidade da federação aumenta $\sum C_{ie}$, reduzindo o valor repassado por V_{ie} .

Todos os municípios brasileiros recebem três parcelas mensais do FPM, depositados pela Secretaria do Tesouro Nacional segundo as estimativas calculadas e publicadas anualmente pelo TCU. Em 2012, segundo a STN (2013), foram transferidos aproximadamente R\$ 56 bilhões em valores correntes. Esses recursos foram distribuídos regionalmente da seguinte forma: 35,5% para as unidades locais do Nordeste; 31,1% para as do Sudeste; 17,4% para as da região Sul; 8,8% para as prefeituras do Norte; e 7,2% para as do Centro-Oeste (STN,2013).

2.4. Ineficiências e distorções de origem

Em termos de equilíbrio vertical, uma transferência intergovernamental deve se prestar a garantir o acesso mais equitativo dos níveis da federação à receita tributária nacional, princípio justo dado que a capacidade arrecadatória é naturalmente desigual entre as esferas. Como discutido acima, esse foi o principal caráter dos fundos constitucionais preservados pela Constituição de 1988, que, em sua essência, consolidou os anseios por redemocratização e descentralização política.

Já pela perspectiva de equidade horizontal, uma *tig* tem por princípio buscar a redução do hiato fiscal entre os custos da demanda por bens e serviços públicos em uma localidade e a capacidade do respectivo governo de financiá-los, viabilizando, assim, que dois cidadãos com mesmos níveis de idade, renda e escolaridade, mas residindo em jurisdições distintas, tenham acesso a níveis de bem-estar equivalentes advindo das políticas públicas. Essa capacidade de equalização horizontal é, consensualmente na literatura brasileira contemporânea dedicada ao federalismo fiscal, a pior deficiência do sistema de transferências da federação brasileira, em especial, do Fundo de Participação

dos Municípios. A transferência pela União de recursos tributários das unidades mais prósperas para as mais pobres não é capaz de reduzir as disparidades fiscais locais no interior do país. (PRADO, 2006).

As causas das ineficiências – e mesmo distorções – do FPM Interior têm origem em dois dos critérios de rateio. A primeira é a definição do fator população como único considerado no cálculo dos repasses caso a caso. Desde sua origem, na década de 1940, a partilha para as jurisdições locais baseia-se na noção restrita de que, se uma unidade municipal é mais populosa, deve contar com um volume maior de aportes para atender esses habitantes. O caráter exclusivo não é suficiente uma vez que cada localidade preserva suas preferências e necessidades e que, ao longo de várias décadas, assistiu-se a transformações sociais, demográficas e econômicas profundas no Brasil. Prado (2006) é crítico contumaz desse pressuposto, que, segundo ele, baseia-se estritamente em uma variável que é exógena às condições de nível de desenvolvimento local e de demanda de serviços públicos específicos, ou seja, que não é confrontada com a realidade local. Assim, o autor afirma que, sem que se lance mão de critérios endógenos, a distribuição da receita fiscal seguirá “injusta e aleatória no plano horizontal” (PRADO, 2006, p.202).

O segundo motivo tido como responsável pelas ineficiências no processo de partilha do FPM são as faixas de coeficientes, apresentadas na Tabela 2 acima. A menor faixa e a maior, ou seja, os extremos da tabela, são amplos demais e abarcam unidades em situações significativamente distintas e, por isso, poderiam ser subdivididas. A situação é mais complicada no estrato inferior. O Decreto-Lei nº1881, de 1981, unificou em 0,6 as três faixas de menor coeficiente populacional que existiam até então: 0,2, 0,4 e 0,6. A partir dessa unificação, se três municípios possuem, respectivamente, 2.000, 5.000 e 10 mil habitantes, todos eles recebem a mesma quantia a título de FPM, o que redundava em disparidade em termos de receita disponível per capita.

Também problemática, a faixa superior de coeficiente 4,0 engloba tanto municípios de 160 mil moradores como Uberlândia, com 620 mil. Ainda que cada uma dessas unidades receba ainda o FPM Reserva, também em razão proporcional a suas populações, as transferências que recebem pelo fundo, no geral, são díspares.

O resultado que se tem com o peso do FPM distribuído na administração municipal brasileira e decorrente de seus critérios populacionais é um viés que favorece as pequenas jurisdições, em especial os micromunicípios de até 5.000 habitantes, em prejuízo das jurisdições mais populosas. Na extremidade inferior, há a formação de “miniparaísos fiscais”, termo utilizado por Prado (2001) para descrever as localidades

que dispõem de elevados níveis de renda per capita transferida e que, no entanto, não sofrem demasiada pressão por políticas públicas porque, na maior parte das vezes, não dispõem de grandes áreas urbanizadas e têm baixa densidade populacional.

O que também caracteriza esses miniparaísos fiscais é a condição de usufruírem do incentivo de não explorar suas bases tributárias (REZENDE, 1997). Se há a garantia de recebimento de receita livre da União, racionalmente é mais vantajoso utilizar esses recursos vindos “de fora” para sanar seus gastos do que impor uma cobrança de tributos “impopular sobre os próprios eleitores” (MENDES et. ali., 2008, p.42).

Já no outro extremo, os municípios maiores acabam subfinanciados pelo FPM, são os “primos pobres do sistema” (PRADO, 2006, p.212). Pela lógica balizar do fundo, uma unidade com mais de 156 mil habitantes, normalmente, dispõe de atividade econômica que possa explorar com a cobrança de impostos. Essa associação pode ser verdadeira, mas, por outro lado, as grandes cidades, mais populosas, urbanizadas e adensadas, concentram as maiores e mais complexas demandas por políticas públicas. É verdade que essas unidades tendem a ser mais prósperas, mas enfrentam necessidades de financiamento mais elevadas e, por conseguinte, podem ser igualmente incapazes de arcar com suas despesas por meio da própria arrecadação (REZENDE, 1997).

Em razão das distorções originadas dos critérios do FPM, a consequência disseminada é a destinação ineficiente dos recursos da federação, que não é capaz de promover minimamente uma equalização horizontal entre as unidades locais. E ela se traduz de duas formas. A primeira é o fato de grandes municípios, caracterizados por sofrer mais fortes pressões por políticas, financiarem os pequenos. Exposto de outra forma, a operação das transferências indiretas de recursos de grandes para pequenos municípios acaba por preservar disparidades sociais, o que ocorre quando recursos que poderiam ser utilizados em favor dos cidadãos pobres do município grande financiam cidadãos de elite no pequeno. Como se verá adiante, as administrações das menores unidades locais são financiadas majoritariamente por recursos transferidos das maiores via FPM Interior (GOMES & MACDOWELL, 2000).

Outro reflexo negativo desdobrado do primeiro é a distorção na alocação do fundo: o dinheiro que visa à equalização fiscal pode não necessariamente ser empregado no financiamento de políticas. Logo, não se guarda uma relação eficiente entre recurso público e demanda por políticas públicas, “o que gera desperdício e desvios para outras finalidades” (REZENDE, 2007, p.82). Se o papel da transferência intergovernamental é, ao cabo, garantir as virtudes da descentralização administrativa e fiscal, obtível, por

exemplo, na justaposição territorial entre oferta e demanda de bens públicos, o Fundo de Participação dos Municípios é falho por essa perspectiva teórica. Seus recursos não têm garantido da melhor forma a equalização dos hiatos fiscais nas administrações locais e, assim, não resultam necessariamente na equalização horizontal que se lê nos dois cidadãos, em lugares distintos, usufruindo de níveis de bem-estar público equivalentes.

Normativamente e de maneira breve, os autores brasileiros mencionados nesta seção propõem a revisão das regras do FPM. De início, é sugerida a subdivisão das faixas de menor e maior coeficientes populacionais para se buscar mais justiça na destinação da verba. Mas, para além, defende-se a inclusão de variáveis tidas como endógenas ao perfil social do município e que não se restrinjam a aspectos fiscais: tais como densidade demográfica, localização geográfica e índices de desenvolvimento.

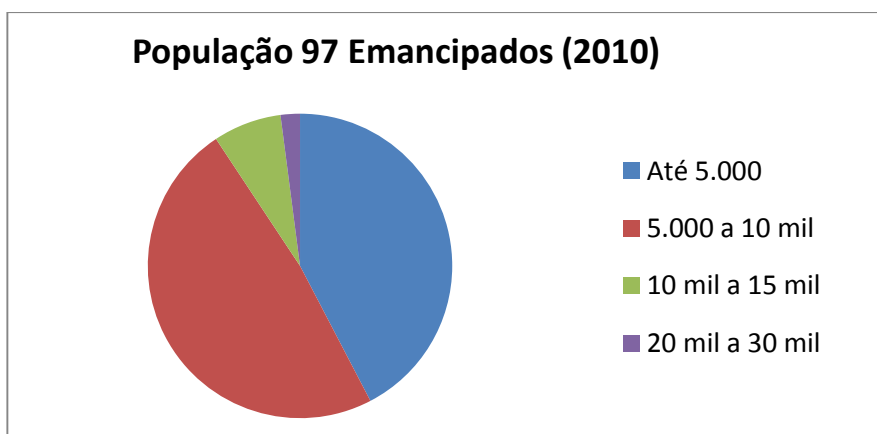
Os apontamentos descritos nesta última seção, como se verá, estão exemplificados nos estudos empíricos dos próximos capítulos. As ineficiências e distorções intrínsecas à principal fonte de financiamento do pequeno município brasileiro – porte da maioria deles – acabam por preservar e multiplicar as disparidades da federação fiscal. Como foco de análise deste trabalho, os novos municípios apresentam pequeno porte majoritariamente, e se observam na evolução fiscal deles as idiosincrasias associadas à função distributiva do FPM, situação que é mais grave para o sistema fiscal em razão do alto grau de dependência do fundo demonstrado pelo município emancipado.

CAPÍTULO 3. ESTUDO DAS RECEITAS: BAIXA AUTONOMIA E SOBREFINANCIAMENTO

3.1. Objeto empírico: descrição geral dos municípios emancipados

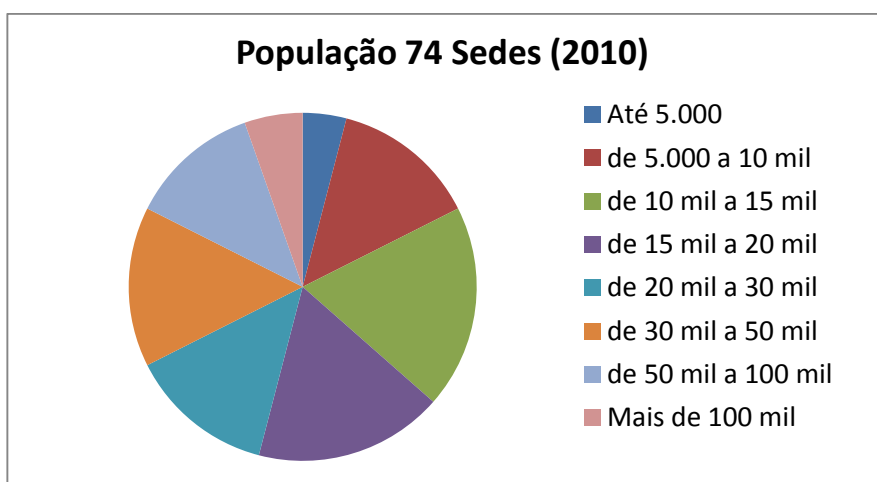
Os 97 municípios que constituem o objeto desta dissertação não se diferenciam substancialmente em termos de suas características gerais dos demais que se emanciparam no mesmo período imediatamente após a promulgação da Constituição, em 1988. Quanto à população, segundo Soares (2011), 47% das novas jurisdições do Sudeste tinham até 5.000 habitantes registrados no Censo de 2010. Dentro do objeto aqui pesquisado, integram o perfil de micromunicípios 42%. Já no limite de 10 mil habitantes, eram 83% os novos municípios do Sudeste. Do grupo analisado, são 90%.

Figura 1



Elaboração própria/IBGE

Figura 2



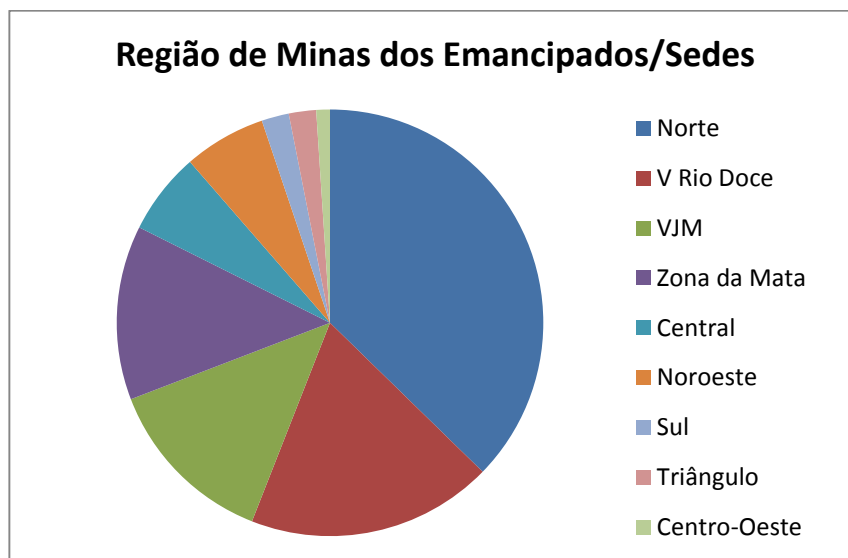
Elaboração própria/IBGE

Mais dispersa quanto às faixas populacionais é a distribuição das ex-matrizes, como apresentado na Figura 2. Os estratos com maior participação desse grupo são o de 10 mil a 15 mil habitantes e o de 15 mil a 20 mil habitantes. Juntas, essas duas faixas somam 37% dos municípios Sedes.

Dos municípios mineiros que se tornaram autônomos em 1995, 65% apresentam, para dados de 2010, Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) entre 0,6 e 0,7, nível que é considerado médio pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). As unidades criadas no país após 1988 têm IDHM médio de 0,629, índice localizado dentro da faixa em que se encontra a maioria dos novos municípios mineiros. Ambos os valores, contudo, confirmam a situação mais precária dessas localidades vis-à-vis às preexistentes: o IDHM médio dos municípios mineiros é 0,731 (2010), e a média do Brasil é 0,727, ambos dentro do nível considerado alto pelo Pnud.

Em relação à distribuição sub-regional do grupo analisado, nota-se a preponderância dos distritos do Norte de Minas, do Vale do Rio Doce e dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri, que concentram 68% dos casos. A divisão adotada aqui foi a das regiões de planejamento do governo do estado, que são dez. Nota-se que nove delas registraram exemplo de desmembramento de território em 1995, sendo o Alto Paranaíba a única exceção. A lista dos 97 emancipados com suas respectivas sedes e regiões de origem está no Anexo I ao fim da dissertação.

Figura 3



Elaboração própria

Minas Gerais é o estado com o maior número de municípios, marca que já detinha mesmo antes da última onda emancipacionista. Ainda assim, foi o segundo a mais ganhar novas jurisdições locais, 130. Essa relativamente maior pulverização territorial e a importância que exerce na federação fiscal brasileira – para ônus e para bônus – justificam o interesse em estudar as consequências regionais dos desmembramentos de municípios. O acesso físico aos dossiês de criação das jurisdições locais, no arquivo da Assembleia Legislativa de Minas, também influenciou na escolha.

Já a opção pelo subgrupo de 97 municípios emancipados e não a totalidade de 130 criados em Minas desde 1990 tem duas explicações: a primeira é a maior adequabilidade às dimensões dos bancos de dados e às análises de desempenho fiscal que se pretende desenvolver; e a segunda é que o subgrupo pesquisado foi contemplado pela Lei Estadual nº12.030⁴, aprovada em dezembro de 1995, e sob a égide de uma mesma Lei Complementar, a nº 37, de 1995, fato relevante na seleção do objeto.

3.2. Abordagens metodológicas adotadas e hipóteses lembradas

A exploração empírica desta dissertação será sustentada em abordagens e métodos diferentes. Em linhas gerais, inicialmente, será feita uma comparação longitudinal entre três grupos: os 97 municípios emancipados, suas 74 ex-sedes e o conjunto de todos os municípios mineiros. Serão observadas as diferenças e semelhanças na dinâmica de indicadores fiscais entre os três grupos. Para esta primeira abordagem, os dados abrangem o período de 1999 a 2012, e o objetivo é detectar variações no grau de dependência fiscal e na composição de despesas.

A segunda perspectiva será uma comparação exploratória dentro dos grupos de emancipados e de ex-sedes. Cada um deles será dividido segundo critérios populacionais relativos a 1998 (primeiro exercício da série histórica, que, para essa seção específica, estende-se até 2014). Partindo desse reagrupamento, será analisada a dinâmica longitudinal dos indicadores. O objetivo é verificar se o componente populacional é preponderante na performance fiscal dos municípios analisados, posto o protagonismo do FPM na composição da receita das unidades e sendo a população o critério exclusivo para a partilha do fundo constitucional.

Para melhor apreensão das perspectivas de avaliação e resultados pelo leitor, esta parte de exploração empírica da dissertação será dividida em dois capítulos. Neste,

⁴ O município de Tocos do Moji foi emancipado de Borda da Mata por meio da Lei 12.050, aprovada também em dezembro de 1995.

serão analisadas as composições de receita dos municípios e, o próximo será dedicado à observação do grupo de despesas.

Para além da avaliação longitudinal entre grupos ou dentro dos grupos, esforço que vai se amparar basicamente na interpretação visual de gráficos, outros métodos serão utilizados. A exploração da composição de receitas, neste capítulo, terá início com um exercício ilustrativo sobre a partilha do FPM. Hipoteticamente considerando a evolução real das populações dos municípios, como seria a distribuição se os ex-distritos fossem “devolvidos” às suas respectivas ex-sedes? Ou seja, o que poderíamos supor, para a atualidade, se as 97 emancipações não tivessem ocorrido? Já no capítulo sobre as despesas, buscar-se-á a verificação de correlações significativas entre o peso do fundo de participação na formação das receitas para explicar o suposto maior peso das despesas administrativas e legislativas. O objetivo é verificar se a maior disponibilidade proporcional de recursos garantida pela partilha constitucional permite e estimula o maior gasto proporcional com a manutenção administrativa do município.

As abordagens foram escolhidas para a verificação das hipóteses que sustentam esta pesquisa, nesta etapa voltada eminentemente para questões fiscais. Em primeiro lugar, as emancipações resultaram na maior fragmentação de recursos partilhados via FPM, e essa nova partilha é caracterizada por um grupo restrito de beneficiários e outro grupo difuso de prejudicados. Pretende-se demonstrar também que a autonomia político-administrativa obtida por meio das emancipações não se traduziu em independência fiscal. Ao contrário, os novos municípios são os mais dependentes dos recursos partilhados pelo fundo constitucional livre, que chegam a superar a marca de 50% na composição das receitas correntes. Para se tentar comprovar essa suposição, serão úteis a comparação entre grupos de jurisdições e dentro dos grupos Emancipados e Sedes e também a leitura longitudinal dos indicadores fiscais.

3.3. Exercício hipotético: como seria a partilha do FPM sem as emancipações?

A primeira exploração dos dados coletados para considerar a composição das receitas dos municípios emancipados é um exercício contrafactual. O objetivo é tentar identificar qual é a origem dos recursos que sustenta majoritariamente o conjunto de novas jurisdições, que são altamente dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Qual seria o montante repassado aos 74 municípios originais se os distritos que deles se emanciparam fossem reintegrados, considerando a mesma

evolução populacional das novas unidades? Esse experimento ilustrativo será feito manipulando-se os coeficientes que compõem a fórmula do FPM. Daí, será comparado o total transferido às 74 unidades “íntactas” à transferência real para o agregado dos dois grupos, ou seja, para os 171 municípios. É intuitivo esperar que o total repassado seja maior na realidade do que no exercício, o que permite o questionamento do princípio teórico situado na perspectiva da escolha pública de que a descentralização redundará na contenção das dimensões fiscais do poder público.

As regras de rateio dos recursos do FPM entre tipos de município, como descrito no Capítulo 2, foram preservadas pela Constituição de 1988 do Código Tributário Nacional de 1966, ou seja, do período militar (STN, 2013). Contudo, após a edição do Decreto-Lei nº1881, de 1981, mencionada no capítulo 2, que estabeleceu uma cota de reserva às maiores jurisdições, o chamado FPM Interior passou a dispor de 86,4% do bolo distribuído pela transferência constitucional. Portanto, de cada R\$ 100 disponíveis para o fundo, R\$ 86,40 são distribuídos pelo FPM Interior, do qual os municípios incluídos na reserva também usufruem.

Para a composição da fórmula de rateio, são consideradas duas variáveis. A primeira é o coeficiente populacional de cada município (Cie), composto por faixas que vão de 0,6, para unidades com até 10.188 habitantes, até 4,0, para valores superiores a 156.216 habitantes. As faixas populacionais progridem proporcionalmente aos acréscimos de dois décimos nos coeficientes, como mostrou a Tabela 2 do Capítulo 2.

A segunda variável da fórmula é a participação de cada estado na partilha. Juntos, os municípios mineiros absorvem 14,18% dos recursos. O estado é destino da segunda maior fatia entre as unidades estaduais, atrás de São Paulo. Esse percentual é estabelecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por resolução anual a partir dos dados do IBGE (STN, 2013). Já a fórmula é dada por:

$$V_i = \frac{(FPMBR \times 0,864 \times 0,1418 \times Cie)}{\sum Cie},$$

sendo V_i o valor do repasse a ser recebido, FPMBR o total nacional a ser partilhado, Cie o coeficiente populacional da unidade municipal específica e $\sum Cie$ o somatório dos coeficientes de todas as unidades de um estado. Os valores 0,864 e 0,1418 são, respectivamente, a parcela do FPM Interior nacional e a parcela destinada a Minas Gerais do montante geral, ambas incorporadas à fórmula algébrica.

A intenção de realizar este exercício contrafactual de “devolução” dos Emancipados às suas respectivas Sedes, considerando a hipótese de um desenvolvimento populacional regular para ambos os grupos segundo os dados reais, é meramente ilustrativa. Para se promover uma avaliação dos impactos dos desmembramentos na partilha do fundo seria necessária a elaboração de um experimento mais complexo que permitisse a observação de um grupo amostral de controle em contraposição a outro de novos municípios. De toda forma, entende-se que o exercício merece ser preservado.

Para a elaboração serão utilizados os dados de 2012 disponibilizados pelo Finbra da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que, para este caso, estão em valores correntes ou nominais. Naquele ano, o montante de FPM distribuído no país foi R\$ 54.746.846.968,82, dos quais R\$ 7.763.102.900,18 foram remetidos a Minas Gerais. Já o somatório dos coeficientes populacionais dos municípios mineiros, em 2012, segundo a resolução do TCU para aquele exercício, foi 830,8.

Juntas, as 97 unidades emancipadas em 1995 em Minas receberam, em 2012, R\$ 495.863.162,90 por meio do fundo de participação. Já as 74 sedes receberam R\$ 831.822.538,69. Somados os repasses realizados naquele ano em benefício do grupo dos emancipados aos de suas respectivas ex-matrizes, o valor é de R\$ 1.327.685.701,59.

O primeiro passo do exercício foi “devolver” as populações dos novos municípios aos originais, que permaneceriam “intactos”. Em caráter hipotético, consideraram-se os números de habitantes de 2012, logo, supondo a mesma evolução populacional, tanto do distrito quanto da sede. O segundo passo foi, a partir das faixas da tabela de rateio (Tabela 2 do Capítulo 2), identificar os novos coeficientes de cada uma das 74 unidades “intactas”. Para o terceiro passo, chegou-se ao novo somatório de coeficientes (o denominador da fórmula), em quatro etapas: a) dedução do valor real, no valor de 830,8, dos coeficientes populacionais dos emancipados, que somaram 61,2; b) obtenção das diferenças nos coeficientes de cada município hipotético intacto; c) somatório dessas diferenças nos coeficientes, que é de 16,2; e d) adição desse somatório ao valor real após a dedução dos coeficientes dos emancipados. Assim:

$$\sum \text{CieHip} = \sum \text{Cie} - \sum \text{CieEmanc} + \sum \Delta \text{CieHip} = 830,8 - 61,2 + 16,2 = 785,8$$

Portanto, o somatório hipotético dos coeficientes populacionais dos municípios mineiros ($\sum \text{CieHip}$) no exercício proposto é 758,8. Desse novo valor, chegou-se ao

quarto passo, que é o cálculo de qual seria o repasse de FPM em 2012 para cada uma das 74 unidades hipotéticas “intactas”. Como quinto e último passo, realizou-se a soma desses repasses hipotéticos, cujo resultado foi R\$ 1.005.846.824,29.

Os 97 municípios emancipados e suas 74 respectivas ex-matrizes usufruíram em 2012, juntos, de mais recursos do fundo do que se as 74 unidades originais tivessem se mantido intactas, considerando, claro, a mesma evolução populacional real de todas as unidades tratadas na elaboração. E o valor dessa diferença é de R\$ 321.838.877,30, ou aproximadamente 24% do que os dois grupos receberam realmente em 2012.

Se a dois grupos são transferidos quase R\$ 322 milhões a mais em repasses livres do que se constituíssem um grupo único, que municípios estão deixando de receber essa quantia então? Uma parcela de verba é perdida pelos próprios municípios-matriz: se os 74 que compõem o objeto de análise do trabalho ficaram com R\$ 831,8 milhões em transferências de FPM em 2012, ficariam com R\$ 1 bilhão se não houvessem ocorrido os desmembramentos em 1995. No entanto, essa “reintegração” significaria também mais despesas, visto que a população hipotética total dessas unidades “intactas” seria aproximadamente 20% superior ao valor de fato (de 2,45 milhões de habitantes para 3,07 milhões).

Entretanto, o conjunto da perda é um encargo a que respondem todos os municípios pré-existent em Minas Gerais. A variável chave para se entender essa lógica é o denominador da fórmula de partilha, o somatório dos coeficientes populacionais do conjunto de municípios do estado ($\sum C_{ie}$). Quanto mais municípios existirem em um estado, maior é o valor do denominador e, assim, menor será o valor partilhado individualmente (V_i).

Ainda em caráter ilustrativo, calculou-se, também hipoteticamente e respeitando o mesmo desenvolvimento populacional médio dos grupos Emancipados e Sedes, qual seria o repasse via FPM a uma unidade local com o $\sum C_{ie}$ contrafactual, isto é, valendo 785,8 para Minas Gerais em 2012. Esse exercício contempla as duas faixas populacionais extremas, a de coeficiente 0,6 e a de 4,0, que são as que mais abrangem unidades locais díspares e, por isso, são consideradas as mais problemáticas por autores brasileiros contemporâneos. Além disso, as perdas absolutas para um estrato e outro também representarão o menor e o maior valor, sendo que as faixas intermediárias, obviamente, sofreriam perdas intermediárias, hipoteticamente.

Um município mineiro pequeno ($C_{ie}=0,6$) teve o direito de receber R\$ 5.606.477,78 em transferências naquele ano. Com o novo denominador da fórmula, isto

é, com a reintegração dos Emancipados às Sedes, o valor seria de R\$ 5.927.541,03. A diferença, portanto, seria de R\$ 321.063,35 a mais, ou 5,7%.

No caso do grande município mineiro (Cie=4,0), a perda relativa hipotética também seria de 5,7% sobre o montante que realmente foi transferido. Contudo, se foram repassados pela União, de fato, em 2012, R\$ 37.376.518,54 para cada um, essa cifra subiria para R\$ 39.516.940,19 com o novo somatório dos coeficientes do estado. A diferença seria de R\$ 2.140.421,65. Com esse exercício ilustrativo, apontamos que apenas as perdas hipotéticas de repasses de FPM de dois grandes municípios mineiros (Cie=4,0) seriam quase o bastante para fornecer integralmente as transferências totais para 2012 de um município pequeno (Cie=0,6).

Evidentemente, as jurisdições de maior população são os que apresentam maiores densidade demográfica, volume de cidadãos residindo em áreas urbanas e, conseqüentemente, mais demandas por serviços públicos em maior número e complexidade. Entretanto, proporcionalmente, isto é, em termos per capita, eles são menos contemplados pelas transferências do fundo, diferentemente das localidades de até 10 mil habitantes. Também é natural que municípios maiores possuam mais chances de explorar uma base de tributação própria mais ampla e pródiga. Ainda assim, as discrepâncias de alocação, nas visões de Mendes et ali. (2008) e Prado (2006), deveriam ser corrigidas por critérios que favoreçam a demanda por serviços e investimentos urbanos, e não simplesmente o porte populacional, ainda que com faixas mais ajustadas e graduais. O principal motivo dessa concentração de recursos em favor do pequeno município são justamente as faixas de coeficiente populacional, que não guardam relação proporcional com a real distribuição das 5.570 unidades municipais brasileiras.⁵

3.4. Indicadores fiscais e escolhas para a elaboração do banco

Nesta seção, estão descritos os indicadores fiscais para a análise longitudinal e na comparação entre grupos de municípios. Eles serão especialmente úteis para verificação da primeira hipótese, segundo a qual as novas unidades são as menos autônomas em termos de proporção de arrecadação própria. Também aqui serão expostas situações com que se deparou no processo de elaboração do banco de dados. A

⁵ A menor faixa de distribuição de FPM (Cie=0,6) engloba mais de 40% das unidades em termos populacionais. Entretanto, não traduz a diversidade de porte desses municípios, cujas populações variam de algumas centenas a 10.188 habitantes.

montagem que respeitasse a composição dos indicadores para o período contemplado levou a alguns dilemas que demandaram escolhas, e elas são justificadas abaixo.

Inicialmente, apresentamos os indicadores fiscais de receita:

- Trib/Cor: participação da receita tributária local nas receitas correntes totais. Quanto maior essa relação, mais autônomo é o município quanto a constituição de seus recursos fiscais;

- FPM/Cor: participação do FPM nas receitas correntes locais, sendo o fundo um componente das transferências intergovernamentais da União. Apresenta a significância do FPM para a composição de receitas do município.

- FPM per capita: proporção entre os recursos do fundo e a população local.

- PIB per capita: relação entre o Produto Interno Bruto restrito ao município e sua população.

Os dados que compõem o banco são do Finanças do Brasil (Finbra), disponíveis no portal da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O período coletado estende-se de 1998 a 2014, este, o exercício mais recente com dados disponíveis.

Optou-se por não se coletarem dados anteriores a 1998 porque aquele exercício foi o primeiro com execução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado pela Emenda à Constituição nº14, de 1996, e posteriormente regulamentada por lei complementar. Uma das fontes de financiamento do Fundef são os recursos que, anteriormente, eram inteiramente destinados ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A partir de janeiro de 1998, 15% do montante a ser transferido por FPM passou a financiar o Fundef. Posteriormente, por meio da aprovação da Emenda à Constituição nº53, de 2006, o Fundef foi transformado em Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (Fundeb). A lei complementar que regulamentou o novo fundo, além de preservar as fontes de financiamento originais do modelo anterior, como a dos recursos do FPM, acrescentou outras.

Em razão da ruptura que o fundo educacional representou no fluxo de recursos transferidos via FPM aos municípios e sendo essa transferência intergovernamental uma das dimensões essenciais desta dissertação, a série histórica analisada inicia-se em 1998, já com o Fundef em execução. Além disso, compreende-se que a série, por contemplar 17 dos 20 anos de existência do grupo de municípios que é o objeto de pesquisa, possui elementos suficientes para uma leitura proveitosa de tendências assumidas pelos

indicadores fiscais mobilizados – ou, do contrário, as abordagens não suscitarão conclusões palpáveis mesmo com o banco iniciando-se em 1996.

Os dados do STN originalmente estão em valores nominais ou correntes, isto é, careceram de correção para que fosse possível realizar uma análise de tendências mais justa. Os índices de correção foram obtidos no portal do Banco Central na internet. Optou-se pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE como índice de correção da inflação por ser ele o oficial nas operações de contabilidade pública.

Para o cálculo dos índices de correção (Anexo 3), foram considerados períodos de dezembro do ano de referência a dezembro de 2014. Por exemplo, para se calcular o índice para correção dos dados do ano 2000, calculou-se a variação do IPCA de dezembro de 2000 a dezembro de 2014. Não foi considerada para os cálculos a inflação oficial de 2015, primeiramente, por ser o ano corrente da realização desta pesquisa e, assim, ainda não estar disponível um cômputo fechado. Além disso, a variação média de preços em 2015 se mostrou atípica.

3.4.1. Dimensões utilizadas na composição dos indicadores

A escolha das dimensões contábeis para a elaboração dos indicadores fiscais do município seguiu os conceitos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (STN, 2013). Carece de justificativa inicial a escolha de mobilizar as dimensões Correntes de Receitas e Despesas e não as dimensões Orçamentárias.

Receitas Correntes e Receitas de Capital são os dois componentes das Receitas Orçamentárias segundo a classificação por Categoria Econômica. Considerando apenas as Receitas Correntes, isolam-se as Receitas de Capital, que agregam ganhos (e perdas) financeiras, operações de crédito bancário e receitas decorrentes de alienação de bens que acabariam por turvar e artificializar o perfil fiscal que se busca traçar aqui, que são o de inferir as capacidades correntes e de facto do município: atividade econômica, capacidade arrecadatória e fluxo de recursos via transferências intergovernamentais. As definições sobre as despesas serão apresentadas no Capítulo 4.

Em complemento aos conceitos já expostos nos capítulos anteriores, a STN classifica as Transferências Intergovernamentais (Tigs) como “a entrega de recursos de um ente (chamado transferidor) para outro (chamado beneficiário ou recebedor)”. Uma ressalva importante é que as Tigs ocorrem em esferas distintas de governo e não podem ser realizadas por meio de operações intraorçamentárias.

As Transferências Intergovernamentais são uma das origens possíveis de recursos que compõem as Receitas Correntes. Outra fonte importante são as Receitas Tributárias. Como descrito acima, dois indicadores trabalhados aqui são a participação tanto destas últimas quanto das Tigs na composição das Receitas Correntes. Essas relações quando confrontadas, a partir da comparação entre municípios e ao longo do tempo, permitem averiguar se uma unidade ou um grupo é mais ou menos dependente de recursos oriundos de repasses da esfera federal ou se se financia em maior ou menor magnitude por meio de sua própria base tributária.

Outros dois indicadores de receita tratam do FPM e visam a verificar seu peso na estrutura orçamentária do município. Um é a participação do fundo na composição das Receitas Correntes e o segundo, sua proporção per capita. Por se tratar de um fundo constitucional livre e que não demanda contrapartida, a observação da importância do FPM, tanto na comparação entre grupos quanto em trajetória temporal, acaba por dizer bastante não apenas da experiência autônoma dos novos municípios mineiros, pela perspectiva fiscal, como da estrutura da federação no que tange às possibilidades de financiamento das jurisdições locais, em especial as de menor porte.

3.4.2. Nota sobre a dimensão População

Esta subseção a respeito da elaboração dos dados de população deve-se ao fato de serem essenciais para a composição dos indicadores per capita. O banco de dados do Finbra (STN) não apresenta números reais anteriores a 2000 para as populações dos municípios. São adotadas para essa dimensão as projeções do IBGE para as respectivas quantidades de habitantes de 2000. Portanto, dentro do período considerado neste banco, os dados para população de 1998 e 1999 eram projeções para 2000 e tinham, assim, valores idênticos para esses dois exercícios.

Contudo, verificou-se que, para todas as unidades, as projeções do IBGE guardaram diferenças significativas na comparação com os dados reais de população do ano 2000. Normalmente, as projeções utilizadas em 1998 e 1999 foram superestimadas ao que se confirmou em 2000. Essa distorção prejudicaria sobremaneira as abordagens adotadas nesta pesquisa em dois aspectos: para os cálculos de indicadores proporcionais per capita de receitas e despesas específicas e para a categorização dos municípios em grupos (como será explicado adiante).

Para se corrigir essas distorções, os dados populacionais do grupo total de 171 municípios (97 Emancipados e 74 Sedes) foram estimados. Utilizaram-se, para este fim,

os índices de variação populacional média anual para o período entre 1991 e 2000 calculados pela Fundação João Pinheiro em “Perfil Demográfico do Estado de Minas Gerais” (2000) para cada município mineiro. O ponto de partida foram os dados populacionais de 2000 do banco do Finbra (STN), e, retrospectivamente, foram projetados os valores para 1999 e 1998 segundo os índices da Fundação João Pinheiro. Depois, os resultados foram ajustados para valores inteiros, respeitando-se a convenção de algarismos significativos.

Também são da Fundação João Pinheiro os dados de PIB per capita municipal incorporados ao banco de dados desta dissertação. A série histórica elaborada pela instituição estende-se de 1999 a 2012, e, a guisa de promover a comparação entre grupos de municípios – Emancipados, Sedes e Geral de Minas Gerais – foram tomados os valores do PIB per capita de toda essa série de 14 exercícios. Os valores de PIB per capita da Fundação João Pinheiro são correntes e foram corrigidos pelo IPCA, calculado pelo IBGE, assim como os demais valores monetários que compõem o banco de dados desta pesquisa.

3.5. Evolução fiscal comparada entre grupos e interna aos grupos

A análise da experiência fiscal dos novos municípios mineiros, por parte das receitas ou entradas, é estruturada em quatro indicadores, todos eles relacionais, ou seja, são relações entre duas dimensões: Trib/Cor, FPM/Cor, FPM Capita e PIB Capita. Cada um desses indicadores constituirá uma subseção da seção 3.5, e essa subseção irá evoluir da forma como segue. Inicialmente, será realizada a comparação entre médias dos três grupos, Emancipados, Sedes e Geral de Minas. O objetivo desta primeira abordagem é detectar variações no grau de dependência fiscal na composição das receitas. O maior peso da arrecadação própria ou dos recursos do fundo na composição das entradas indica a tendência de maior ou menor autonomia financeira, e os indicadores per capita são úteis para estimar, em escala individual, o recurso complementado via tig constitucional para financiamento de políticas (FPM) e a renda disponível média (PIB). Em sentido longitudinal, ambas as dimensões ajudam na compreensão das consequências das emancipações para os grupos em destaque.

A comparação entre grupos foi feita a partir dos valores médios anuais de cada um dos grupos para cada indicador. Para essa apreciação, a utilização de gráficos será necessária. A adoção do agregado Geral tem o único objetivo de permitir a comparação

entre os dois agrupamentos que compõem o objeto de análise central do trabalho e a média dos municípios mineiros. Considera-se interessante agregar à descrição da evolução fiscal média dos novos municípios e dos antigos estudados aqui a contraposição da trajetória dos mesmos indicadores para o conjunto do estado.

Evidentemente, o grupo de 171 municípios estudado mais detalhadamente nesta dissertação apresenta variações significativas quanto à trajetória de suas características fiscais. Portanto, a exploração das médias anuais de cada indicador, por grupo, pode não ser necessariamente a melhor tradução da evolução dos municípios individualmente, em suas condições específicas, ao longo das últimas décadas.

Para ponderar sobre essa primeira tentativa de entendimento da evolução fiscal dos novos municípios mineiros e de suas respectivas ex-matrizes, pelas médias anuais, avalia-se na sequência das subseções as dispersões apresentadas pelos indicadores por meio do Coeficiente de Variação (CV) de cada um, por ano e para cada grupo. O CV é dado pela relação entre o desvio-padrão e a média, e sua interpretação permite avaliar se um conjunto de dados é mais ou menos homogêneo: quanto menor o CV, menos os dados estão dispersos em torno da média, atestando a maior homogeneidade do grupo.

Empregar a avaliação do coeficiente de variação para os indicadores fiscais do objeto estudado aqui tem o objetivo tanto pontual quanto dinâmico: pretende-se avaliar se, na comparação entre Emancipados e Sedes, há diferenças significativas nas magnitudes de CV para cada indicador em cada exercício; e, em caráter dinâmico, se é possível apontar uma tendência temporal de determinada característica fiscal e se essa tendência é compartilhada pelos dois agregados. Em razão da tendência de alta discrepância geral dos municípios mineiros, apenas os grupos Emancipados e Sedes serão considerados, e o recurso gráfico também será preponderante para essa leitura.

Posteriormente, os dois agregados serão subdivididos por faixas populacionais e a mesma análise de trajetória de cada indicador. O fatiamento é feito de acordo com o tamanho das populações municipais segundo dados do Censo de 2000 do IBGE, o primeiro realizado nas unidades recém-criadas. Esta elaboração é baseada numa estratificação mais estreita de faixas do que normalmente é considerado por órgãos e empresas de pesquisa demográfica e trabalhos acadêmicos. A tentativa, assim, é de obter padrões de evolução mais nítidos em cada subgrupo. Os valores-limite e a respectiva taxonomia associada estão na Tabela 3 abaixo. Os componentes de cada faixa dentro dos macrogrupos também estão apresentados nos Anexos da pesquisa.

Vale fazer algumas ponderações sobre esta análise dos valores médios a partir do reagrupamento por faixa populacional. A divisão inicial dos grupos por faixas populacionais tem por referência os valores do Censo de 2000. Há muitos casos em que a evolução no número de habitantes de um município o franquearia a migrar para uma faixa superior e há ainda algumas poucas situações de municípios que encolheram e, assim, “regrediriam” de grupo. Entretanto, a composição das faixas é fixa baseada nos dados de 2000 independentemente da evolução populacional das unidades. Por esse critério, obtiveram-se dez faixas, sendo que os Emancipados se distribuem entre as seis mais inferiores, e as Sedes, entre nove, com exceção da mais baixa, dos Micro.

Tabela 3. Faixas de agrupamento populacional e quantidade de municípios

	População (2000)	Emancipados	Sedes
Micro	Até 3.000	8	-
Mini	De 3.001 a 5.000	49	7
MPequeño	De 5.001 a 7.000	25	5
Pequeno	De 7.001 a 10 mil	12	4
Médio 1	De 10.001 a 15 mil	2	10
Médio 2	De 15.001 a 20 mil	1	16
Médio 3	De 20.001 a 30 mil	-	13
Médio 4	De 30.001 a 50 mil	-	7
Médio 5	De 50.001 a 100 mil	-	9
Grande	Acima de 100 mil	-	3

Alguns grupos são compostos por poucas unidades (de uma a quatro), tanto nos Emancipados quanto nas Sedes. Para determinados exercícios, o banco original do Finbra/STN não disponibiliza as informações para um ou mais municípios desses pequenos agrupamentos (caso de *missing*). O resultado é que, para esses exercícios, a ausência de dados de um município pode ter alterado significativamente os valores médios dos indicadores fiscais. Para lidar com essa questão e em razão dela, picos e vales abruptos nas séries não terão relevância para as análises. O que importa são as tendências gerais das curvas ao longo do período.

Ainda que completos, para grupos muito diminutos, com dois ou três municípios, percebeu-se uma maior instabilidade no desempenho de alguns indicadores,

o que é lógico estatisticamente. Seja em razão dessa instabilidade ou de mais frequente ausência de dados no banco original ao longo da série, o grupo Médio 2 dos Emancipados, formado apenas por Sarzedo, e Médio 1 dos Emancipados, composto por São Joaquim de Bicas e Brasilândia de Minas, não foram considerados em algumas das análises. Grupos mais numerosos, ao contrário, apresentam tendências mais robustas para seus indicadores, ainda que padeçam de ausências pontuais de informações.

Outro fator de instabilidade para alguns subgrupos são casos que podem ser considerados *outliers*: municípios com atividade econômica mais pródiga e descolados dos demais integrantes. O caso mais emblemático é Confins, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que integra a faixa Mini dos Emancipados. Em 2005, o Aeroporto Internacional Tancredo Neves, localizado nesse município, foi revitalizado, passando a receber diversas rotas de voos domésticos e internacionais. Já a partir daquele ano, por exemplo, o PIB per capita local sofreu um incremento forte, e, em 2006, atingiu o ápice.

No mesmo subgrupo de Confins estão União de Minas e Catas Altas, que, respectivamente dispõem de desenvolvidas atividades em agronegócio e mineração. São também dois exemplos de discrepância positiva em termos de indicadores fiscais. Nas Sedes, um *outlier* é Igarapé, também na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que faz parte de Médio 2. Seu crescimento populacional foi tão forte em 17 anos que, se respeitássemos exclusivamente as faixas de valores, em 2014 ele faria parte do conjunto Médio 4, com mais de 39 mil habitantes. Isso significa que o município inflou a população média de sua faixa e, portanto, afetou a trajetória dos indicadores per capita.

Optou-se por preservar todos esses casos discrepantes em seus respectivos subgrupos e também na observação da trajetória dos indicadores. Ainda que eles causem interferências importantes na trajetória dos indicadores, e que se busque aqui a verificação de tendências contínuas no tempo, interessa também detectar a discrepância em aspectos fiscais, como representação da discrepância econômica entre municípios e entre mesorregiões de Minas⁶.

Com a subdivisão, esperava-se que as dispersões para cada indicador, em cada subgrupo, fossem inferiores aos dos macrogrupos Emancipados e Sedes. Buscou-se atestar, dessa forma, que o porte populacional importa inversamente para a detecção de mais profundos quadros de dependência fiscal. Logo, o agrupamento por faixa de

⁶ As médias dos indicadores per capita, para 1998 e 1999, também apresentaram alguma variação discrepante em relação à sequência de médias históricas. A provável razão foi a necessidade de se estimar valores populacionais para esses dois exercícios (como disposto no item 3.4.2).

habitantes, supõe-se, levará a padrões mais claros de evolução e comparação longitudinal que possam confirmar as conclusões da primeira análise das médias dos indicadores para os macrogrupos.

Para a verificação da factibilidade dessa abordagem de reagrupamento, foi calculada a média do desvio-padrão ao longo da série histórica para cada indicador em cada subgrupo. Depois, essas médias foram dispostas em um histograma por indicador. Para não alongar demais esse trecho de justificativas metodológicas, esses gráficos também estão disponíveis nos Anexos da pesquisa. Basta dizer apenas que foram poucas as situações inesperadas em que os desvios médios dos subgrupos superaram os dos macrogrupos dos quais se originaram. Para Trib/Cor, houve faixas mais populosas entre as ex-matrizes que apresentaram dispersões superiores ao desvio médio das Sedes. Já entre os Emancipados, os subgrupos mais discrepantes apareceram para PIB Capita, e justamente as faixas das quais fazem parte as unidades *outliers* discutidas acima.

Para finalizar a trajetória de cada indicador de receita, será promovida, de forma sucinta, a comparação entre subgrupos populacionais originados de macrogrupos distintos, por exemplo: observar como se deu a trajetória de FPM per capita para Pequeno dos Emancipados e Pequeno das Sedes, em contraposição. Considerando que o porte do município é relevante para explicar o grau de maior ou menor dependência na composição de receitas, supõe-se a ocorrência de tendências similares para um determinado estrato populacional, independentemente se a unidade for nova ou antiga.

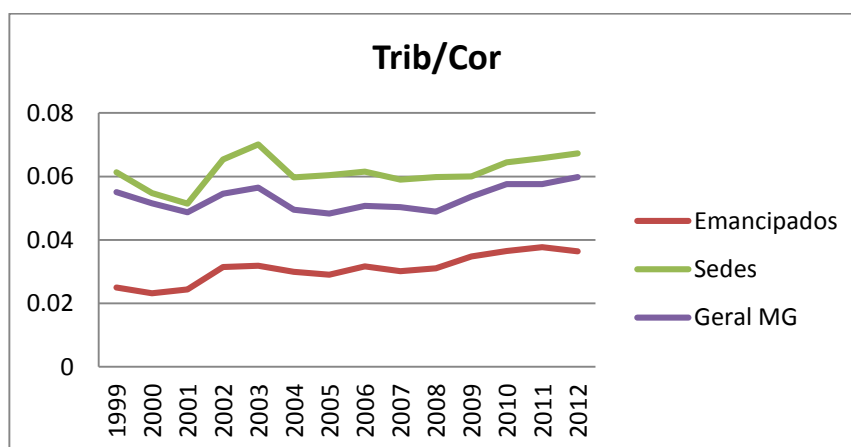
São apenas quatro as faixas coincidentes para os grupos Emancipados e Sedes segundo a divisão estabelecida a partir das informações do Censo 2000: Mini, MPeq, Pequeno e Médio 1, lembrando que este último subconjunto, nos Emancipados, é composto apenas por dois municípios: Brasilândia de Minas e São Joaquim de Bicas. Como são 16 gráficos – quatro indicadores para quatro estratos – eles estão disponíveis nos anexos da dissertação com o intuito de não delongar ainda mais o capítulo.

3.5.1. Participação da tributação própria nas receitas correntes

A primeira comparação entre grupos trata da participação da receita tributária própria na composição das receitas correntes (Trib/Cor). Primeiramente, será realizada a comparação entre os três macrogrupos com a leitura de tendência temporal. Observa-se, pelo Figura 4, que os três apresentam baixa capacidade arrecadatória, abaixo de 10% em média. Também é verificada uma similaridade nos desenhos das curvas, com trajetórias

praticamente paralelas. Houve um período de pico de receita própria entre 2003 e 2004, e, depois de um nivelamento horizontal e uma tendência gradual de aumento relativo da participação tributária a partir de 2008. Diferenciando os grupos, percebe-se que os Emancipados têm, em média, o menor peso de impostos locais, que variando entre 3% e 4%. As Sedes apresentam arrecadação própria proporcional (em torno de 6%) ligeiramente maior até do que a média mineira (em torno de 5%).

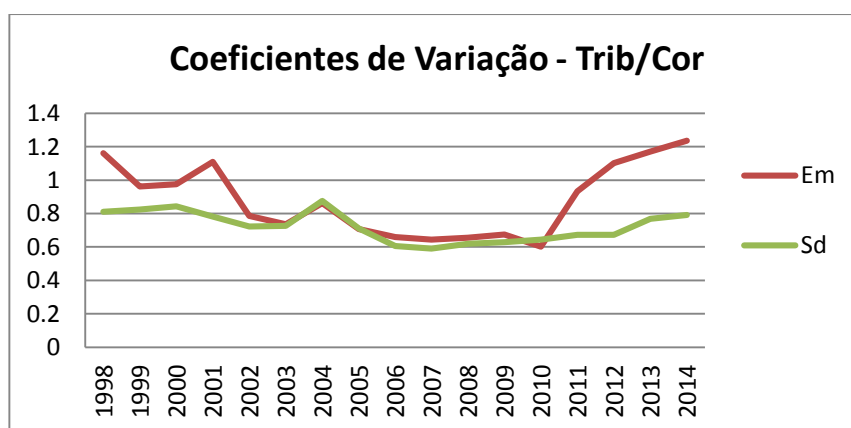
Figura 4



Elaboração própria/STN

A participação da arrecadação própria nas receitas é um indicativo da potencialidade econômica no município. Na comparação entre os coeficientes de variação de Trib/Cor (Figura 5), percebe-se alta variabilidade ao longo do tempo apesar de, na maior parte do período, os movimentos de maior ou menor dispersão serem concertados entre Sedes e Emancipados. Além disso, percebem-se altos valores de CV, fato que simboliza, para os dois conjuntos, heterogeneidade ao longo da série.

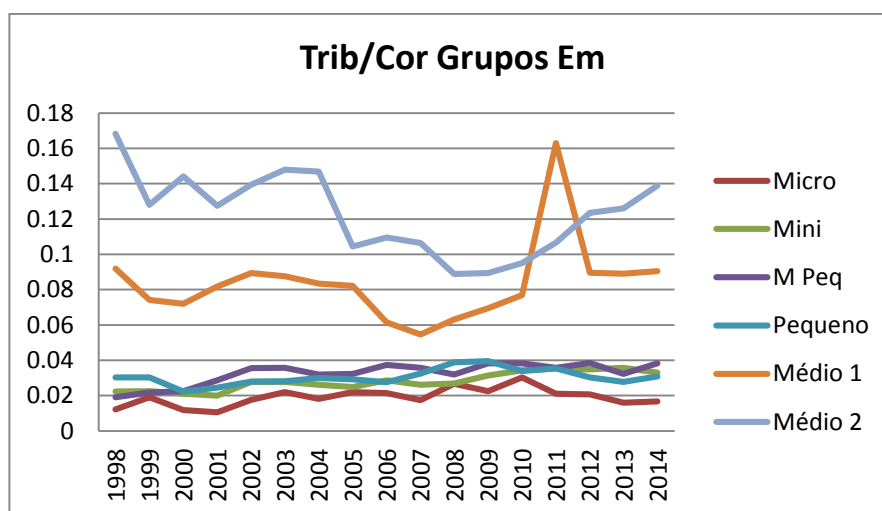
Figura 5



Elaboração própria/STN

Parte-se agora para a leitura da trajetória do indicador segundo subgrupos populacionais, iniciando-se pelos Emancipados. São discrepantes as faixas Médio 1 e Médio 2, que, como dito na abertura da seção, são compostos por dois e um município, respectivamente, e, portanto, muito voláteis. Suas curvas (laranja e azul-clara) além de instáveis, apresentam patamares mais altos do que os demais. Já os quatro subgrupos de porte menor têm padrão muito similar e constante para Trib/Cor, não ultrapassando, nenhum deles, em nenhum exercício, o valor de 0,04. Ou seja, a participação do esforço tributário próprio não ultrapassa 4% das receitas correntes nesses municípios. A faixa Micro, a mais inferior (até 3.000 habitantes), apresenta médias mais baixas ainda, ligeiramente, com Trib/Cor máximo de 3,5%.

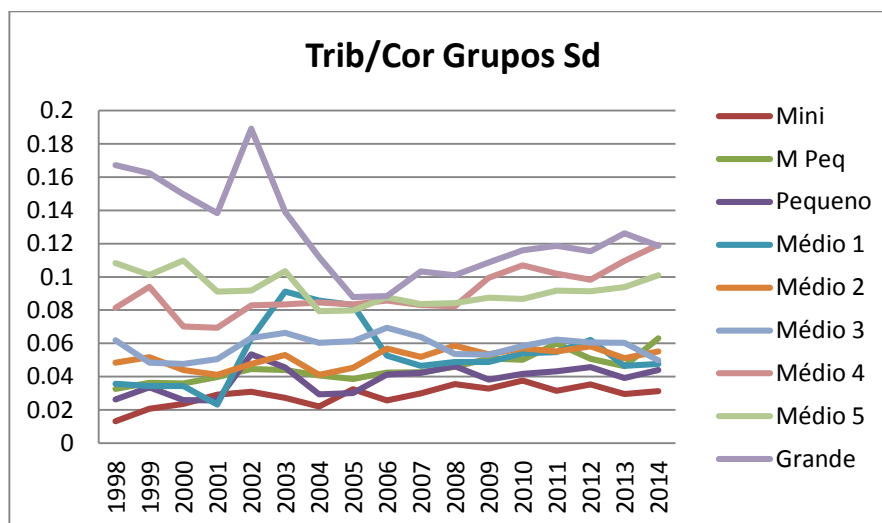
Figura 6



Elaboração própria/STN

Os gráficos dos subgrupos originados do agregado Sedes parecerão mais confusos por agregarem nove curvas cada um, mas serão destacados apenas os aspectos mais claros e substanciais. Para a trajetória de Trib/Cor por agrupamento populacional, o que se deve extrair do emaranhado de linhas é o respeito diretamente proporcional à progressão das faixas populacionais: maior o município, maior a participação de arrecadação tributária própria em suas receitas correntes (Figura 7). Há algumas exceções pontuais em que um estrato menor posiciona-se acima de outro maior, mas, ao longo da série, o padrão é mantido: subgrupos de porte mais elevados demonstram maior participação da própria receita com impostos em suas receitas correntes.

Figura 7



Elaboração própria

Essa mesma constatação sobre as faixas de população se verificou para os subgrupos dos Emancipados e também para os agregados. Para este último caso, como os Emancipados são de menor porte, em média, têm também autonomia tributária inferior às médias das Sedes e do conjunto dos municípios mineiros.

Por fim, a comparação de trajetórias de subgrupos de mesmo estrato populacional, mas com origens diferentes. Confirma-se a suposição de que a similaridade de porte determina tendências similares para os indicadores fiscais? Nas quatro subdivisões há algum paralelismo entre as duas curvas de médias de Trib/Cor. Entretanto, nas três mais inferiores (Mini, MPeq e Pequeno), o conjunto originado dos Emancipados está abaixo do respectivo originado das Sedes. Isso significa que, mesmo com dimensões similares, um conjunto de municípios novos é menos autossuficiente na obtenção de receita do que os antigos.

O descolamento entre as curvas dos subgrupos (conferir Anexos) vai se reduzindo conforme as faixas populacionais vão progredindo. Assim, a maior discrepância se dá para os Mini, cujo maior distanciamento na série é de quase 100% maior para as Sedes frente ao valor assumido pelo subconjunto das unidades novas. Para MPeq e Pequeno, a curva das Sedes ainda é superior, mas com distanciamento mais justo. A exceção é Médio 1, em que a participação da arrecadação própria nas receitas é superior para o subgrupo dos Emancipados do que para o das Sedes. Isso se deve certamente ao fato de São Joaquim de Bicas e Brasilândia de Minas, as duas

unidades que compõem Médio 1 dos Emancipados, contarem com atividade econômica mais dinâmica do que a média dos 10 municípios que compõem Médio 1 das Sedes.

3.5.2. Participação do FPM nas receitas correntes

A análise do peso dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios na composição das receitas correntes também indica o grau de dependência fiscal dos municípios. A hipótese é de maior dependência fiscal dos novos municípios na comparação com os antigos, sejam as ex-matrizes ou a média mineira. Diversamente de Trib/Cor, descrito na subseção anterior, espera-se que, quanto maior o porte município, menor a média de FPM/Cor, mas, sendo os Emancipados menores em sua maioria, são eles mais dependentes comparativamente.

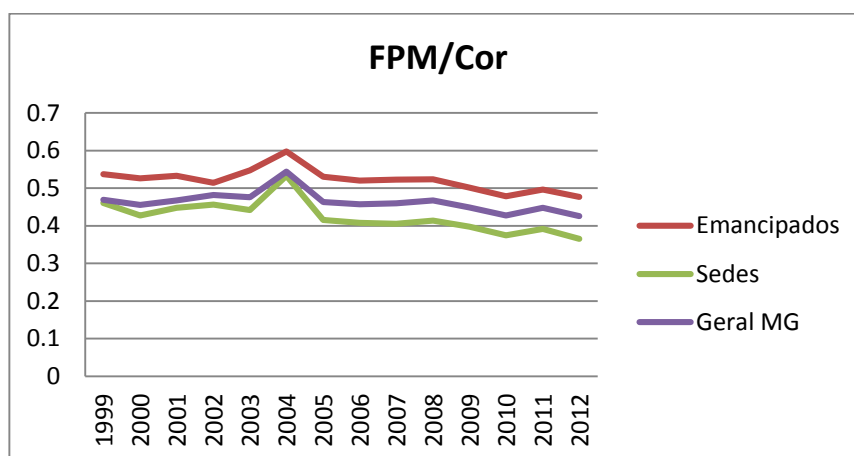
A ordem de disposição dos três grupos na leitura de FPM/Cor é, da mais superior para a menos, os Emancipados, o grupo Geral de Minas e as Sedes, em trajetórias paralelas ao longo da série, conforme apresentado na Figura 8. Há uma tendência de leve queda nas médias do indicador em função da participação mais forte de outros tipos de transferência vindas do governo federal ao longo do tempo. Destaque-se o pico de participação do FPM em 2004 para todos os municípios, ano em que, cabe observar, não houve reajuste nas alíquotas de partilha do IPI e do Imposto de Renda para a composição do fundo.

Em termos gerais, a significativa participação das transferências da União na composição das receitas correntes municipais aponta para duas características que certamente se aplicam ao conjunto da federação. A primeira, que o governo central, de fato, assume fortemente o papel de distribuidor de recursos tributários dentro do sistema. Os entes locais, ainda que autônomos politicamente, são altamente dependentes do governo central como fonte de receita. E, ainda que se observe a leve trajetória de retração da participação do FPM no cômputo das receitas correntes, ele ainda responde, em média, por entre 40% e 55% das composições. No caso dos Emancipados, o valor mais alto foi de 60%, justamente em 2004, e apenas em um exercício, em 2010, a média foi inferior a 50% para esse grupo.

Percebe-se uma antítese entre o peso da arrecadação própria e o peso do FPM na composição das receitas correntes nestas observações. Sendo o FPM constitucionalmente obrigatório para o repassador e de livre emprego por parte do recebedor, depreende-se a segunda conclusão relativa à composição das receitas: não

apenas a capacidade tributária nos municípios é restrita, especialmente nos pequenos, em razão da limitação da atividade econômica, como o principal instrumento de equalização de que dispõem, o FPM, atua como elemento de desestímulo à exploração da base tributária, ponto de crítica às transferências *block grant* presente na literatura. O que impediria, por exemplo, que as prefeituras dos novos municípios cobrassem de seus cidadãos o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), de atribuição municipal?

Figura 8



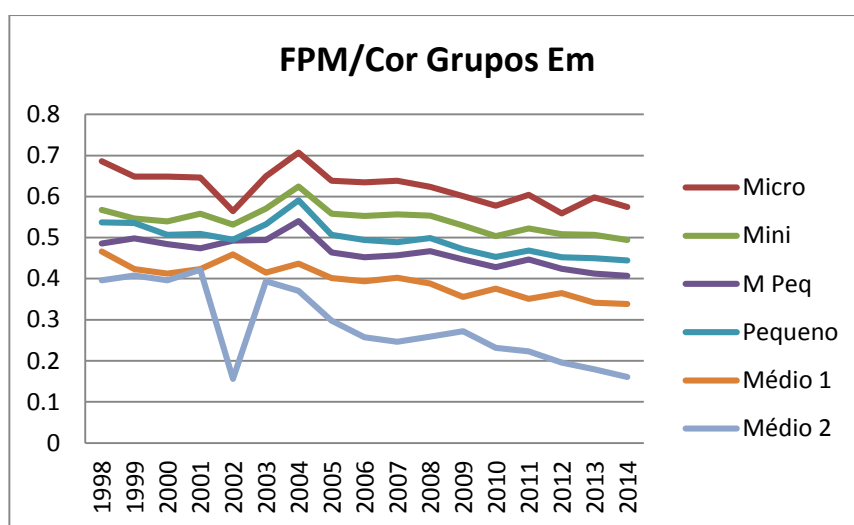
Elaboração própria/STN

Em uma breve avaliação da dispersão apresentada do indicador ao longo da série, sem a necessidade de demonstração visual, convém apontar apenas que os coeficientes de variação de FPM/Cor para Emancipados e Sedes mantêm um comportamento relativamente baixo e estável, atingindo, no máximo, 30% de variação em torno dos valores médios. Isso significa que há um padrão claro em termos do peso da transferência nas receitas correntes. Essa regularidade confirma representação gráfica do histórico das médias de FPM/Cor, e ela é explicável pela institucionalização, via Constituição, do fundo partilhado.

As trajetórias dos dois CVs no período são paralelas, e a distância eles é pequena. Há uma dispersão ligeiramente maior para as Sedes ante os Emancipados. Isso se deve ao fato de que os recursos do fundo têm peso alto na composição das receitas correntes mais para o conjunto dos municípios novos do que para o dos antigos. Em termos da dependência do FPM, portanto, os Emancipados são mais homogêneos e, como já visto na comparação das médias, mais dependentes do fundo em proporção às receitas totais do que as Sedes.

Partamos agora para a leitura da participação do fundo no cômputo das receitas segundo a subdivisão por faixas populacionais. Tanto para os estratos de Emancipados quanto os de Sedes, fica clara a relevância do fator populacional, posto que a sequência das curvas respeita quase que integralmente a ordenação populacional. No caso das novas jurisdições, há apenas uma inversão entre MPeq e Pequeno, como indica a Figura 9. Quanto menor a faixa, maior é a participação do FPM nas receitas correntes. As curvas decrescem levemente, confirmando a análise da Figura 8, o que se justifica na participação mais significativa de outras transferências da União para os municípios.

Figura 9



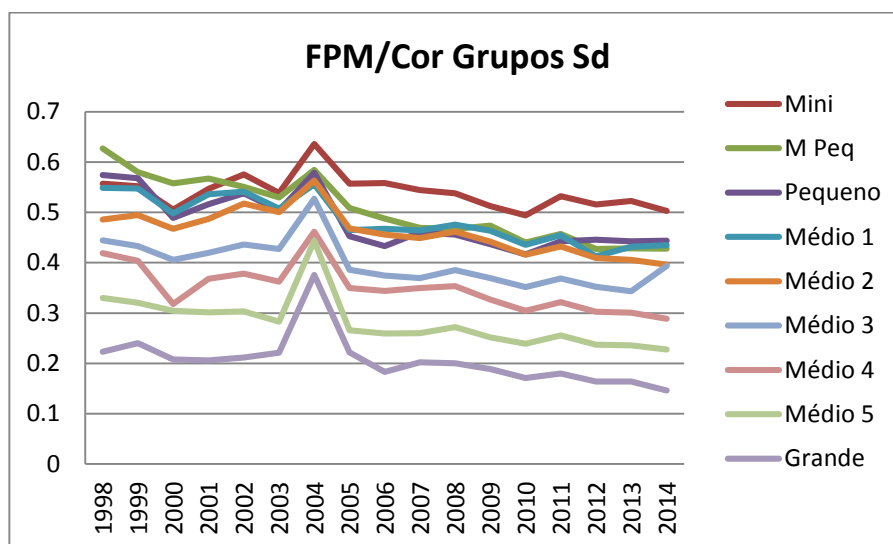
Elaboração própria/STN

Ainda descrevendo a Figura 9, observa-se que as curvas descrevem tendências bastante próximas do paralelismo, mas a variação de valores entre o grupo mais dependente do FPM para o menos é alta. Enquanto o conjunto Médio 1, o maior no caso, tem a relação entre o fundo e as receitas correntes variando entre 20% e 40% ao longo da série, o subgrupo Micro, o menor e mais dependente da tig constitucional, mantém-se entre 60% e 70%.

Para a trajetória da participação do fundo na composição das receitas correntes dos subgrupos de municípios que eram matrizes, em linhas gerais, preserva-se o raciocínio de que quanto menor o município, maior o peso do FPM no orçamento, em média, conforme a Figura 10. Observa certa invariabilidade na proporção FPM/Cor para cada subconjunto ao longo da série. Interessante é notar que, segundo a estratificação proposta aqui, a distância entre as curvas vai se ampliando cada vez mais conforme a

progressão das faixas. Dito de outra forma, ainda que a sequência de estratos seja inversamente preservada em dependência de FPM, nos mais inferiores esse grau é mais próximo; já entre as faixas superiores, de Médio 3 a Grande, os municípios são, em média, cada vez menos dependentes das transferências. Para o grupo dos mais populosos, a relação FPM/Cor chega a ser inferior a 20%.

Figura 10



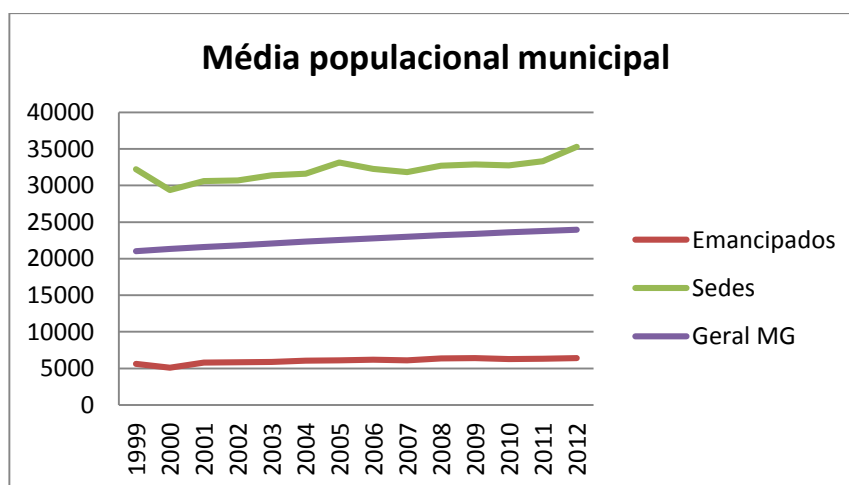
Elaboração própria/STN

Uma comparação menos cuidadosa entre as Figuras 9 e 10 é o bastante para perceber a similaridade de tendência entre os subgrupos de mesmo nome. A regularidade das regras e as garantias do Fundo de Participação dos Municípios são refletidas nessa observação. Na contraposição entre estratos iguais, mais originados de Emancipados e Sedes, os grupos Mini, MPeq e Pequeno apresentam curvas praticamente sobrepostas para o indicador FPM/Cor. No primeiro conjunto, a relação varia entre 50% e 60% para a composição das receitas. Para MPeq, a amplitude é de 40% a 60% e, para Pequeno, os valores estão na maior parte do período entre 45% e 55%. A exceção a essa similaridade, mais uma vez, é do subgrupo Médio 1. A situação confirma a demonstrada na subseção anterior, de que o agrupamento das novas unidades é menos dependente do fundo em relação a seu correspondente nas Sedes em razão de os municípios do primeiro serem mais dinâmicos economicamente.

3.5.3. Evolução do FPM per capita

Para completar a análise das receitas, faltam os dois indicadores fiscais per capita. Inicialmente, porém, vale apresentar algumas observações sobre o desenvolvimento populacional dos três agregados. Para ser possível fazer essa observação dinâmica, optou-se pela avaliação das médias populacionais dos grupos em vez da população total, algo que não seria viável em razão do prejuízo causado pela eventual inexistência de dados de algumas unidades ao longo da série histórica do Finbra/STN. Fica clara, de início, a magnitude muito inferior dos Emancipados em relação às Sedes: enquanto aqueles gravitaram entre 5.000 e 6.000 habitantes, em média, entre 1999 e 2012, estas variaram entre 30 mil e 35 mil habitantes, ou seja, o sêxtuplo de tamanho. Já a média estadual posiciona-se no campo intermediário, variando de 20 mil a 25 mil habitantes. Essa descrição é baseada na Figura 11.

Figura 11



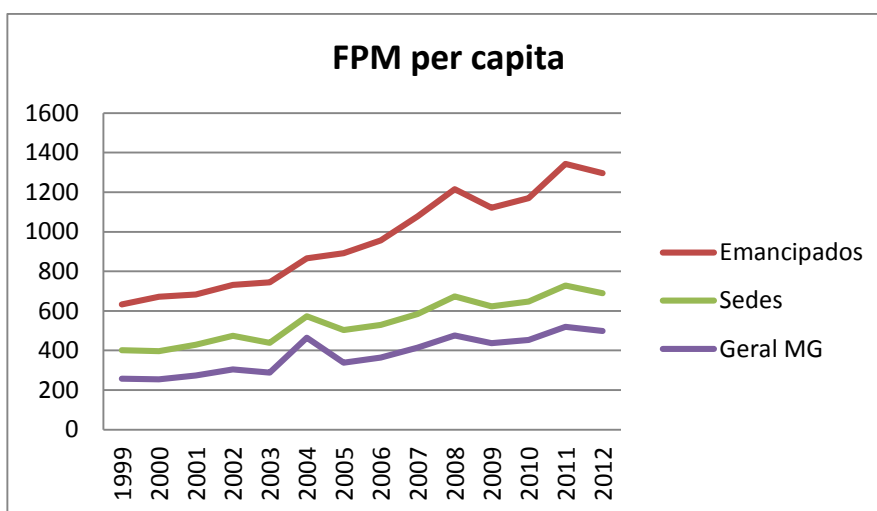
Elaboração própria/STN

Importante também é verificar a evolução populacional de cada um dos grupos. Constatou-se que o desenvolvimento foi bastante similar, aproximando-se de 1% ao ano em média. No período, a variação média anual dos Emancipados foi de 1,14%, pouco superior à Geral de Minas, que foi de 1,02%, e à das Sedes, de 0,77%. Assim, apesar de similares, as taxas médias de crescimento populacional dos novos municípios foi maior na comparação com os outros dois agregados, apesar de essa análise ficar comprometida visualmente no gráfico em razão da diferença de magnitude dos números absolutos. Esta leitura da evolução no número médio de habitantes é necessária para refutar qualquer suposição de que eventuais crescimentos nos indicadores per capita,

especialmente no caso dos Emancipados, deveram-se a um encolhimento médio da população. Demonstrou-se que isso não ocorreu, que todos os três grupos se ampliaram e que, ao contrário, a maior taxa foi a dos novos.

Para o FPM per capita, o que se destaca é o distanciamento dos Emancipados em relação aos dois outros grupos, que apresentam trajetórias mais próximas e paralelas. Os novos municípios chegam a receber repasses 85% superiores aos de suas ex-matrizes, proporcionalmente às suas populações. Esse distanciamento foi se ampliando no tempo, sendo que no começo da série era de 55% em favor dos Emancipados. Por exemplo, no ano de 2008, um município emancipado recebeu da União, por cidadão, o equivalente a R\$ 1.200. Já a uma ex-matriz, para o mesmo exercício, foram repassados R\$ 670 por cidadão, enquanto que a média das localidades mineiras não atingiu R\$ 500.

Figura 12



Elaboração própria/STN

Não seria precipitado afirmar que os Emancipados são beneficiados pela magnitude de suas populações, em termos absolutos bastante inferiores às de suas ex-matrizes, o equivalente a seis vezes. No entanto, como essa vantagem não se preservou e aumentou ao longo do período, há que se levar em conta outra justificativa. Considerando que a evolução populacional desse grupo foi até ligeiramente mais acelerada frente aos demais, o que explica a variação crescente e positiva do FPM per capita só pode ser o numerador das relações, que foi incrementado a taxas anuais maiores. Ou seja, se a evolução populacional dos Emancipados foi positiva, os repasses

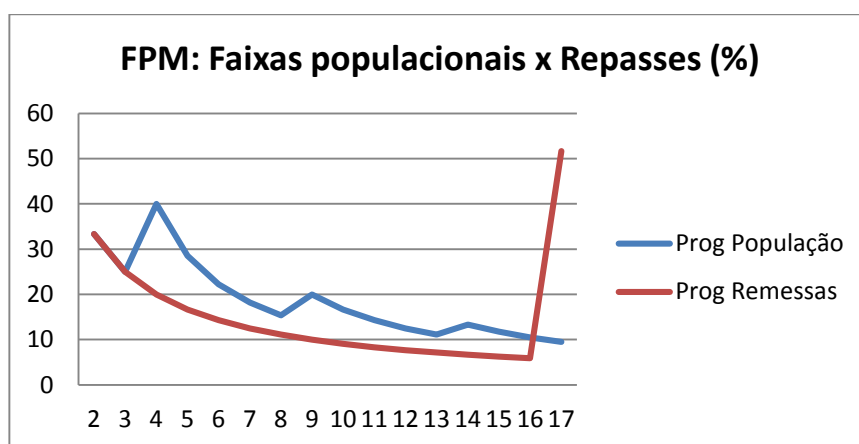
do fundo evoluíram mais aceleradamente, isso na comparação com as relações per capita de Sedes e Geral de Minas Gerais.

A condição de sobrefinanciamento proporcional das localidades emancipadas é um padrão estável na série histórica, isto é, a vantagem de financiamento per capita via fundo tem sido a realidade comum para o grupo de novos municípios mineiros. O coeficiente de variação do FPM per capita preserva variação de aproximadamente 35% em torno dos valores médios ao longo do período estudado. Também estável, mas superior, é o CV das Sedes, que se mantém em cerca de 45%, o que leva a interpretação de que as ex-matrizes são mais heterogêneas em relação ao peso do fundo na composição de suas receitas correntes.

Antes de verificar a evolução do indicador para os subgrupos, será apresentada uma discussão oportuna a respeito das consequências para a partilha do FPM da estrutura de sua tabela de coeficientes. É intuitiva a noção de que as faixas de menor população são as que apresentam maiores proporções de FPM per capita, avaliação que serve para os estratos originários das Sedes e também dos Emancipados. Dos dez subconjuntos populacionais que orientaram a divisão dos macrogrupos, os quatro menores – Micro, Mini, MPeq e Pequeno – fazem parte da primeira faixa de coeficiente de partilha do FPM, com valor 0,6. Se para determinado ano, um município do subgrupo Micro e outro dos Pequenos receberam o mesmo montante de recursos pela transferência da União, logicamente o primeiro apresentará um patamar superior de FPM per capita. Contudo, essa lógica simples não se aplicaria necessariamente às faixas populacionais superiores.

Para os estratos superiores ao de coeficiente 0,6, a gradação proposta aqui não é tão diferente da tabela que referencia a divisão do fundo, e os repasses são maiores para populações maiores. Por que, então, os municípios de maior porte acabam prejudicados, apresentando uma proporção de FPM per capita inferior aos grupos menos populosos? A explicação está no fato de a progressão dos valores transferidos não acompanhar a progressão das faixas populacionais dos coeficientes. a Figura 13 é resultado de um exercício interessante. Ele traz a comparação das progressões das faixas populacionais e dos montantes repassados pelo fundo em um determinado ano. Os valores são de 2011, mas estão corrigidos para 2015.

Figura 13



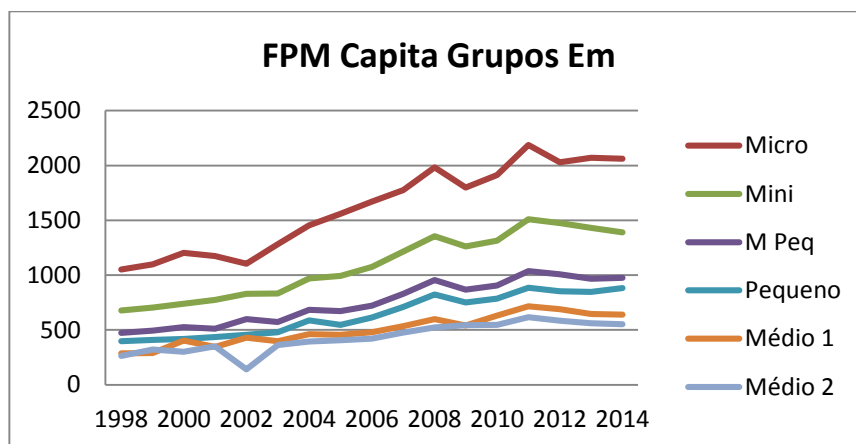
Elaboração própria/STN

Das 18 faixas de coeficiente de distribuição do fundo, não estão ilustradas a primeira, que é o ponto de partida da progressão, e a última e mais elevada.⁷ Os valores das curvas são evoluções percentuais daquela faixa em relação à anterior. O ponto de partida é 33%, quanto progrediram, coincidentemente, o limite populacional e o valor repassado aos municípios da faixa 2. Daí por diante, a progressão dos valores das remessas (vermelha) segue inferior à dos portes populacionais das faixas de coeficientes (azul). A única exceção é a 17^a (a segunda mais populosa), que teve uma expressiva ampliação de valor repassado em relação ao estrato 16, de 51,7%. Assim, demonstra-se que a progressão populacional supera a das remessas do FPM para as faixas de distribuição, com exceção de uma, o que ajuda a explicar por que municípios de maior porte apresentam, via de regra, patamares de FPM per capita inferiores vis-à-vis às unidades menos populosas, como ficará patente nos dois gráficos seguintes.

Partindo, agora, para a leitura de FPM per capita por faixa populacional, confirma-se pela Figura 14 que as curvas paralelas respeitam a sequência dos portes populacionais inversamente. Menor é a população, maior é a proporção do recurso transferido em relação à população. Assim, as curvas progridem paralelamente sendo que há uma tendência de descolamento progressivo entre elas, mais acentuado para os subgrupos de menor porte (Micro e Mini). Ou seja, a desigualdade de financiamento, por faixa, é crescente no tempo. Essa observação se conjuga com a progressão do indicador para o macrogrupo dos Emancipados, na Figura 12.

⁷ Os municípios da faixa mais alta de coeficiente (4,0) recebem, além do FPM Interior, as remessas do Reserva. Os bancos do Finbra trazem os valores de soma das duas categorias, o que inviabiliza tomar esses dados para se fazer uma análise de progressão dos valores. Por isso, essa faixa foi desconsiderada.

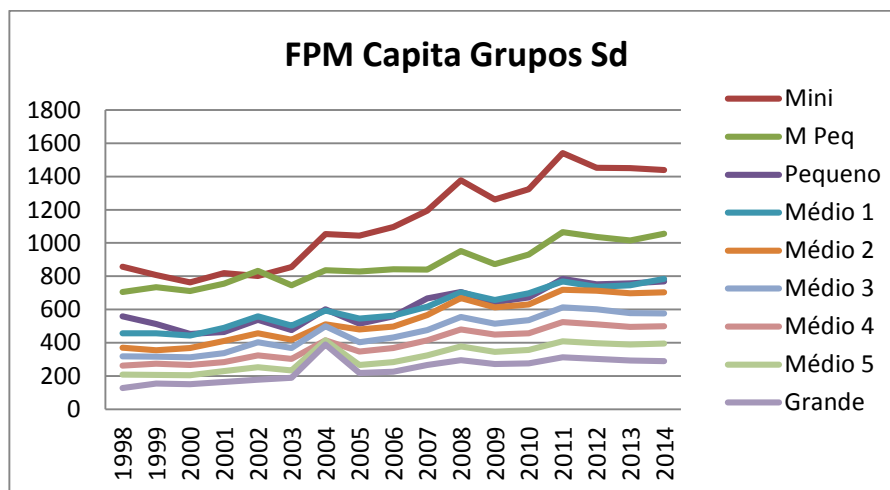
Figura 14



Elaboração própria/STN

O que se observou para os estratos populacionais dos Emancipados, para a progressão das médias de FPM per capita, aplica-se à perfeição para os subgrupos das Sedes. Quanto maior o porte, menor é o financiamento proporcional por habitante, e, para as faixas menos populosas, consideravelmente superior é a taxa de progressão, especialmente para Mini e MPeq, como demonstrado na Figura 15.

Figura 15



Elaboração própria/STN

No Capítulo 2 foram discutidas fontes de distorção do Fundo de Participação dos Municípios. A ocorrência de “miniparaísos fiscais” por sobrefinanciamento é uma demonstração dos efeitos dos critérios da transferência constitucional. Uma razão

apontada pela literatura nesse sentido é a inadequação das faixas populacionais de coeficiente à variância real dos municípios brasileiros. Em termos per capita, o privilégio das pequenas unidades ficou evidente nesta última análise, dos subgrupos originados de Emancipados e Sedes: o menor é sobrefinanciado. Entretanto, aponta-se mais um fator de distorção, que é a defasagem da progressão dos valores repassados pelo FPM em proporção à progressão das faixas populacionais da tabela de coeficientes, como foi apresentado na Figura 13. Ainda que, por direito e justiça, uma faixa superior seja contemplada com mais recursos do que a imediatamente anterior, o acréscimo no número de habitantes supera as quantias repassadas pela União, fato que favorece a menor unidade em detrimento da maior.

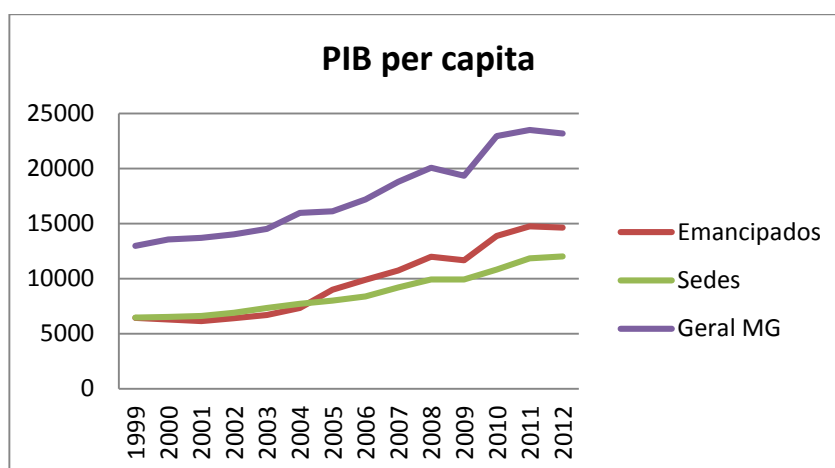
Agora, para o cruzamento entre as quatro subdivisões que coincidem para Emancipados e Sedes, verificou-se para FPM per capita o mesmo comportamento de FPM/Cor. Mais uma vez, a regularidade da partilha promovida pelo fundo é o que garante a estabilidade da evolução. Para os agregados Mini, MPeq e Pequeno, as curvas dos novos e dos antigos se sobrepõem na maior parte do período. A exceção, mais uma vez, é Médio 1, em que o subgrupo que se origina das Sedes tem financiamento por habitante superior ao originado dos Emancipados, subvertendo a lógica, como se deu na análise da subdivisão para Trib/Cor e FPM/Cor.

Uma única diferença aqui em relação ao comportamento populacional de FPM/Cor, é que, enquanto este regrediu paulatinamente para todas as faixas, há a progressão para FPM per capita (como se verificou nas curvas das médias agregadas): todos os subgrupos tiveram o financiamento por habitante dobrado entre 1998 e 2014.

3.5.4. Evolução do PIB per capita municipal

A série do indicador PIB per capita foi elaborada originalmente pela Fundação João Pinheiro e compreende o período entre 1999 e 2012. O resultado surpreende pela amplitude das divergências na comparação entre os três macrogrupos. Na comparação tanto com os Emancipados quanto com as Sedes, o PIB per capita médio Geral de Minas é muito superior aos dos dois outros grupos em todos os exercícios (Figura 16). Essa disparidade é de aproximadamente o dobro. Entre as ex-matrizes e os novos municípios, são raros os que individualmente superam a proporção média estadual. Isso nos leva a deduzir, a princípio, que, em termos de renda média, as emancipações representaram um fatiamento ou a multiplicação de maior pobreza relativa.

Figura 16

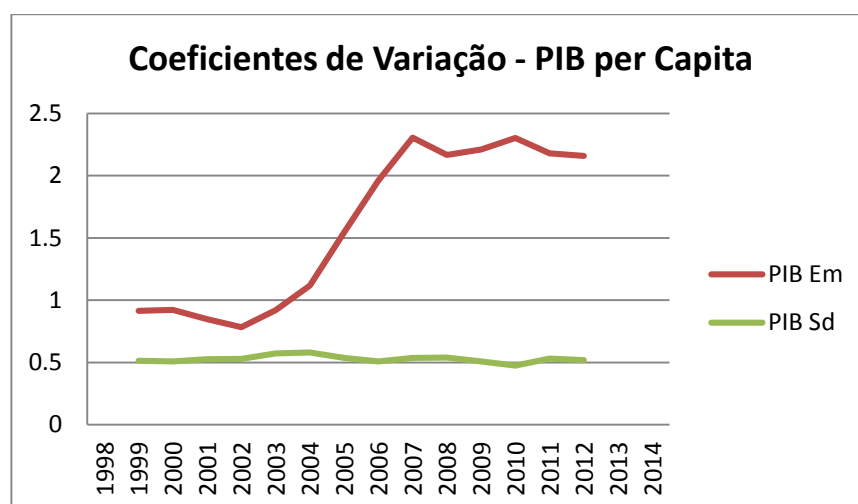


Elaboração própria/STN

A tendência é de elevação para os três grupos, possivelmente em razão do período de maior prosperidade e desenvolvimento de todo o país. Em termos relativos, contudo, há uma evolução mais significativa dos Emancipados (vermelha), ainda que significativamente descolados do conjunto estadual. Enquanto o grupo Geral e o das Sedes (verde) tiveram ganhos de aproximadamente 100% no PIB per capita ao longo do período, nas novas unidades, ele foi de 125%. Esse fato justifica o descolamento visual da curva dos Emancipados em relação à das Sedes, que partem praticamente do mesmo ponto (R\$ 6.500 em 1999) e assumem variações positivas com inclinações diferentes (mais íngreme para as novas jurisdições).

Na avaliação dos coeficientes de variação do indicador, observou-se que o PIB per capita para as Sedes (verde) demonstrou dispersão estável, em torno de 50% dos valores médios ao longo do período. Muito discrepante em magnitude e trajetória é a curva do CV dos Emancipados (vermelha), como traz a Figura 17. A curva inicia a série já descolada da outra, apresentando variabilidade para o grupo próxima de 90%. A partir de 2003, contudo, a variação inicia uma elevação abrupta, atingindo seu pico de dispersão em 2007, em 230%. A partir de então, ele tem se mantido nesse patamar alto. De todos os indicadores, tanto de receitas, os CVs do PIB per capita para os Emancipados foram os mais elevados e irregulares da série histórica.

Figura 17



Elaboração própria/STN

A característica desse coeficiente de variação possivelmente guarda relação com a variabilidade de Trib/Cor, também para Emancipados, e a mesma interpretação cabe agora: a partir de meados da década de 2000, houve uma tendência de ampliação da desigualdade de atividade econômica entre os novos municípios mineiros. No tocante à participação tributária própria nas receitas correntes totais, na análise das médias do macrogrupo dos novos municípios, observou-se uma leve tendência de incremento ao longo do período, mas essa não foi a tendência de todas as 97 unidades. Para o PIB per capita, se os valores médios entre os Emancipados quase que triplicaram entre 2003 e 2012 (vide Figura 16), essas médias escamoteiam a realidade daqueles municípios que tiveram evolução inferior e de outros, cujas populações ficaram proporcionalmente mais ricas no período. Essa é a interpretação da magnitude muito elevada do CV do PIB per Capita dos Emancipados, um crescimento abrupto da desigualdade da prosperidade.

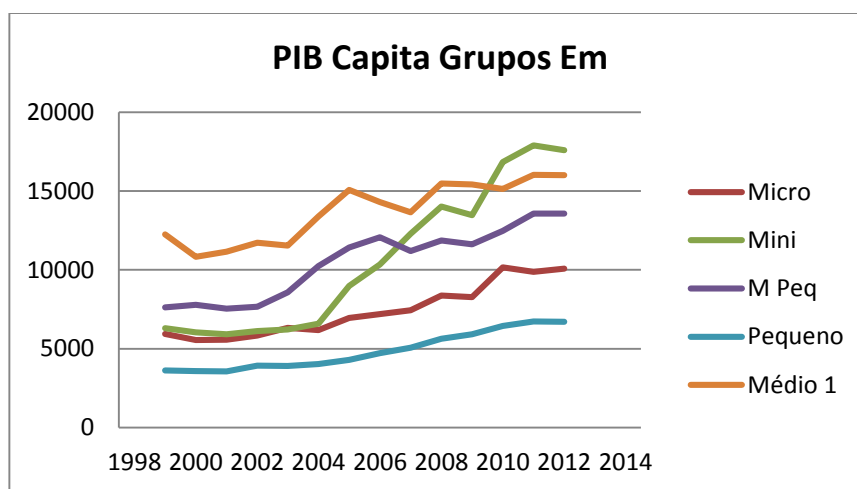
Na avaliação do PIB per capita para os subgrupos populacionais dos Emancipados, há quatro curvas praticamente paralelas e ascendentes. A única que não se comporta dessa forma é a da faixa Mini, que tem como integrantes os casos discrepantes de Catas Altas, União de Minas e especialmente Confins. A presença desses elementos levou ao crescimento mais acelerado dos valores do indicador, de forma notável a partir de meados dos anos 2000.⁸

Os outros quatro subgrupos, de forma interessante, não seguem a progressão das faixas, e Micro não é a faixa mais pobre, mas a penúltima, como se pode perceber na

⁸ O grupo Médio 2 (Sarzedo) foi desconsiderado neste caso em função da trajetória extremamente instável de seu PIB per capita

Figura 18. Já MPeq, que, descontado o subgrupo Mini, poderia constituir o mais inferior em termos de PIB per capita, não é. Considerando essas disposições com o fato de que os municípios das faixas populacionais menores apresentam uma atividade econômica menos pródiga – vide a proporcionalmente menor participação da arrecadação própria nas receitas correntes –, conclui-se que o protagonismo do FPM na composição orçamentária dos municípios tem forte influência na distribuição da riqueza entre os cidadãos das menores unidades.

Figura 18



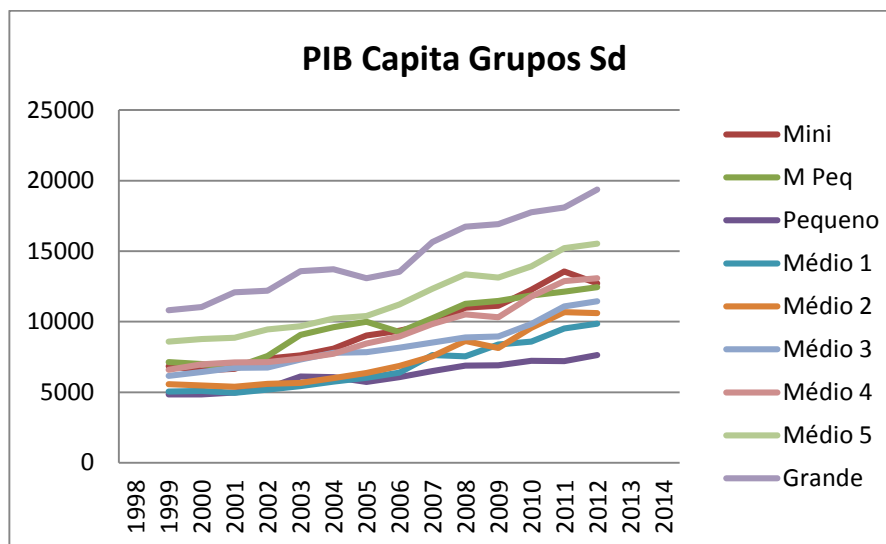
Elaboração própria/STN

Essa observação de que os municípios de menor porte não são os mais pobres em proporção populacional se repete para os subgrupos das Sedes. Ou seja, a sequência de curvas não respeita a progressão populacional das faixas. Novamente, supõe-se que a condição privilegiada dos menores municípios em termos de financiamento por FPM per capita é o que garante o posicionamento deles em posições intermediárias entre as curvas de PIB per capita (Figura 19). Entretanto, as unidades de maior porte confirmam a condição de mais prósperas, em média por habitante, certamente em razão de disporem de atividade econômica mais pujante, como demonstrado no melhor posicionamento desses estratos na proporção Trib/Cor.

Convém destacar, por fim, que todas as faixas populacionais, seja de novos ou antigos municípios, tiveram crescimento de renda média ao longo do período analisado, e frise-se que os valores foram corrigidos. Seja possibilitando maior arrecadação local de impostos ou garantindo repasses maiores de FPM às jurisdições locais em virtude

dos ganhos de receita com Imposto de Renda e IPI, há tendência clara de ganho real de riqueza para todos os municípios destacados neste trabalho, em média.

Figura 19



Elaboração própria/STN

Por fim, a análise do PIB per capita para o cruzamento de um subgrupo de Emancipados e o correspondente entre as Sedes. O que se percebeu foi um maior distanciamento latitudinal conforme as quatro faixas populacionais foram progredindo. Ou seja, no aspecto geral, verifica-se que os estratos ficam desiguais quando são analisados portes mais populosos. Em termos comparativos, começamos por Mini, para os quais se percebeu o salto em meados dos anos 2000 para o subgrupo dos Emancipados, impulsionado especificamente pelo caso de Confins que já foi detalhado. Contudo, há uma evolução positiva similar nas duas curvas. Em MPEq é que as tendências praticamente coincidem.

Entre os Pequenos, o descolamento entre as curvas de PIB per capita se intensifica, sendo a das Sedes a mais elevada (o ponto de maior distância equivale a 50% do valor dos Emancipados). Ainda assim, elas progridem praticamente paralelas. Já para Médio 1, ocorre a inversão das curvas, confirmando a condição de maior prosperidade dos dois municípios Emancipados frente o subgrupo correspondente das Sedes. O distanciamento entre as trajetórias é mais significativo, e o valor dos Emancipados chega a superar em uma vez e meia (150%) o das Sedes, em 2005.

3.6. Uma breve descrição dos resultados

De todos os dados, abordagens e elementos que foram mobilizados neste capítulo, serão descritas no capítulo 5 as conclusões mais bem contextualizadas ao objeto de estudo, ou seja, a busca de se compreender as consequências da emancipação dos municípios na década de 1990 segundo a trajetória fiscal deles e para o sistema redistributivo dentro da federação. Entretanto, vale relembrar resumidamente alguns achados relativos às seções anteriores.

A comparação longitudinal dos quatro indicadores de receita ajudou na confirmação de algumas hipóteses de trabalho. A contraposição entre a participação da arrecadação própria nas receitas correntes e os repasses do FPM também sobre as receitas correntes indica o maior grau de dependência fiscal entre os municípios emancipados, em termos médios, posto que são os que apresentam menor relação Trib/Cor e maior FPM/Cor. Essa maior dependência em relação às sedes é explicada em razão de as novas unidades serem de menor porte, pois, como ficou demonstrado, os menores são aqueles que possuem maior participação dos recursos do fundo em sua receita em detrimento da própria receita tributária.

Já a análise de FPM per capita atestou o sobrefinanciamento proporcional dos emancipados vis-à-vis às ex-matrizes. Igualmente, a dimensão populacional exerce um papel relevante para essa condição. De forma bastante interessante, a situação de dependência da menor unidade local e, portanto, das novas, não se traduz em maior pobreza relativa. Os municípios emancipados não são os que apresentam menor PIB per capita, ainda que, para eles, essa medida de renda por habitante seja bastante inferior à verificada para a média do estado. O crescimento do PIB per capita das novas unidades é certamente baseada na progressão relativa do FPM per capita, ou seja, a prosperidade crescente nesses municípios é financiada pelas transferências da União.

Mas quem arca com esse sobrefinanciamento proporcional, de fato, são todas as demais unidades existentes. No exercício contrafactual e hipotético em que os novos municípios foram “devolvidos” às suas ex-matrizes, verificou-se como se dá a perda de receita difusa em benefício do grupo que se emancipou. E esse prejuízo, em termos absolutos, é mais preponderante para as maiores localidades.

CAPÍTULO 4. ESTUDO DE DESPESAS: MAIS GASTA QUEM MAIS RECEBE

Passemos neste capítulo para a análise dos indicadores de despesas municipais. Ele está estruturado de forma bastante similar às seções analíticas do anterior. A apresentação será igualmente dividida por indicador e terá início com a comparação longitudinal entre os três macrogrupos – Emancipados, Sedes e Geral de Minas Gerais – , seguida da avaliação dos coeficientes de variação no que for essencial, terá sequência com a divisão nos mesmos subgrupos por faixa populacional e terminará com a apreciação, por indicador, de similaridades e diferenças entre estratos de mesmo porte originados de macrogrupos diferentes.

São mobilizados desta vez três indicadores de despesa municipal mobilizados, sendo que maior destaque será dado aos relativos aos gastos com administração e Legislativo. Essa escolha se deve à melhor adequação à tentativa de se verificar uma importante hipótese de pesquisa. Na análise das receitas, demonstrou-se que os municípios emancipados, em comparação com as demais unidades, têm maior tendência de serem sobrefinanciados pelos repasses do FPM por terem porte populacional mais reduzido. O principal objetivo dos indicadores avaliados agora e, porque não dizer, deste capítulo, é buscar confirmar se essa condição de relativo privilégio propiciado pelos recursos do fundo redundava em um padrão de gasto especial. A suposição é de que o sobrefinanciamento leva à formação de gastos proporcionalmente mais elevados com sua burocracia executiva e legislativa. Em se confirmando essa hipótese, atestar-se-ia também que os novos e pequenos municípios caracterizam-se, de fato, como “miniparaísos fiscais” no Brasil, conforme Prado (2001), por seu elevado padrão de financiamento e dispêndio administrativo em proporção per capita.

4.1. Os indicadores de despesa e alguns comentários sobre os dados

Antes de partir para a análise de trajetória dos gastos dos municípios, esta seção é útil para precisar a elaboração dos indicadores e justificar algumas escolhas na composição deles. Os três indicadores de despesa a serem explorados são os seguintes:

- Pessoal/Cor: participação das despesas com pessoal e encargo na composição das despesas correntes totais. Terá um caráter meramente ilustrativo aqui, e demonstra, quanto mais for a relação, uma condição de inflexibilidade nos gastos do município;

- LegAdm/Cor: relação entre o agregado formado pela despesa com a Câmara Municipal e a administração geral do município e as despesas correntes totais. Essa participação indica o peso da gestão municipal no cômputo de gastos, ou seja, quanto o município precisa gastar para se administrar.

- LegAdm per capita: proporção populacional da despesa com o Legislativo local e com administração municipal.

A observação do grau de significância desses dois últimos indicadores será útil para se verificar a segunda hipótese, que identifica nos emancipados os maiores gastos proporcionais com administração e Câmara municipal.

As Despesas Orçamentárias também se dividem em Correntes e de Capital. Estas últimas, segundo a categorização do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, da STN, são aquelas que “contribuem, diretamente, para formação ou aquisição de um bem de capital”. Já as primeiras são as que “não contribuem, diretamente”, para a aquisição de bens de capital, sendo, para as análises aqui requeridas, mais adequadas por se tratarem da distribuição factível dos gastos, dos aportes setoriais e funcionais executados pela administração pública ao longo de um exercício, que, em razão de serem realizados, resultam estritamente em ônus corrente ao orçamento.

Outra menção relevante para a composição do banco de dados diz respeito ao critério de escolha da etapa de execução das despesas orçamentárias, que são divididas em três: empenho, liquidação e pagamento. No primeiro, a autoridade pública cria a obrigação para realizar o pagamento, por meio das dotações no orçamento. No segundo, verifica-se o direito adquirido do credor em receber o que a autoridade deve a ele. O último estágio é o pagamento das obrigações propriamente dito. Como mais comumente se procede na análise da contabilidade pública, optou-se pela coleta dos dados relativos ao estágio intermediário, isto é, das despesas liquidadas, compreendendo que essa etapa já representa o saldo das obrigações públicas registrado em orçamento.

O manual do Tesouro Nacional divide a disposição das Despesas Orçamentárias em dois tipos: por natureza econômica e por função. De acordo com a composição dos indicadores, um contempla uma dimensão econômica e dois agregam duas dimensões funcionais. Pela classificação por natureza econômica, foram coletados dados de Despesa com Pessoal e Encargos Sociais. Já dentro da classificação funcional, que discrimina a área de ação governamental em que o gasto está sendo realizado, coletaram-se informações sobre Despesa Legislativa e Despesa com Administração. Estes são os conceitos de algumas dessas dimensões exploradas segundo a STN (2013):

- Pessoal e Encargos Sociais: incluem as despesas com pessoal ativo e inativo, além de pensionistas, “relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias”, inclusive gratificações e vantagens pessoais. Agrega também, portanto, as “contribuições recolhidas às entidades de previdência”.

- Legislativa: é o agregado das despesas da Câmara Municipal, em termos de pessoal e encargos sociais, custo com material e serviços.

- Administração: diz respeito à despesa com a burocracia central do município, o que inclui salário e encargos sociais tanto dos ocupantes de cargos eletivos, de cargos comissionados e de servidores concursados, além da estrutura material de trabalho. Algumas de suas principais subfunções são Planejamento, Controle Interno, Tecnologia da Informação, Formação de Recursos Humanos e Comunicação. Ela não engloba a folha de pagamento de, por exemplo, servidores de hospitais, que são considerados na função Saúde, ou servidores de escolas, que fazem parte da função Educação. Convém ressaltar que, até 2001, os dados do Finbra traziam a função Planejamento, que, posteriormente, foi substituída pelo nome Administração. Essa tipologia confirma a distinção deste gasto funcional como sendo não-setorial, isto é, ele diz respeito a servidores e estrutura empregados na macrogestão municipal.

Da mesma forma como foi feito com as Receitas Correntes, será realizada a relação de cada uma desses tipos de despesas específicas pelo montante das Despesas Correntes. O intuito será demonstrar a maior ou menor flexibilidade fiscal do município perante suas obrigações orçamentárias, sendo, por exemplo, que a unidade com maior comprometimento com a rubrica de Pessoal e Encargos Sociais encontra-se numa situação de menor folga relativa. A Despesa Legislativa e a Despesa com Administração serão agregadas, e a relação entre esse agregado e as Despesas Correntes demonstrará o peso que o gasto específico com gestão tem no cômputo geral. Essa dimensão será útil na comparação entre municípios ou entre grupos de municípios em um determinado exercício e também em avaliação temporal. Também será avaliada a evolução da proporção per capita desse gasto agregado de Administração e Legislativo.

O objetivo de agregar as funções Legislativo e Administração em um único indicador se justifica pelo interesse de avaliar o dispêndio do município estritamente para subsistir, arcando com os dois poderes básicos de esfera local, desconsiderando, portanto, saídas fiscais que financiem políticas públicas em setores como saneamento, urbanismo, segurança, saúde e educação. Para as questões sobre as quais esta pesquisa

se volta, avaliar os patamares e a trajetória da despesa administrativa e legislativa é fundamental por ela representar o núcleo vital do município para cuja garantia foram direcionados os esforços de líderes políticos distritais no anseio emancipacionista e, além disso, por depender exclusivamente do financiamento pelo orçamento da prefeitura, sem contar com contrapartida de outras esferas, portanto.

4.1.1. Nota sobre casos espúrios de despesas por função

Até 2003, o Finbra/STN disponibiliza os dados de despesas municipais em uma só planilha, tanto as informações de natureza econômica quanto as funcionais. A partir de 2004, essa classificação dual de destino passou a ser contemplada em duas planilhas, uma para despesa econômica e outra para função. De toda forma, os montantes de despesas orçamentárias e correntes possuem os mesmos valores para os dois conjuntos de dados. Para efeito dos objetivos desta pesquisa, um indicador utilizado é a participação, nas Despesas Correntes, do agregado de gastos com Legislativo e com administração. Esse indicador foi elaborado, portanto, pela soma dos dois gastos funcionais e sua divisão pelo agregado corrente.

Supreendentemente, para alguns dos exercícios posteriores aos que foram registrados em planilhas duplas (entre 2004 e 2012), a relação LegAdm/Cor foi superior a 1,00 para alguns municípios. Tratam-se, portanto, de relações espúrias, visto que o somatório de duas despesas funcionais jamais poderia superar o conjunto das Despesas Correntes. As razões dessa espuriedade são desconhecidas, e ela deriva das informações originais do Finbra, ou seja, não é consequência de elaborações de cálculo posteriores.

De toda forma, nos casos espúrios em que essa relação de despesas superou a unidade, os municípios correspondentes a esses dados foram desconsiderados nos cálculos. Suas respectivas populações também foram suprimidas para a estimação proporcional média das despesas legislativo-administrativas per capita (LegAdm per capita). Muito curiosamente, essa situação espúria restringiu-se às planilhas do conjunto dos municípios de Minas Gerais, ou seja, não ocorreu na observação seleta dos 171 Emancipados e das Sedes que integram o foco principal da pesquisa.

4.2. Evolução fiscal comparada entre grupos e interna aos grupos

No capítulo anterior, por meio do exercício contrafactual de partilha do FPM supondo a não-ocorrência das emancipações, foi demonstrado que o fatiamento de uma

jurisdição em duas amplia significativamente a receita transferida para um mesmo limite territorial. É evidente que essa lógica de expansão se repete para as despesas. Estimar esse efeito empiricamente demandaria muitos esforços para algo que não faz parte do interesse desta dissertação. De toda forma, um raciocínio simples ilustra a situação. Um município de até 15 mil habitantes tem uma Câmara que deve contar com, no máximo, nove vereadores, de acordo com o estabelecido pelo inciso IV do artigo nº 29 da Constituição Federal⁹. Se esse município se divide, uma nova Câmara é necessária, com mais nove vereadores. As despesas com Legislativo, é claro, não se restringem aos vencimentos dos parlamentares, que têm suas despesas de mandato, de gabinete, seus assessores, além dos custos de manutenção da própria instituição. O que imaginar, então, dos dispêndios de Executivo em uma jurisdição que se divide? É, na verdade, toda uma estrutura de prefeitura, secretarias e autarquias que se duplica.

Por essa lógica, supõe-se que a emancipação leva a uma ampliação dos gastos para um mesmo território, igualmente como se dá em relação às receitas que os financiam. Duas prefeituras, assim como duas Câmaras, custam mais caro do que uma, mesmo que a original, individualmente, dispusesse de uma estrutura maior do que as duas remanescentes para dar conta da gestão da sede e do distrito que se desmembrou.

Apesar dessa descrição ilustrativa e hipotética, convém ressaltar que o objeto de estudo do trabalho não é a comparação entre cenários pré e pós-emancipação, mas estritamente buscar compreender os desdobramentos desse processo para os entes envolvidos e, dentro do possível, apontar também as consequências em termos redistributivos no que tange ao sistema fiscal.

4.2.1. Participação dos gastos com Pessoal nas Despesas Correntes

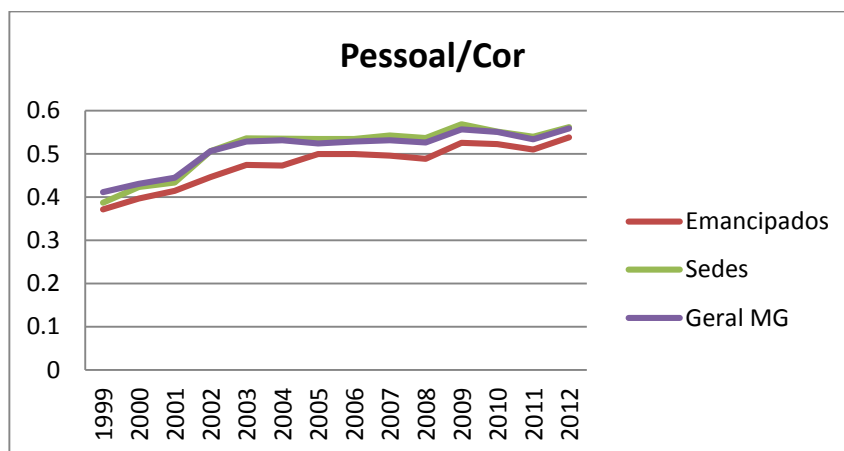
Pessoal/Cor é o primeiro indicador a ser explorado na comparação entre grupos e avaliação temporal. Como foi antecipado, essa análise não tem relação direta com as hipóteses da pesquisa. Entretanto, os achados relativos à dinâmica do peso dos gastos com folha de pagamento e encargos sociais são relevantes pois apontam para uma caracterização que parece disseminada entre os municípios mineiros (e possivelmente, entre todos os brasileiros). A participação dessa rubrica econômica nas despesas correntes das prefeituras tem crescido significativamente e de forma generalizada, como pode ser percebido pela Figura 20. Observa-se na série uma trajetória de ascensão da

⁹ A Emenda à Constituição nº 59, de 2009, deu redação atual ao referido inciso da CF, estabelecendo clareza quanto aos limites de quantidade de vereadores segundo as faixas populacionais dos municípios.

participação da folha de pagamentos nas despesas correntes para todos os grupos de municípios ou mesmo para as subdivisões por faixas populacionais, que se verá adiante.

A tendência que as curvas assumem, para todas as elaborações, é de se aproximar de uma concavidade típica de derivada segunda negativa, demonstrando crescimento desacelerado a taxas cada vez menores – no caso, menor a cada exercício. Uma possível explicação institucional é a vigência, a partir de 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou em 60% das Receitas Correntes Líquidas (RCL) os gastos com pessoal e encargos sociais para as esferas municipais. Para as jurisdições que distavam desse teto ainda em uma conjuntura em que não existia essa normatização, depois, ele passou a ser tomado como referência. Refletido de outra forma, o raciocínio estratégico do agente público, cuja jurisdição tinha o orçamento ainda distante do limite na razão Pessoal/Cor, pode ter sido o de aproximar da referência legal para atender a objetivos políticos. É perceptível como as curvas tendem à aproximação da marca de 60% das receitas correntes sem a ultrapassarem, o que se tornou ilegal.

Figura 20



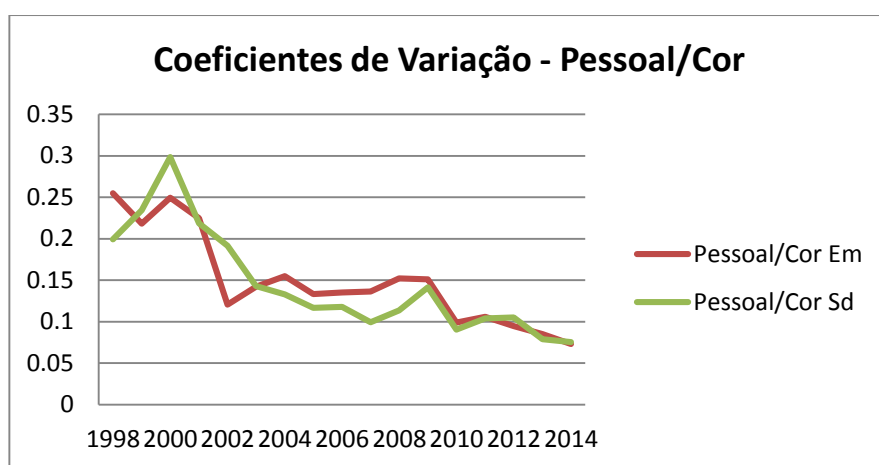
Elaboração própria/STN

Outra leitura pertinente vem da comparação entre as trajetórias dos dois grupos. Num primeiro período, a linha dos municípios Emancipados encontrava-se descolada das outras. Assim, inicialmente, as novas unidades locais tinham proporcionalmente menos comprometimento do orçamento com pessoal e encargos (até 2005). Após, dá-se a junção das trajetórias, ainda com uma pequena folga em favor dos Emancipados. O descolamento inicial dos novos municípios pode ter duas explicações: uma, o fato de as prefeituras terem aumentado a quantidade de servidores paulatinamente e sido

instaladas com uma folha relativamente menos comprometedora; e outra, o incremento no tempo dos dispêndios com encargos, tais como aposentadorias e pensões.

Se o indicador apresenta a mesma tendência para os grupos, é de se esperar variações mais baixas, ou seja, que os municípios pareçam entre si nesse quesito. A Figura 21 não só confirma isso como demonstra a redução gradual dos coeficientes de variação anuais: se no começo da série, em 1998, a dispersão em torno dos valores médios de Pessoal/Cor estava entre 20% e 30%, em 2014 ela era de 7,5. Daí se infere a generalização do comprometimento dos orçamentos com salários e encargos.

Figura 21

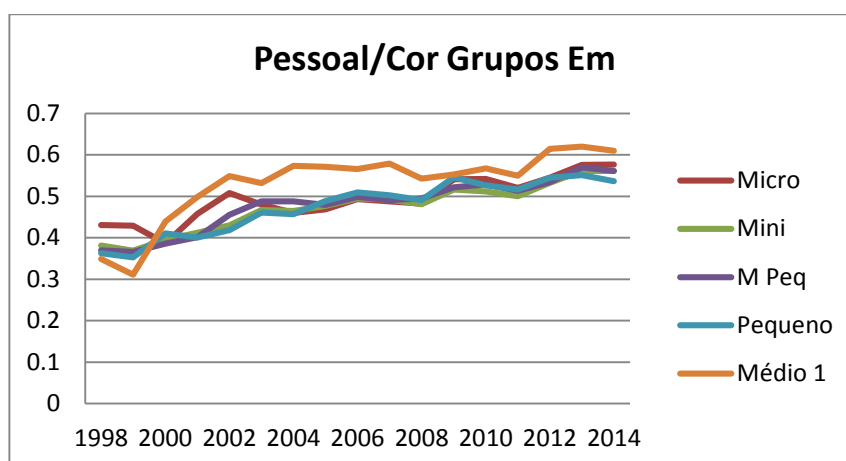


Elaboração própria/STN

Passemos para a leitura das tendências do indicador por subgrupo populacional. O critério de estratificação para formação dos conjuntos é o mesmo utilizado para a compreensão das receitas, no Capítulo 3, e segue as faixas e tipologias explicitadas na Tabela 3. Abaixo estão, na sequência, os quadros com as cinco subdivisões por faixas originadas dos Emancipados e o emaranhado das nove das Sedes. Fica ainda mais nítida a percepção de aproximação da marca de 60% da razão Pessoal/Cor.

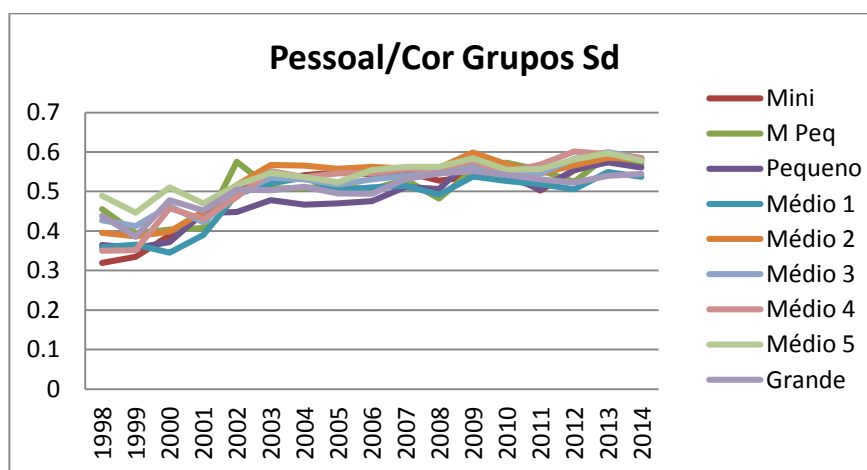
A comparação entre um subgrupo de Emancipados e outro de Sedes de mesmo porte populacional reforça a homogeneização dos municípios. Nos quatro cruzamentos se dá a variação longitudinal de 35% da relação Pessoal/Cor para próximo de 60% ao longo da série histórica. A curva das novas unidades progride em condição parelha à dos antigos em cada um dos gráficos (que estão disponíveis ao fim da dissertação).

Figura 22



Elaboração própria/STN

Figura 23



Elaboração própria/STN

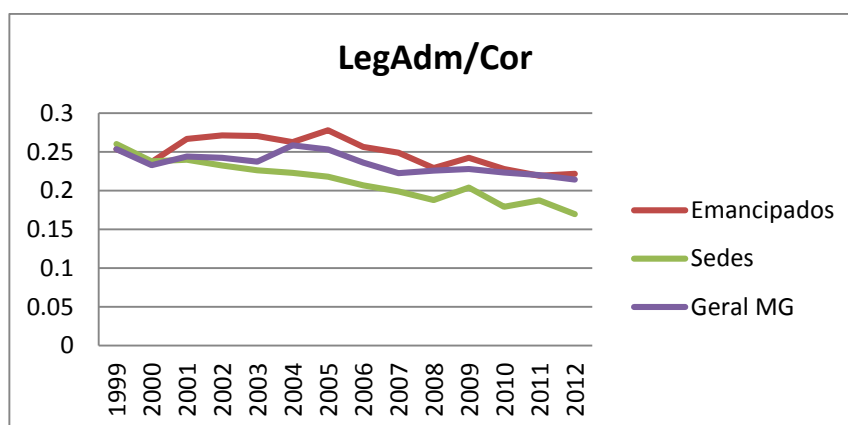
4.2.2 Participação de administração central e Legislativo nas Despesas Correntes

O próximo indicador a ser analisado é LegAdm/Cor e, na primeira abordagem, na comparação entre grupos, tenta-se avaliar se o custo de manutenção administrativa e legislativa tem peso maior ou menor nas despesas correntes para os Emancipados em relação às Sedes e desses dois grupos frente à média Geral dos municípios mineiros. Convém frisar que, para este indicador e para o próximo, espera-se o predomínio das unidades de menor porte – e portanto das novas – na participação da despesa em quadro em proporção ao total e populacional.

Para os três agregados analisados, observa-se uma tendência de gradativa redução dessa participação dos gastos com administração e legislativo nas despesas

totais ao longo da série, que vai de 1999 a 2012 neste primeiro quadro paralelo. Em termos comparativos, conforme a Figura 24 abaixo, as Sedes (verde) apresentam uma queda mais acentuada nessa relação, que varia de um quarto do total das despesas correntes para cerca de 17%. A curva que representa os Emancipados (vermelha) é bastante próxima à média do conjunto dos municípios mineiros (azul) em uma retração menos inclinada: LegAdm/Cor para esses dois grupos parte também de 25% para aproximadamente 22%. Esse distanciamento entre Emancipados e Sedes pode se dever a uma diferença entre as magnitudes dos denominadores médios das relações, ou seja, os montantes de despesa corrente, visto que os municípios antigos têm maior porte populacional médio e, em razão dessa pressão estrutural, necessitam responder por dispêndios maiores nos setores de atuação.

Figura 24



Elaboração própria/STN

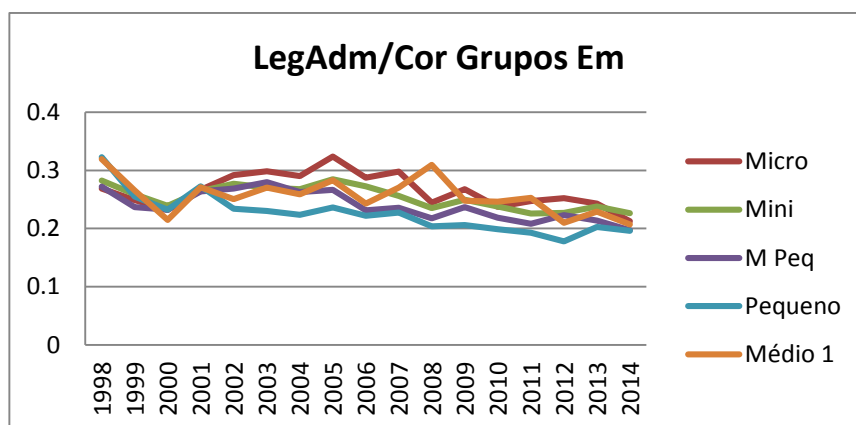
Na subseção 3.5.2 do capítulo passado, a trajetória de FPM/Cor para os três grupos foi apresentada na Figura 8. Esse quadro apresentou que a participação do FPM nas receitas correntes dos novos municípios é proporcionalmente superior à dos antigos em 50% contra 40%, aproximadamente. Considerando essa relação e o fato de que o peso das despesas com Legislativo e Administração também é maior para os Emancipados (22% contra 17% no fim da série), como demonstrado no gráfico logo acima, pode-se supor que a preponderância em termos de repasses pelo fundo em favor das novas unidades, em relevante medida, garante também a vantagem para o mesmo grupo em relação à participação das despesas de gestão central no gasto consolidado.

A observação dos coeficientes de variação demonstra padrões de dispersão parecidos para os dois macrogrupos e estáveis ao longo do período analisado. Para

Emancipados e Sedes, a variação de LegAdm/Cor gravita em torno de 30% dos valores médios. Há dois casos de exercício com comportamento desviante (2002 para o CV dos Emancipados e 2011 para o CV das Sedes), fato que deve ser respondido por discrepâncias nos dados originais do banco. De toda forma, importa a regularidade dos valores próximos a 30%. Tomando-se por base a evolução dos valores médios para os dois grupos, na Figura 24, significa afirmar que se deu para a maior parte dos municípios a tendência de leve e gradual redução na participação dos gastos com Legislativo e Administração em suas despesas correntes. A lista completa dos gráficos de CV também estão disponíveis nos Anexos, ao fim da dissertação.

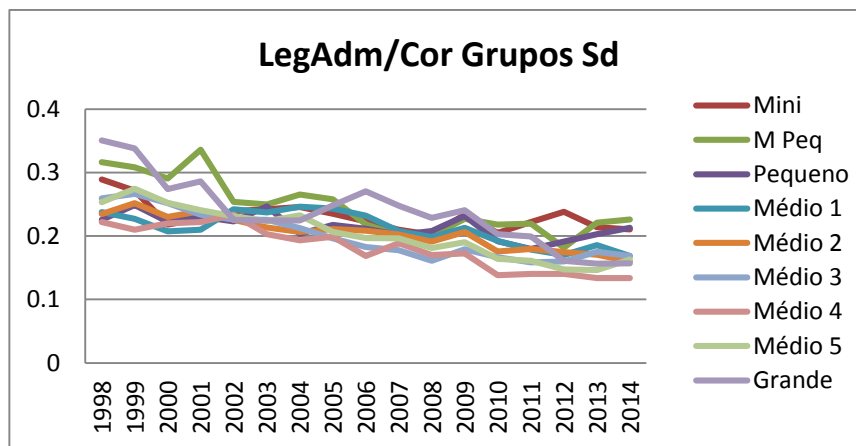
As tendências visuais percebidas para LegAdm/Cor para os macrogrupos se repete para a maioria dos subgrupos na comparação entre faixas populacionais: observou-se a mesma progressão geral de redução para a participação dos gastos com a gestão central e a Câmara nas despesas correntes.

Figura 25



Fonte: elaboração própria/STN

Figura 26



Fonte: elaboração própria/STN

As Figuras 25 e 26 apresentam as tendências dos indicadores para os estratos. A proximidade das tendências pode ser avaliada de forma que, independentemente do porte do município, a participação da despesa funcional é similar. Duas observações merecem ser mencionadas. Para as faixas que são ex-matrizes, a redução foi mais intensa, fato que confirma o descolamento dos macrogrupos ao fim da série, conforme a Figura 24. Ainda que o ponto de partida, no início, seja relativamente similar, o declínio das Sedes é mais intenso, sendo que a maior parte dos estratos se posiciona abaixo de 20% na relação LegAdm/Cor em 2014, enquanto que as faixas dos Emancipados se mantiveram acima dessa marca. A outra menção diz respeito à pequena e não tão evidente prevalência dos subgrupos de menor porte na projeção do indicador. Essa observação pode ser feita nos subgrupos das Sedes, ainda que difícil de se perceber por conta da sobreposição de muitas curvas.

Para concluir a subseção, serão descritas brevemente as similaridades e diferenças de evolução entre os subgrupos de mesmo porte, mas que tiveram origem em agregados diferentes, Emancipados e Sedes. Convém lembrar que são quatro as faixas coincidentes nos dois macrogrupos: Mini, MPeq, Pequeno e Médio1¹⁰. Em termos gerais, as curvas preservam as semelhanças de tendência e magnitude para LegAdm/Cor, que tem tendência de decréscimo para todos as quatro faixas. Apenas no grupo Médio1 percebe-se um descolamento mais intenso, sendo que a curva do subgrupo das Sedes se posiciona abaixo da correspondente originada dos Emancipados. A progressão é paralela, e a diferença de cinco pontos percentuais na razão que compõe o indicador é mais próxima da comparação entre os macrogrupos ao fim do período analisado, que foi de 22% contra 17% (Figura 24).

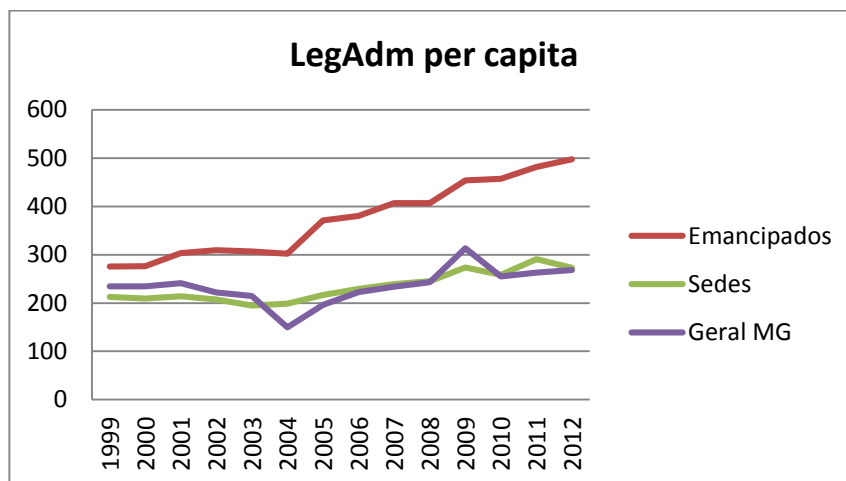
4.2.3. Evolução per capita da despesa com Administração e Legislativo

Percebe-se bastantes similaridades entre as trajetórias do último indicador a ser analisado aqui, LegAdm per capita, e de FPM per capita, este na Figura 12 do Capítulo 3. Fica patente o significativo e crescente descolamento positivo dos Emancipados em relação aos demais agregados. O distanciamento é maior, portanto, no último exercício da série, 2012, quando a gestão central custava cerca de R\$ 500 para o contribuinte de um novo município. Já para o munícipe de uma das ex-matrizes, esse custo era de R\$

¹⁰ Médio 2, composto por apenas um município para os Emancipados, foi desconsiderado para esta análise em razão da instabilidade da série.

268 em média, valor similar para a média dos contribuintes mineiros. Já no começo da série, a superioridade dos novos em relação aos antigos era de R\$ 276 para R\$ 209. Assim, se a despesa per capita com gestão subiu 28% para as Sedes no período estudado, para os Emancipados a evolução proporcional na despesa foi de 80%, em valores reais, por média populacional. Essas descrições estão dispostas na Figura 27.

Figura 27



Elaboração própria/STN

Uma diferença na comparação com a Figura 12 é a relação entre Sedes e Geral de Minas. Para LegAdm Capita, as curvas desses dois grupos são praticamente idênticas em magnitude e evolução, isto é, sobrepõem-se. Já na avaliação de FPM per Capita, foi identificada uma vantagem para as Sedes em relação à média dos municípios mineiros, apesar de a tendência de crescimento se demonstrar a mesma para os dois grupos.

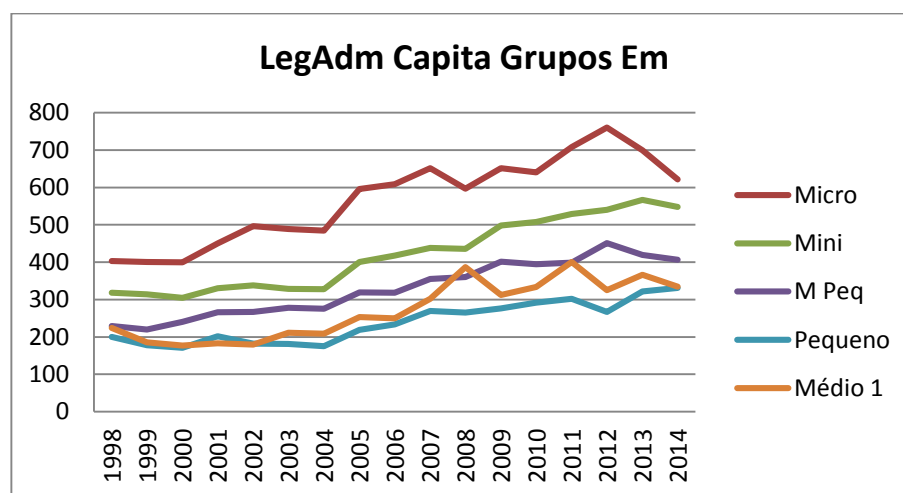
A princípio, as análises gráficas da evolução comparativa de LegAdm per capita levam à confirmação de que os Emancipados apresentam níveis de despesa mais elevados, por habitante, com a administração central e com o Legislativo local em comparação com os demais grupos. A hipótese é de que esse padrão de gasto maior das novas unidades deve-se ao fato de gozarem de sobrefinanciamento por FPM, também proporcional. E é esse financiamento majorado que garantiria e sustentaria a sobre-despesa relativa. A possível correlação entre FPM per capita e LegAdm per capita será apresentada ao fim deste capítulo.

Antes, porém, permaneçamos na sequência de estudo do indicador. Para os coeficientes de variação, a estabilidade no tempo demonstrada por LegAdm per capita é similar ao de LegAdm/Cor. Entretanto, os patamares de dispersão do primeiro são

superiores, variando entre 45% e 50% em torno dos valores médios anuais tanto para Emancipados quanto para Sedes. Lembrando que, para a participação dos gastos administrativos e legislativos nas despesas correntes totais, o padrão de CV era de 30%. Portanto, se a dispersão foi de certa forma constante ao longo da série, quer dizer que, em média, os 171 municípios (tanto os novos quanto os antigos) tiveram crescimento, no tempo, da proporção per capita de suas despesas legislativas e administrativas, como demonstrado na Figura 27.

Ressalte-se, entretanto, que a velocidade de progressão foi maior para os Emancipados, o que pode ser verificável na divisão por subgrupos populacionais, nas Figuras 28 e 29, abaixo. A maioria dos estratos que são originados das Sedes não atingem os patamares de despesa per capita observada para as subdivisões das Sedes. E o que justifica isso é que as faixas populacionais das ex-matrizes são superiores, em sua maioria, do que as do outro macrogrupo. Isto é, o fator populacional importa nos padrões de despesa proporcional com a estrutura administrativa e legislativa municipal.

Figura 28

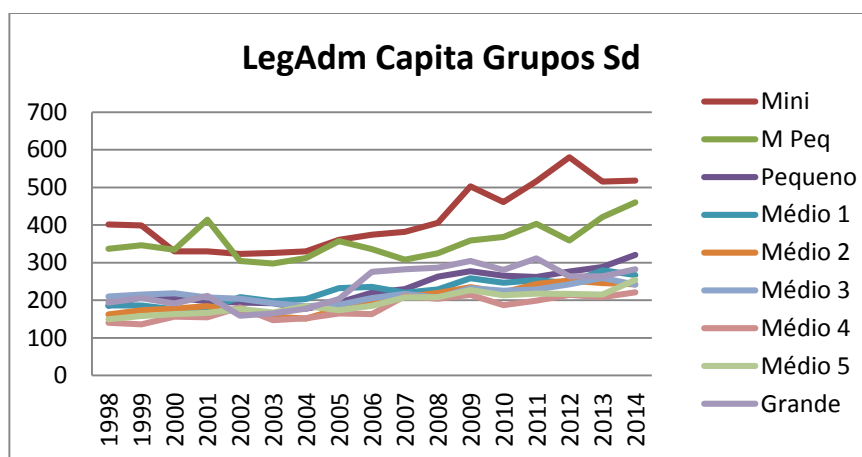


Fonte: elaboração própria/STN

Em ambos os quadros que apresentam os subgrupos populacionais, observa-se a proeminência dos menores grupos. Em termos de projeção, todos apresentam crescimento no tempo, mas a evolução do estrato Mini, para as Sedes, é o que cresce a taxas maiores, a exemplo dos Micro entre os Emancipados. Este subgrupo, Micro Em, assume os maiores valores em média: R\$ 760 por habitante em 2012, enquanto o maior valor entre as Sedes é de Mini, com R\$ 580, para o mesmo exercício.

Mais uma vez, confirma-se a interpretação do indicador para os dados agregados (Figura 27): se os menores municípios gastam mais per capita com administração e Câmara, tendo os Emancipados menor porte, em média, são eles os que apresentam maior nível de LegAdm per capita. Fortalece-se, assim, a hipótese de que o sobrefinanciamento por meio do fundo de participação, com regras que beneficiam as unidades municipais de menor porte, permite a sobre-despesa desse grupo em favor da manutenção da gestão central, isto é, da garantia da própria subsistência.

Figura 29



Fonte: elaboração própria/STN

Na comparação entre subgrupos de Emancipados e Sedes, para mesma faixa populacional, há a preponderância da progressão similar para cada par de curvas. Em termos de magnitude, os valores máximos atingidos ao fim da série vão decaindo conforme o estrato populacional vai crescendo. Enquanto para Mini o patamar se aproxima de R\$ 600 por habitante, em média, os conjuntos de MPeq atingem R\$ 450, e os Pequenos, R\$ 350. A única exceção, outra vez, é o subgrupo Médio 1. Como explicado no capítulo passado, essa faixa entre os Emancipados é composta por duas unidades mais prósperas do que a média dos integrantes de Médio1 para as Sedes. Assim, o primeiro conjunto apresenta curvas mais descoladas em relação ao segundo: São Joaquim de Bicas e Brasilândia de Minas gastam mais com a gestão central em proporção às despesas correntes e em proporção ao número de habitantes. Curioso notar que, em LegAdmCapita, esse descolamento se dá apenas a partir de 2007.

4.3. Relação entre FPM per capita e LegAdm per capita: interpretações

Jean-Baptiste Say (1767-1832) forjou uma das sentenças mais célebres da história do pensamento econômico, a chamada Lei de Say. Segundo o economista francês, “a oferta de um produto gera a própria demanda por ele”. Dessa forma, na medida em que são contratadas matérias-primas e máquinas e são remunerados trabalhadores para a produção de uma mercadoria, essa atividade gera renda para um grupo de agentes, que consomem outros produtos cuja elaboração também remunera diversos outros agentes. É como um gatilho com efeito multiplicador na economia.

Sérgio Prado (2001) fez uma analogia da Lei de Say para a administração pública, a que chamou de “Lei de Say fiscal”. Se a sentença original afirma que a oferta de um bem gera sua própria demanda, a versão fiscal atesta que “a receita tende a gerar seu próprio gasto”. Assim, a simples disponibilidade de recursos fiscais estimula seu emprego em despesas. Por se tratar de um capital fiscal conversível em capital político, o agente público tem incentivo a gastá-lo visando à lucratividade política, mas, ao contrário, não vê razão para poupar.

A analogia pode ser verificável nos pequenos municípios brasileiros, que dispõem da garantia dos repasses do FPM originários da União. Mais especificamente ainda, um distrito que se emancipa e se autonomiza politicamente, por meio do fundo de participação, passa a desfrutar de recursos que não dispunha anteriormente enquanto subordinado a uma sede. Contando com as remessas do Tesouro Nacional, o novo município do país, de pequeno porte em sua maioria, tem incentivo para criar suas despesas, quais sejam, aquelas que garantam a própria existência: no limiar mínimo, a prefeitura com suas secretarias e a Câmara de vereadores.

Como exposto no capítulo 2, a amplitude da primeira faixa de partilha do FPM, para unidades com até 10.188 habitantes, gera distorções redistributivas que favorecem os menores municípios em relação aos maiores. Essa faixa menor, de coeficiente 0,6, não traduz a variação populacional das unidades que comporta e, por isso, agrega mais de 40% dos municípios brasileiros. Para as jurisdições micro (conforme a categorização desenvolvida para esta pesquisa, de até 3.000 habitantes) e as muito pequenas (entre 3.001 e 5.000 habitantes), os repasses do fundo propiciam uma realidade de “miniparaísos fiscais”. O fato de terem populações muito reduzidas permite a elas a disponibilidade de uma receita elevada em proporções per capita. E, como cunhado pela “Lei de Say fiscal”, essa receita per capita alta reverte-se em uma despesa per capita também elevada vis-à-vis outras faixas populacionais.

De fato, na série histórica compreendida entre 1998 e 2014, verificou-se forte similaridade visual entre os indicadores FPM per capita e LegAdm per capita. Para efeito da proposta desse trabalho, que é analisar a trajetória fiscal dos novos municípios inseridos no sistema federal de distribuição de receita tributária, buscou-se verificar a existência de correlação estatística significativa entre o indicador de receita e o de despesa. Foram realizadas 17 matrizes de correlação para os Emancipados e 17 para as Sedes, uma para cada exercício fiscal por grupo, composta por FPMCapita e LegAdmCapita. O que se percebeu foi a forte correlação entre os indicadores: para os Emancipados, o coeficiente de Pearson médio para os 17 anos foi 0,514 e, para as Sedes, o coeficiente médio foi 0,558. Em todos os casos, as correlações se confirmaram estatisticamente significantes.

Por meio da transferência constitucional, ocorre uma difusão das perdas de recursos tributários por muitas unidades – principalmente as maiores – em benefício localizado das novas, como verificado na decorrência dos processos de emancipação e demonstrado no exercício contrafactual apresentado no capítulo anterior. Esse movimento de redistribuição de receita fiscal, triangulado pela União como vértice transferidor, que foi intensificado em decorrência da onda emancipacionista, tem como consequência um exemplo de distorção engendrada pelos critérios do FPM. Conforme outros estudiosos brasileiros que também se debruçaram para entender o fenômeno em tela aqui, esse processo intensifica uma migração de capital de jurisdições maiores, que convivem com pressões por políticas públicas, para menores, que empregam esse recurso no custeio da própria existência.

Temos na federação fiscal brasileira, como também já foi argumentado, a preponderância do Fundo de Participação dos Municípios como meio de financiamento dos menores municípios, um instrumento que, mesmo fundamental para a preservação do sistema, apresenta distorções intrínsecas em seus critérios totalmente alheios às necessidades demandas pelas localidades. Em virtude desse protagonismo peculiar do fundo de transferência, em detrimento da possibilidade de as municipalidades se autofinanciarem por meio de impostos, fica comprometida uma das principais virtudes da descentralização fiscal: a justaposição territorial entre receita gerada e despesa financiada, posto que o IPI e o Imposto de Renda que são recolhidos em dados municípios, nos grandes em especial, e suas receitas são transferidas via FPM para outros menores, cuja atividade econômica é normalmente fraca.

Além disso, como foi demonstrado neste capítulo, não necessariamente esses recursos tributários repassados às menores unidades locais, a exemplo das emancipadas, convertem-se em bens e serviços públicos: elas propiciam, por certo, o maior dispêndio proporcional per capita com a administração central do município e seu Legislativo, em suma, com sua própria subsistência.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após dois capítulos extensos em que foram empregadas abordagens diferentes para tentar identificar padrões de trajetória fiscal para grupos de municípios, em especial os emancipados, convém fazer uma retomada dos principais achados. O objetivo é aproximar essas observações e confrontá-las com as hipóteses de pesquisa principalmente. Essa apresentação será útil para agregar um componente que ainda não foi devidamente incorporado à análise da experiência dos novos municípios mineiros, o político, que será explorado mais à frente.

Nos capítulos 3 e 4, propôs-se inicialmente a comparação da evolução de indicadores fiscais de receitas e despesas, respectivamente. A trajetória por indicador foi observada para três grupos de município em séries históricas de 14 anos de duração. Num segundo momento, os agregados foram divididos em subgrupos orientados por faixas de população. Um a um, os mesmos indicadores foram estudados, desta vez, em séries de 17 anos.

A análise longitudinal dos indicadores fiscais conduz à interpretação de que os municípios Emancipados são menos autônomos do que a média dos municípios mineiros e muito menos em relação às suas ex-sedes, ou seja, são os mais dependentes das transferências intergovernamentais originárias da União, especialmente dos repassados por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Tal condição não impede, porém, que as novas unidades sejam as que dispendam mais recursos com própria administração central e com o funcionamento de suas respectivas Câmaras de vereadores na proporção do montante de suas despesas anuais. Esses resultados confirmam a hipótese de que a autonomia política dos emancipados não se traduziu em autonomia fiscal para a maior parte deles.

O fato de os municípios novos serem aqueles que apresentam a maior participação da verba de FPM na composição de suas receitas deve-se ao fato de os critérios do fundo privilegiarem as jurisdições de menor porte, característica mais comum entre os emancipados. A análise longitudinal dos indicadores realizada após a estratificação dos dois grandes grupos de jurisdições por faixas populacionais demonstrou a relevância do porte do município para a constituição de seu comportamento fiscal. Seja entre Emancipados ou entre Sedes, as menores faixas são aquelas que menos arrecadam impostos e mais dependem do FPM para composição de

suas receitas. Do lado das despesas, o agregado funcional formado pelo dispêndio com a administração central e o Legislativo, que foi denominado de LegAdm, também tem mais peso no cômputo geral de gastos correntes para as menores faixas, mas em concomitância com outros estratos, não tão isoladamente como no caso das receitas.

Nas projeções per capita, observou-se com maior nitidez a vantagem relativas das faixas menores, confirmando a mesma condição que havia sido verificada em favor dos Emancipados frente às Sedes por conta do porte menos populoso dos primeiros. Por dois motivos as faixas de menos habitantes são as que mais dispõem de FPM em termos per capita: o primeiro é que as quatro menores do total de dez, na estratificação proposta, se encaixam em uma só faixa de partilha do fundo, a mais baixa. Recebem, portanto, as mesmas remessas e, quanto menor a população dentro desse estrato, maior a relação fica. O segundo motivo é o descompasso entre a progressão das faixas populacionais oficiais do fundo, nas quais se baseiam os coeficientes para o cálculo da partilha, e a progressão do valor transferido pelo Tesouro Nacional a cada um desses estratos, como foi apresentado na Figura 13, no Capítulo 3. A primeira progride em taxas quase que invariavelmente superiores às da segunda, ou, dito de outra forma, o valor remetido aos municípios maiores não acompanham essa proporção de evolução populacional em faixas de partilha. Isso faz com que a unidade mais populosa, apesar de receber mais FPM do que a menos populosa, classificada em uma faixa inferior, usufrui de uma proporção de FPM per capita menos favorável.

A estratificação populacional também é respeitada na progressão da proporção per capita da despesa agregada com administração e Legislativo: quanto menor o porte, maior é LegAdm per capita. Se um município tem 15 mil habitantes, ele terá, no máximo, nove vereadores conforme disposto na Emenda Constitucional nº58, de 2009. Considerando também esse porte, é de se imaginar que a estrutura da prefeitura com suas secretarias seja mais enxuta e econômica do que num outro município de 30 mil, 50 mil ou 100 mil habitantes. A suposição tende a ser verdadeira, mas, se as máquinas administrativa e legislativa crescem de acordo com o porte do município, a população cresce a taxas superiores de estrato para estrato, como se deu com o FPM per capita.

A disposição das curvas de FPM per capita e LegAdm per capita, de cima para baixo, da faixa de menor porte para a de maior porte, conduz à suposição de haver uma coincidência entre os que mais gastam e os que mais recebem, isto é, uma correlação positiva entre o sobrefinanciamento dos municípios de menor porte pelo fundo e a sobredespesa com a administração nuclear e o Legislativo. Essa hipótese foi

confirmada, além de visualmente pela análise gráfica, pela correlação estatística positiva e significativa entre os indicadores proporcionais ao número de habitantes.

E o que garante o sobrefinanciamento dos menores municípios? Os critérios de rateio do FPM, criticados por serem exógenos à estrutura de demanda por políticas públicas. No começo do Capítulo 3, foi apresentado um exercício ilustrativo de caráter contrafactual, com o intuito de se supor como se daria a partilha, atualmente, para os 74 municípios-sede se eles não tivessem sido desmembrados. Esse exercício foi realizado com os dados de 2012 e demonstrou-se que, no caso mineiro, para aquele ano, todos os municípios pré-existent, inclusive as matrizes, claro, receberiam 5,7% a mais em remessas do fundo constitucional se a onda de emancipações de 1995 não tivesse ocorrido. Essa perda de 5,7%, compartilhada por 756 unidades municipais, seria, hipoteticamente, o que sustentou em 2012 o FPM repassado para as 97 unidades caçulas do estado. Se o valor proporcional foi o mesmo para todos, os que mais se prejudicaram em termos absolutos, também hipoteticamente, foram os municípios mais populosos, com perdas que superaram R\$ 2 milhões em valores correntes daquele ano.

Por associação das interpretações de despesas no Capítulo 4 com o quadro desenhado pelo exercício contrafactual no Capítulo 3, conclui-se que o recurso fiscal arrecadado em muitos municípios, em especial nos grandes, vai financiar num grupo limitado de pequenos a própria subsistência de poder central, e em proporções per capita majoradas. A receita tributária gerada em uma unidade populosa e urbanizada, por exemplo, que lá mesmo poderia ser convertida em bens e serviços públicos fortemente demandados, é transferida, por intermédio da União, para custear, inclusive, e com folga, gestores executivos e vereadores em micro, mini ou pequenos municípios.

Na comparação entre os grupos, os gráficos apontaram como essa distorção favorável ao menor município veio se aprofundando ao longo do tempo. As curvas de FPM per capita e de LegAdm per capita descolaram-se em taxas de progressão positiva cada vez maiores para os emancipados vis-à-vis suas sedes e a média geral do Estado. Sendo de pequeno porte a nova unidade, é esse, em linhas gerais, o quadro, ao mesmo tempo de dependência e conforto, que melhor descreve a trajetória fiscal do emancipado. Quadro cujos traços se reforçam mais ano a ano, como se viu na série.

5.1. Redemocratização: uma arena de oportunidades inéditas

Compreender as razões que levaram à explosão no número de municípios requer, antes, a compreensão do contexto histórico-institucional posterior à

promulgação da Constituição. Tal condicionante de estudo se deve ao fato de que foi inserido nesse quadro que se desempenhou e se observou o comportamento estratégico dos atores políticos envolvidos naquele momento, em especial para esta pesquisa, os prefeitos e os líderes distritais que conduziram as pretensões por emancipação das populações que representavam.

Instituições existem, têm relevância, limitam e direcionam o comportamento de indivíduos e grupos que fazem parte de uma sociedade (HINDMOOR, 2006). Ostrom (2009), por exemplo, é assertiva ao declarar que o contexto nos quais os indivíduos enfrentam seus dilemas sociais tem mais poder de explicar as possibilidades de ação coletiva do que modelos simples de comportamento racional, como os usados nos jogos clássicos de não-cooperação. E segundo Djelic (2000), o êxito da perspectiva neoinstitucionalista racional é fruto justamente de sua capacidade de integrar complexidade e especificidade aos modelos.

Se a política é “a economia da coexistência” (REIS, 2000), tem na divergência de interesses, ou na interferência de objetivos, uma seara de estudo recorrente. Outra definição de Reis (2000) é que “o problema” típico da política, como dilema coletivo, é a tentativa, coordenada ou consensual, de se reduzir o impacto do comportamento de um agente na interação com outros, ou seja, mitigar as externalidades da coexistência. Por esse viés, as normas e as instâncias políticas de coordenação podem ser tomadas, ao mesmo tempo, como “produtos da ação humana e restrições poderosas aos atores” (DJELIC, 2010).

Tem-se como fragilidade na tradição racionalista a maneira como se lida (ou não se lida) em relação às mudanças institucionais. As abordagens racionalistas convencionais costumam tomar as regras como dadas (assim como os níveis de preferência dos indivíduos), e as transformações de contexto são menos exploradas. Entretanto, o viés racional do neoinstitucionalismo considera as instituições não apenas como arena de dilemas e problemas, mas também como resultado da interação estratégica entre indivíduos racionais, que, de um contexto de constrangimento de suas ações, passa a outro após serem reformadas as regras ou as instâncias de poder propriamente ditas.

O que é a federação senão uma arena institucional multifacetada de coexistência política? Dadas as regras do jogo, inscritas na Constituição federal e/ou na legislação infraconstitucional, cada ente atua racionalmente para atingir seus objetivos de capitalização política e econômica, em uma disputa, por exemplo, por força política e

bases tributárias. Em contextos históricos (e institucionais) em que a esfera central e as subnacionais vivam uma condição próxima à equidade de atribuições e sendo este um quadro de equilíbrio para o federalismo, as relações são naturalmente tensas tanto na perspectiva vertical quanto na horizontal, isto é, entre jurisdições de mesmo nível: a disputa por poder de atribuição e recursos tributários será um fator de tensionamento de relações internas que, simultaneamente, é capaz de garantir um equilíbrio de forças, num típico sistema de contrapesos.

Voltando ao caso em discussão, o momento de redemocratização constituiu-se um contexto marcado pelo protagonismo de forças centrífugas, como já foi afirmado. O status conferido à municipalidade era inédito em caráter político e fiscal: era oferecido um dado quadro de *payoffs* inédito e relativamente inflado se comparado aos anos anteriores de ditadura militar. O município elevava-se a ente federativo, as receitas disponíveis cresceriam, principalmente, por conta dos repasses de FPM e, institucionalmente, a arena de disputa era um campo amplo em favor da multiplicação de municípios. Nesse contexto, de 1989 a 1996, manteve-se aberta uma janela institucional propícia à multiplicação de miniseções territoriais. O contexto institucional favorável resultou no êxito de mais de mil processos de emancipação, sendo 130 apenas em Minas Gerais.

O discurso que influenciou líderes municipalistas em consonância com os deputados estaduais que apadrinharam as causas foi o dos benefícios da descentralização administrativa e fiscal, seu ciclo virtuoso, como exposto no Capítulo 1. E, dado um sistema tributário e fiscal de natureza cooperativa, a emancipação de municípios investiu-se de uma estratégia competitiva visando ao acesso ao bolo tributário da federação. Foi investindo nesse cenário promissor, tanto em termos econômicos quanto políticos, e movidos por estratégias *rent-seeking*, que atores locais mobilizaram esforços e lideraram suas comunidades em favor da conquista de autonomia para seus distritos. Mas como se pode vislumbrar a participação do interesse político particularista no movimento emancipacionista posterior a 1988?

5.2. O sucesso dos “inconfidentes” distritais

Desde a fase de projeto, o objetivo desta pesquisa foi verificar a existência de tendências concernentes às consequências fiscais das emancipações de municípios observáveis no grupo de novas unidades e, se possível, inferir desdobramentos também

para a federação fiscal. Essa decisão deveu-se ao entendimento de que existe uma literatura rica que se voltou a estudar as causas daquele processo tão intimamente associado ao marco constitucional do novo e atual período democrático brasileiro. Esse cenário foi descrito nos dois primeiros capítulos e citado na seção anterior, em que se apresentou o quadro de incentivos então oferecido ao município: ascensão a ente federativo – fato que, em um contexto político descentralista traduziu-se em tendência de municipalização da gestão pública – e garantias financeiras para fazer frente ao novo status, com o maior reajuste proporcional das alíquotas de impostos que compõem o Fundo de Participação dos Municípios, em cinco pontos percentuais e meio, sendo três aplicáveis imediatamente a partir de 1989 e os demais escalonados nos anos seguintes.

Para se buscar compreender o papel do componente político microlocalizado nas demandas por emancipação municipal, é necessário retroagir para o contexto e, portanto, para a conjunção de causas que atuaram naquela onda. De toda forma, essa atuação também teve consequências, políticas, o que também será apresentado logo adiante. Pesquisas realizadas na década de 90 apontaram o abandono pela sede, seja por razões administrativas ou em decorrência da distância física, como a principal motivação para o empenho dos distritos em se emanciparem. Os dados a seguir indicam a possibilidade de ter havido motivações pessoais de líderes distritais em conduzir a demanda, posto que o incentivo era interessante em termos de acumulação de poder e que a janela de oportunidade institucional bastante favorável estava aberta.

Quais eram os requisitos para o êxito em um processo de emancipação de distrito em município estabelecidos pela Lei Complementar estadual nº 37, de 1995? A legislação mineira daquele período é considerada das mais permissivas dentre as regulamentações elaboradas pelas Assembleias Legislativas (SOARES, 2011). Este é um primeiro exemplo meramente ilustrativo dessa característica legal: era necessário que o distrito aspirante possuísse pelo menos 2.000 eleitores, que deveriam ser submetidos a um plebiscito, e essa consulta permitiria a consecução da causa se mais da metade do contingente eleitoral participasse dela e se, desses participantes, mais da metade votasse a favor da emancipação. Um detalhe é que os habitantes da Sede não careciam de ser consultados.

Essas condições de plebiscito com composições de maioria simples podem ser enganosas. Imaginemos um distrito com exatamente o mínimo de eleitores exigido, 2.000. Desses, o mínimo de participantes comparece para votar, 1.001, dos quais 502 sinalizam “sim” na urna. Ora, o número de apoiadores da causa, nesse caso, representa

apenas 25,1% do total e, portanto, é bastante inferior ao grupo dos que não se posicionaram favoravelmente ao processo, ou por votarem “não”, nulo ou em branco ou por simplesmente não terem comparecido à consulta.

Nos dossiês em que estão reunidos os documentos relativos a cada causa de desmembramento, disponíveis no arquivo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, há também os resultados dos plebiscitos dos 97 novos municípios estudados aqui.¹¹ E foram localizados 28 casos em que a quantidade de eleitores que não votaram a favor da causa emancipacionista foi maior do que aqueles se posicionaram pela emancipação do distrito. Monte Formoso, no Vale do Jequitinhonha, é o caso mais extremo nessa situação, em que os ausentes, os votos contrários, nulos e em branco somaram o equivalente a 154% dos votos registrados a favor. No entanto, esse cômputo não restringiu o êxito do processo. Outros exemplos dessa distorção em proporção significativa são Novorizonte, Setubinha, Taparuba e Crisólita.

Se a Lei Complementar nº37 sequer exigia legitimidade popular, como visto, a estrutura urbana requisitada do distrito aspirante não era das mais amplas: era necessário o mínimo de 400 moradias, um edifício capaz de abrigar a prefeitura e a existência de “posto de saúde, escola pública de 1º grau completo, cemitério e serviços públicos de comunicação, energia elétrica e abastecimento de água” (ALMG, 1995). Eram previstas também algumas restrições de caráter geográfico, como a necessidade de não-descontinuidade do território do futuro município. O órgão público responsável pela descrição dos limites territoriais e pela elaboração dos mapas era o Instituto de Geociências Aplicadas (IGA).

E o mais interessante para a análise da participação política desenvolvida aqui é a figura jurídica constituída para cuidar da tramitação do processo como representante do distrito. Era uma exigência da mesma lei complementar que um grupo de moradores fosse eleito em assembleia pública para formar a comissão emancipacionista, a cargo da qual ficava a responsabilidade de consolidar junto à prefeitura da sede, às empresas prestadoras de serviços públicos e ao IGA toda a documentação necessária para comprovar as condições de estrutura que avalizasse o processo. Esse conselho também ficava responsável por realizar toda a comunicação e o trânsito de documentos com os deputados estaduais que apadrinhassem a causa na Assembleia Legislativa e com as comissões temáticas pelas quais tramitavam os pedidos. Os nomes dos membros das

¹¹ Todos os plebiscitos foram realizados em 1995 e conduzidos pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG), conforme estabelecido pela LC nº37, de 1995.

comissões dos 97 municípios fundados em 1995 também foram coletados nos dossiês que se encontram no arquivo da Assembleia Legislativa.

Um outro requisito que a norma estadual estabelecia era a pré-existência de algum tipo de associação de moradores, no sentido “tocquevilliano” mais elementar, como conselho de desenvolvimento ou mesmo grupos que desenvolviam de forma organizada atividades de caráter religioso. Não raro as comissões emancipacionistas originaram-se desses grupos anteriores quase que integralmente. Mais interessante ainda foi detectar, por meio das atas de reunião, como membro efetivo ou apenas endossando o trabalho, a participação de representantes do poder Executivo da sede, como secretários, servidores ou mesmo vice-prefeitos e vereadores.

As 97 comissões emancipacionistas foram constituídas da seguinte forma segundo a origem de seus integrantes: em 40 havia a participação de pelo menos um membro de associação comunitária pré-existente; em 16 havia pelo menos um integrante que fazia parte do poder Executivo e/ou Legislativo da matriz; em 13 foi registada a participação tanto de representantes de associação quanto de poderes Executivo e/ou Legislativo da sede; e em 28, nenhum dos membros eleitos fazia parte de associação local ou ocupava cargo público. Partindo esse levantamento, é possível afirmar que, em mais de dois terços dos distritos que se emanciparam em 1995, havia indivíduos que já gozavam de alguma proeminência política local e que ficaram responsáveis pela condução do processo de desmembramento.

Qual foi a participação e o sucesso desses nomes nas duas primeiras eleições municipais realizadas, em 1996 e 2000? O protagonismo nos pleitos, em diversos casos, indica ou a força de representação política que esses personagens já acumulavam ou que ampliaram ao atuarem como artífices da emancipação. Não se pode afirmar que, pragmaticamente, todos ou a maioria dos líderes já almejavam levar seus distritos à autonomia para amealhar (mais) poder político e administrativo. De toda forma, é perceptível como se deu essa espécie de trampolim, mesmo que ele tenha ocorrido de forma natural e gradual. A verificação da natureza dos protagonistas dessa transição, se mais ou menos oportunistas, só seria possível em abordagens mais aprofundadas e específicas, o que não está no escopo desta dissertação.

Os dados a respeito das candidaturas registradas e dos resultados das eleições revelam grande coincidência de nomes com a constituição das comissões emancipacionistas. Fica aparente a mobilização dos líderes locais em “saltar” para o comando do município nascente em boa parte dos 97 casos. Duas situações mais claras

nesse sentido mais pragmático foram registradas no pleito de 1996: em 23 municípios recém-fundados, houve disputa direta pela prefeitura entre integrantes titulares da comissão emancipacionista e necessariamente um deles venceu; e em seis municípios, houve apenas um candidato a prefeito, que era necessariamente o presidente da comissão e, é claro, foi eleito naquele ano.

A preservação de poder político na transição de integrante do conselho responsável por conduzir o processo de emancipação até as duas primeiras eleições municipais foi detectada segundo a seguinte elaboração: a correlação de nomes entre os membros das comissões e o resultado dos pleitos para prefeito e vereador foi disposta em uma gradação; as capacidades de condução de poder político na transição de distrito a município foram classificadas em cinco níveis, de Muito Forte até Sem Força. O que representa cada uma das classificações e qual foi a quantidade de casos classificados em cada grupo estão descritos nas duas tabelas 4 e 5 a seguir.

Os dois quadros indicam que foi alta a capacidade de manutenção de poder político pelos líderes distritais na transição de emancipação. Se na primeira eleição mais da metade dos prefeitos saiu dos grupos emancipacionistas, em 2000, ainda que essa participação tenha se reduzido, foram ainda 44 os chefes de Executivo que atuaram diretamente na condução dos processos de autonomização. A grande responsável pela perda de sucesso de 1996 para 2000 foi a redução do grupo classificado como Muito Forte, formado por prefeito e mais de um vereador. Também contribuiu para a queda na preservação de poder político o crescimento na quantidade de casos em que nenhum prefeito eleito em 2000 era integrante de comissão emancipacionista.

Tabela 4. Sucesso dos membros de comissão emancipacionista - 1996

Tipo	O que é	Municípios
Muito forte	Prefeito e mais de um vereador	15
Forte	Prefeito (+ um ou zero vereador)	39
Pouco forte	Mais de um vereador	9
Fraco	Um vereador	16
Sem força	Zero vereador	18
Eleitos 54 prefeitos		

Fonte: Elaboração própria/TRE-MG

Tabela 5. Sucesso dos membros de comissão emancipacionista - 2000

Tipo	O que é	Municípios
Muito forte	Prefeito e mais de um vereador	5
Forte	Prefeito (+ um ou zero vereador)	39
Pouco forte	Mais de um vereador	8
Fraco	Um vereador	18
Sem força	Nem vereador	27
Eleitos 44 prefeitos		

Fonte: elaboração própria/TRE-MG

É natural que o ciclo de vida eleitoral de um líder político atinja seu ocaso, o que talvez se confirme no cômputo geral desta elaboração, considerando-se a passagem de uma eleição a outra. Certamente, a presença dos membros das comissões emancipacionistas seria ainda menor em um levantamento de vitoriosos na eleição de 2004. Entretanto, esse declínio não descarta a possibilidade da preservação do poder municipal de um mesmo grupo, com a transição dos cargos entre aliados, mesmo que os sucessores não tenham liderado o trâmite da emancipação anteriormente. Convém frisar, de toda forma, que foi significativo o êxito eleitoral dos líderes dos processos de desmembramento, detecção que independe da avaliação de que o interesse próprio do político ou de sua comunidade tenha prevalecido nessa transição.

5.3. Conclusões gerais

Tantos desmembramentos possivelmente não teriam ocorrido sem que houvesse o despertar dos interesses políticos motivados por incentivos fiscais e políticos. O protagonismo de dezenas de líderes locais foi fundamental para que se desse o surgimento numeroso das jurisdições. Supor que similar participação desses personagens, anônimos nacionalmente, nos demais estados em que se deu o mesmo fatiamento territorial após a Constituição de 1988 não é incorreto, mas natural. Se motivados mais por interesses particularistas ou comunitários, difícil precisar. Entretanto, foram os condutores do processo de emancipação, os “libertadores”, os primeiros prefeitos pelo menos nos casos mineiros descritos aqui. A prodigalidade de casos de “independências altamente dependentes” não condiz, por certo, com os ideais inconfidentes do século XVIII e que acabaram evocados na última década de 90 em meio ao clamor dos distritos por autonomia de suas sedes. As consequências desse

movimento, duas décadas depois, parecem reforçar as iniquidades e ineficiências que estão no gene dos novos municípios, cujas trajetórias fiscais acabam por realimentar as distorções intrínsecas ao principal instrumento de equalização da federação fiscal.

Mesmo assim, os resultados e apontamentos desta pesquisa não devem ser tomados como questionamentos pretensiosos acerca dos processos de emancipação ou com qualquer raciocínio de que eles não deveriam ter ocorrido. Sim, a principal transferência constitucional intergovernamental para os caixas municipais tem distorções e ineficiências, como se destacou aqui. Mas, se as condições fiscais dos municípios seguem tão desiguais em capacidade de se financiar e custear suas políticas, não é difícil supor que seria ainda mais profundo o abismo entre prosperidade e pobreza entre as unidades locais se o fundo de participação não operasse.

Como seriam as condições de vida, de gestão pública e de oferta de bens e serviços nos distritos que vieram a se tornar autônomos se não tivessem se desmembrado? Se ainda hoje estivessem imersos no sentimento coletivo de ineficiência e abandono por suas respectivas sedes? Se o FPM é o que garante a subsistência administrativa dos novos municípios mineiros – o que também deve se estender como condição da grande maioria das unidades mais novas do Brasil –, ele carece de aprimoramento para que seu protagonismo não preserve e até agrave o quadro de disparidade fiscal e econômica no interior do país.

O FPM não é eficiente na resolução da desigualdade horizontal entre as localidades. Seu problema mais grave não se dá pela perspectiva vertical. A progressão dos ganhos de aporte do terceiro ente da federação vis-à-vis os dois outros desde a promulgação da Constituição pelo menos até a década seguinte foi amparada na transferência. A título de ilustração, em 2014, foram repassados R\$ 64,16 bilhões por meio do fundo, ou o equivalente a 1,16% do PIB. Em 2015, o montante estimado pelo Tesouro Nacional era de R\$ 70,7 bilhões, valor que, a considerar a retração forte da economia, pode ter representado uma parcela do PIB superior ao ano anterior.

A transferência intergovernamental em questão aqui tem distorções consequentes de seus critérios totalmente exógenos ao sistema tributário e à estrutura fiscal (PRADO, 2006) dos entes da federação. E essas distorções quebram o que foi chamado aqui de ciclo virtuoso teórico da descentralização fiscal. A ruptura central é a flagrante não-coincidência territorial entre receita gerada e política pública financiada, conforme foi apresentado pelo conjunto de abordagens propostas nesta pesquisa.

Não há como considerar um sistema fiscal descentralizado, como uma federação, sem a atuação das transferências intergovernamentais, mesmo que a pureza ideal da teoria internacional dedicada aos benefícios da descentralização nem sempre as considere. A compensação visando à equalização entre capacidade tributária e custo de demanda local por bens e serviços é um papel que cabe ao sistema de tigs, atuação suplementar que deve garantir o equilíbrio horizontal na estrutura federativa. Entretanto, para a realidade do município brasileiro típico, isto é, pouco populoso e de atividade econômica frágil, o fundo de participação é elemento essencial, quando deveria representar uma fonte complementar de receita.

Os problemas principais advêm das características desse protagonista peculiar: *block grant*, seus repasses para as prefeituras são livres e sem necessidade de contrapartida, o que desestimula a autossustentância da jurisdições e a melhor responsividade por parte do administrador local. Além disso, redundam em distorções seu critério populacional e estritamente exógeno às demandas de financiamento e sua tabela de coeficientes que não representa a contento a distribuição estratificada real dos municípios brasileiros. Em última instância, o sobrefinanciamento da pequena unidade é sustentado por recursos tributários gerados na grande unidade. Assim, o recurso que podia ser convertido em política pública para atender um indivíduo que reside em uma cidade populosa, ao ser transferido para outra de pequeno porte, não necessariamente financia bens e serviços para aquela menor comunidade, mas certamente permite o maior gasto administrativo proporcional por habitante. Por sua natureza enquanto transferência intergovernamental, portanto, o FPM é ineficiente para compensar os casos de hiato fiscal nos municípios e reduzir a desigualdade horizontal entre as unidades e gera distorções, como a descrita neste parágrafo, em que o recurso fiscal pode financiar um indivíduo próspero de uma pequena unidade em detrimento de um indivíduo pobre de uma grande.

Posto esse quadro, a onda emancipacionista da década de 1990, da qual os municípios mineiros em destaque neste trabalho são apenas uma parcela, vieram agravar os efeitos da ineficiência e das distorções originadas pelo FPM. Como são, em sua maioria, de porte pequeno, inferior a 10 mil habitantes, as novas unidades são altamente dependentes e privilegiadas pelo sistema de partilha, como ficou demonstrado nos capítulos 3 e 4. O sobrefinanciamento que propicia a sobre-despesa administrativa é uma distorção que se agrava ao longo das duas últimas décadas, período de vida das jurisdições analisadas. E não é incorreto inferir que, estrategicamente, foi esse quadro

de benefícios fiscais um dos grandes motivadores do interesse dos distritos e de seus líderes em se emanciparem de suas sedes.

Mas como superar o preceito histórico contido na lógica de compensação tributária de que a unidade de menor porte não é capaz de se autofinanciar? Os critérios de partilha e distribuição são os mesmos desde o Código Tributário Nacional, de 1966. No entanto, realmente os municípios pequenos são incapazes de se autofinanciar pela incapacidade de usufruir de uma base tributária pródiga ou por não ter incentivo de investir na gestação de uma? Para subsidiar a compreensão de que o fundo poderia ser aprimorado, agregando critérios endógenos a demandas específicas de financiamento – como nível de renda per capita e índices de desenvolvimento social –, uma tentativa seria o reagrupamento dos municípios que são objeto desta pesquisa por grau de adensamento urbano, a exemplo do que foi realizado por faixas populacionais. Essa abordagem seria útil pelo entendimento de que os municípios de maior adensamento urbano sofrem maior pressão por políticas públicas mais complexas e dispendiosas.

Outra abordagem interessante seria o agrupamento das unidades por mesorregião de Minas Gerais. Buscar-se-ia, dessa forma, verificar se os graus de dependência fiscal guardam relação espacial em função das externalidades da atividade econômica – tanto para contexto de dinamismo quanto para conjunturas mais apáticas. Contudo, essas duas potenciais frentes de trabalho ficam para ensejos futuros em razão das limitações de prazo e de dimensão para esta dissertação que o bom senso recomenda.

REFERÊNCIAS

- AHMAD, E.; BROSIO G., *Handbook of Fiscal Federalism*. Introduction. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.
- ALVES, A.; MOREIRA, J. *O que é a Escolha Pública? Para uma Análise Económica da Política*, Cascais: Principia, 2004.
- AMORIM NETO, O & SIMONASSI, A. “Bases Políticas das Transferências Intergovernamentais no Brasil (1985-2004)”. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 4 (704-725), outubro-dezembro/2013
- BOADWAY, R., “Intergovernmental Redistributive Transfers” In: *Handbook of Fiscal Federalism*. Introduction. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988
- BREMAEKER, F., Os novos municípios: surgimento, problemas e solução. *Revista de Administração Municipal (206)*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), 1993
- COELHO, D. “Federalismo Fiscal no Brasil: uma análise do Fundo de Participação dos Municípios”. Monografia de pós-Graduação apresentada ao Tribunal de Contas da União. Brasília: 2007.
- DJELIC, M. L. “Institutional Perspectives: working towards coherence or irreconcilable diversity?”. In: MORGAN, G., CAMPBELL, J., CROUCH, C., PEDERSEN, O., GASPARINI, C.; MELO, C.. “Equidade e Eficiência Municipal: Uma Avaliação do Fundo de Participação dos Municípios – FPM”. Brasília: ESAF, 2003
- GOMES, G.; MAC DOWELL, M.. “Descentralização política, federalismo fiscal e criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social”. Texto para discussão n. 706. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2000.
- GONZAGA, T. A.; “Cartas Chilenas”. Universidade da Amazônia. Belém: Núcleo de Educação a Distância, Unama.
<http://stat.correioweb.com.br/arquivos/educacao/arquivos/TomsAntnioGonzaga-CartasChilenas0.pdf>
- HINDMOOR, A. “Public choice”. In: HAY, C.; LISTER, M.; MARSH, D. (edits.). *The State: theories and issues*. Palgrave Macmillan, 2006

INMAN, R. & RUBINFELD, D. “The Political Economy of Federalism in Perspectives on Public Choice: a Handbook”. Org. Dennis C. Miller. Cambridge University Press. (73-105). 1997

MENDES, M., MIRANDA, R. & COSIO, F. “Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma”. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2008

MINAS GERAIS, Assembleia Legislativa. Lei nº12.030, de 1995, e Lei Complementar nº 37 de 1995. Disponíveis em www.almg.gov.br

OATES, W. “An Essay on Fiscal Federalism”. In: *Journal of Economic Literature*. Pittsburgh. Vol.37, nº3 (1120-1149). 1999

OMSTROM, E. “Collective Action Theory”. In: BOIX, C.; STOKES, S. (edits). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford University Press, 2009

PRADO, S. Transferências Fiscais e financiamento municipal no Brasil. Trabalho elaborado para o projeto de Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. São Paulo: EBAP/Konrad Adenauer, jul., 2001.

PRADO, S.. “Transferências Fiscais no Brasil: o lado esquecido da reforma tributária”. In: Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil. Pinto, M. & Biasoto Jr., G. orgs. Campinas: Unicamp, 2006.

REIS, F. W. Política e Racionalidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000

REZENDE, F. 2007. “Descentralização e Transferências Intergovernamentais de Recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia”. *Aportes em Administração Pública e Gestão Estatal* nº9 (55-102). 2007

REZENDE, F.. Desafios do federalismo fiscal. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010

SOARES, M. Federalismo e Desigualdades Sociais no Brasil Atual. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, nº 19. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista Sociologia e Política* nº.24. Curitiba: Editora UFPR, 2005

TIEBOUT, C. “A Pure Theory of Local Expenditures”. *Journal of Political Economic* nº 64, 1956.

TANZI, V. “Fiscal Federalism and Decentralization: a Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”. In: *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1995, p. 295-315

TANZI, V. “On fiscal federalism: issues to worry about”, 2000. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>

TESOURO NACIONAL, Secretaria. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012.

TOMIO, F. A Criação de Municípios após a Constituição de 1998. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* n° 48. São Paulo: Anpocs, 2002

VARSANO, R. “A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas”. Rio de Janeiro: Pesquisa e Planejamento Econômico - IPEA, vol. 27, n° 1.

WHITLEY, R. (edits). *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford University Press, 2010

ANEXOS

Anexo I. Lista dos 97 municípios emancipados, suas respectivas ex-sedes e região MG

- 1 Alto Caparaó – Caparaó / ZM
- 2 Angelândia – Capelinha/ VJM
- 3 Aricanduva – Itamarandiba / VJM
- 4 Berizal – Taiobeiras / N
- 5 Bonito de Minas – Januária N
- 6 Brasilândia de Minas – João Pinheiro / NO
- 7 Bugre – Iapu / VRD
- 8 Cabeceira Grande – Unaí / NO
- 9 Campo Azul – Brasília de Minas / N
- 10 Cantagalo – Peçanha / VRD
- 11 Catas Altas – Santa Bárbara / C
- 12 Catuti – Mato Verde / N
- 13 Chapada Gaúcha – São Francisco / N
- 14 Cônego Marinho – Januária / N
- 15 Confins – Lagoa Santa / C
- 16 Córrego Fundo – Formiga / CO
- 17 Crisólita – Águas Formosas / VJM
- 18 Cuparaque – Conselheiro Pena / VRD
- 19 Curral de Dentro – Águas Vermelhas / N
- 20 Delta – Uberaba / T
- 21 Divisa Alegre – Águas Vermelhas / N
- 22 Dom Bosco – Bonfinópolis de Minas / NO
- 23 Franciscópolis – Malacacheta / VJM
- 24 Frei Lagonegro – São José do Jacuri / VRD
- 25 Fruta de Leite – Salinas / N
- 26 Gameleiras – Monte Azul / N
- 27 Glaucilândia – Juramento / N
- 28 Goiabeira – Conselheiro Pena / VRD
- 29 Goianá – Rio Novo / ZM
- 30 Guaraciama – Bocaiuva / N
- 31 Ibiracatu – Varzelândia / N
- 32 Imbé de Minas – Caratinga / VRD
- 33 Indaiabira – Rio Pardo de Minas / N
- 34 Japonvar – Brasília de Minas / N
- 35 Jenipapo de Minas – Francisco Badaró / VJM
- 36 José Gonçalves de Minas – Berilo / VJM
- 37 José Raydan – Santa Maria do Suaçuí / VRD
- 38 Josenópolis – Grão Mogol / N
- 39 Juvenília – Manga / N
- 40 Leme do Prado – Minas Novas / VJM

- 41 Luisburgo – Manhuaçu / ZM
- 42 Luislândia – Brasília de Minas / N
- 43 Mário Campos – Ibirité/ C
- 44 Martins Soares – Manhumirim / ZM
- 45 Miravânia – Manga / N
- 46 Monte Formoso – Joáima / VJM
- 47 Naque – Açucena / VRD
- 48 Natalândia – Bonfinópolis de Minas / NO
- 49 Ninheira – São João do Paraíso / N
- 50 Nova Belém – Mantena / VRD
- 51 Nova Porteirinha – Porteirinha / N
- 52 Novo Oriente de Minas – Teófilo Otoni / VJM
- 53 Novorizonte – Salinas / N
- 54 Olhos d'Água – Bocaiuva / N
- 55 Oratórios – Ponte Nova / ZM
- 56 Orizânia – Divino / ZM
- 57 Padre Carvalho – Grão Mogol / N
- 58 Pai Pedro – Porteirinha / N
- 59 Patis – Mirabela / N
- 60 Pedra Bonita – Abre Campo / ZM
- 61 Periquito – Açucena / VRD
- 62 Piedade do Caratinga – Caratinga / VRD
- 63 Pingo d'Água – Córrego Novo / VRD
- 64 Pintópolis – Urucuia / N
- 65 Ponto Chique – Ubaí / N
- 66 Ponto dos Volantes – Itinga / VJM
- 67 Reduto – Manhuaçu / ZM
- 68 Rosário da Limeira – Muriaé / ZM
- 69 Santa Bárbara do Monte Verde – Rio Preto / ZM
- 70 Santa Cruz de Minas – Tiradentes / C
- 71 Santa Cruz de Salinas – Salinas / N
- 72 Santa Helena de Minas – Bertópolis / VJM
- 73 Santo Antônio do Retiro – Rio Pardo de Minas / N
- 74 São Domingo das Dores – Inhapim / VRD
- 75 São Félix de Minas – Mendes Pimentel / VRD
- 76 São Geraldo do Baixio –Galileia / VRD
- 77 São João da Lagoa – Coração de Jesus / N
- 78 São João das Missões – Itacarambi / N
- 79 São João do Pacuí – Coração de Jesus / N
- 80 São Joaquim de Bicas – Igarapé / C
- 81 São José da Barra – Alpinópolis / S
- 82 São Sebastião da Vargem Alegre – Miraí
- 83 São Sebastião do Anta – Inhapim / VRD
- 84 Sarzedo – Ibirité/ C

- 85 Sem Peixe – Dom Silvério / ZM
- 86 Serranópolis de Minas – Porteirinha
- 87 Setubinha – Malacacheta / VJM
- 88 Taparuba – Ipanema / VRD
- 89 Tocos do Moji – Borda da Mata / S
- 90 União de Minas – Iturama / T
- 91 Uruana de Minas – Unaí / NO
- 92 Vargem Alegre – Caratinga / VRD
- 93 Vargem Grande do Rio Pardo – Rio Pardo de Minas / N
- 94 Varjão de Minas – São Gonçalo do Abaeté / NO
- 95 Verdelândia – Janaúba + Varzelândia / N
- 96 Veredinha – Turmalina / VJM
- 97 Vermelho Novo – Raul Soares / ZM

Legenda de Regiões de Minas

C. Central

CO. Centro-Oeste

N. Norte

NO. Noroeste

T. Triângulo

S. Sul

VJM. Vales do Jequitinhonha e do Mucuri

VRD. Vale do Rio Doce

ZM. Zona da Mata

Anexo II. Lista dos municípios por reagrupamento por faixa populacional

Tamanho/Grupo	Emancipados	População 2000
Micro Até 3000 Qtde: 8	Frei Lagonegro	2.846
	Glaucilândia	2.530
	Goiabeira	2.530
	Natalândia	2.449
	Ponto Chique	2.726
	Santa Bárbara do Monte Verde	2.977
	São Geraldo do Baixio	2.619
	São Sebastião da Vargem Alegre	2.445
Mini De 3001 a 5000 49	Alto Caparaó	4.029
	Aricanduva	3.817
	Berizal	3.123
	Bugre	3.800
	Campo Azul	3.051
	Cantagalo	3.629
	Catas Altas	4.148
	Catuti	4.897
	Confins	4.680
	Cuparaque	3.992
	Divisa Alegre	4.485
	Dom Bosco	3.722
	Gameleiras	4.678
	Goianá	3.378
	Guaraciama	4.221
	Imbé de Minas	4.734
	José Gonçalves de Minas	4.408
	José Raydan	3.828
	Josenópolis	4.246
	Leme do Prado	4.460
	Luislândia	4.815
	Martins Soares	4.194
	Miravânia	3.945
	Monte Formoso	4.235
	Nova Belém	4.320
	Novorizonte	3.968
	Olhos-d'Água	3.969
	Oratórios	4.454
	Patis	3.973
Piedade de Caratinga 49	4.922	
Pingo-d'Água	3.430	
Reduto	4.798	
Rosário da Limeira	3.54	

Muito pequeno
De 5001 a 7000

25

Pequeno
De 7001 a 10 mil

12

Santa Cruz de Salinas	4.337
Santa Helena de Minas	4.600
São Domingos das Dores	4.263
São Félix de Minas	3.110
São João da Lagoa	4.360
São João do Pacuí	3.834
São Sebastião do Anta	3.793
Sem-Peixe	3.200
Serranópolis de Minas	3.927
Taparuba	3.051
Tocos do Moji	3.810
União de Minas	4.500
Uruana de Minas	3.167
Vargem Grande do Rio Pardo	3.830
Varjão de Minas	3.205
Vermelho Novo	4.160
Angelândia	5.813
Cabeceira Grande	5.630
Chapada Gaúcha	5.265
Cônego Marinho	6.422
Córrego Fundo	5.022
Crisólita	5.248
Curral de Dentro	5.373
Delta	5.497
Franciscópolis	6.286
Ibiracatu	5.732
Indaiabira	6.864
Japonvar	6.211
Luisburgo	5.322
Naque	5.064
Nova Porteirinha	6.433
Orizânia	5.888
Padre Carvalho	5.146
Pai Pedro	5.039
Pedra Bonita	5.094
Periquito 25	6.911
Pintópolis	5.752
Santo Antônio do Retiro	6.025
São José da Barra	5.700
Vargem Alegre	5.603
Veredinha	5.746
Bonito de Minas	7.261
Fruta de Leite	7.092
Jenipapo de Minas	7.098
Juvenília	7.353

	Mário Campos	8.988
	Ninheira	8.002
	Novo Oriente de Minas	8.280
	Ponto dos Volantes 12	9.898
	Santa Cruz de Minas	7.152
	São João das Missões	7.121
	Setubinha	8.011
	Verdelândia	7.073
Médio 1	Brasilândia de Minas	10.315
De 10 mil a 15 mil	São Joaquim de Bicas	14.434

2		
Médio 2	Sarzedo	15.551
De 15001 a 20 mil		

	Sedes	População 2000
Tamanho/Grupo		
Mini	Bertópolis	3.846
De 3001 a 5000	Caparaó	4.711
	Córrego Novo	3.374
7	Dom Silvério	4.926
	Juramento	3.739
	Rio Preto	4.755
	São Gonçalo do Abaeté	4.771
Muito pequeno	Bonfinópolis de Minas	6.034
De 5001 a 7000	Galiléia	6.811
	Mendes Pimentel	6.042
5	São José do Jacuri	6.079
	Tiradentes	5.792
Pequeno	Iapu	8.830
De 7001 a 10 mil	Mirabela	9.853
	Rio Novo	8.812
4	Urucuia	7.297
	Abre Campo	12.260
Médio 1	Açucena	10.907
De 10 mil a 15 mil	Águas Vermelhas	10.841
10	Berilo	12.938
	Borda da Mata	12.874
	Francisco Badaró	10.457
	Grão Mogol	14.561
	Mato Verde	12.039
	Santa Maria do Suaçuí	14.816
	Ubaí	10.488
Médio 2	Águas Formosas	17.510
De 15001 a 20 mil	Alpinópolis	16.422
	Divino	17.973

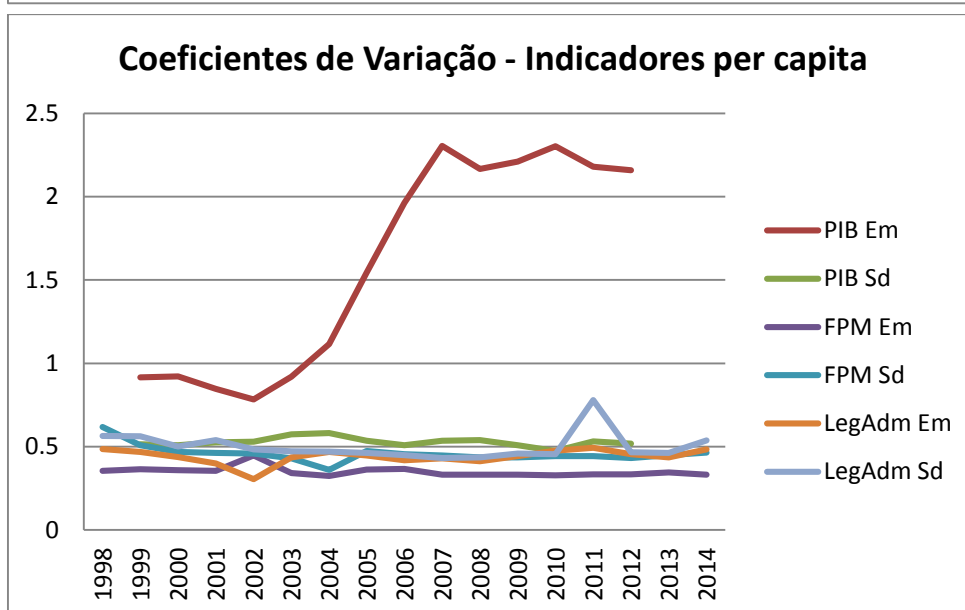
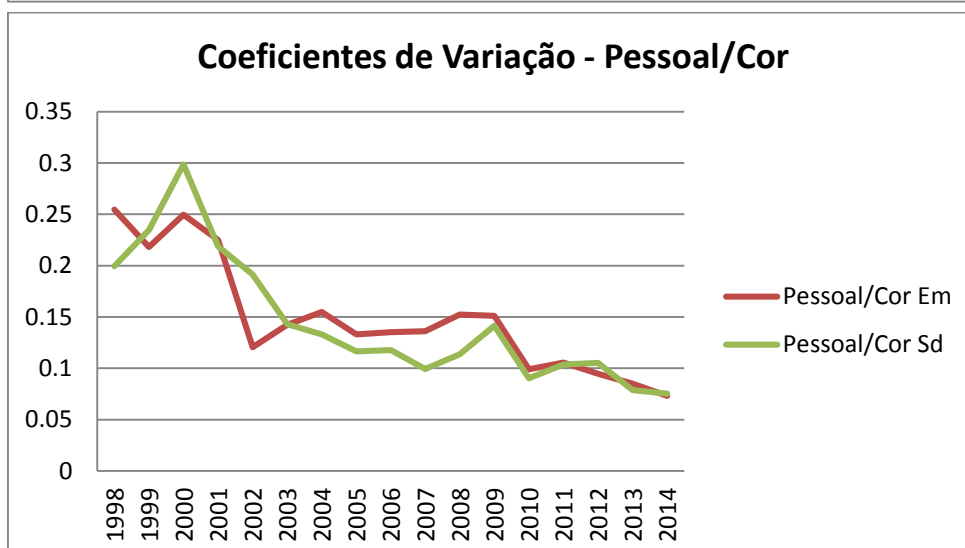
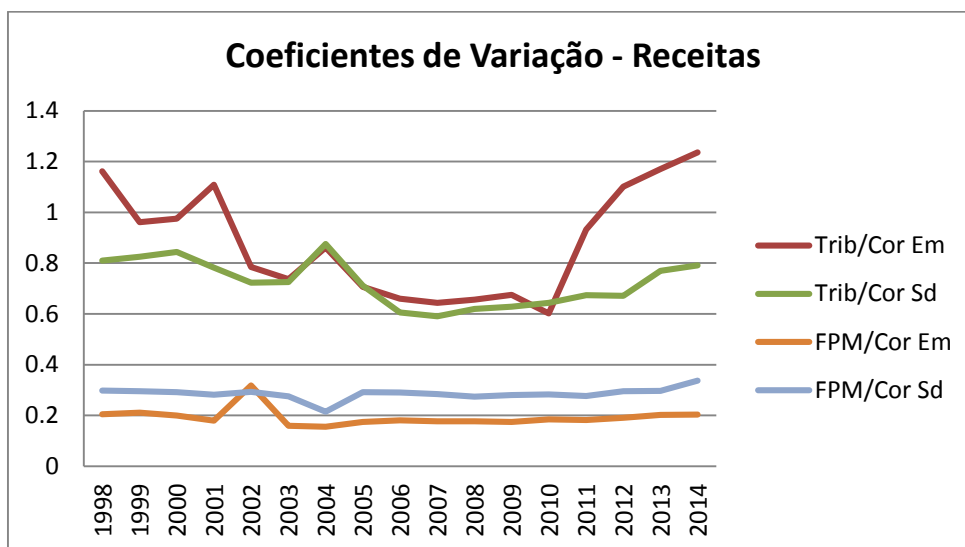
16	Igarapé	19.637	
	Ipanema	16.476	
	Itacarambi	16.287	
	Itinga	15.162	
	Joaíma	15.507	
	Malacacheta	17.221	
	Manhumirim	17.496	
	Miraí	15.128	
	Montalvânia	16.101	
	Peçanha	17.668	
	São João do Paraíso	18.362	
	Turmalina	17.475	
	Varzelândia	17.323	
	Médio 3 De 20001 a 30 mil	Conselheiro Pena	21.079
Coração de Jesus		27.148	
13	Inhapim	24.846	
	Itamarandiba	28.116	
	Iturama	27.102	
	Manga	22.691	
	Mantena	26.328	
	Minas Novas	28.598	
	Monte Azul	22.700	
	Raul Soares	24.539	
	Rio Pardo de Minas	26.166	
	Santa Bárbara	24.038	
	Taiobeiras	21.334	
	Médio 4 De 30001 a 50 mil	Bocaiúva	41.980
		Brasília de Minas	30.327
	7	Capelinha	31.106
João Pinheiro		38.580	
Lagoa Santa		33.738	
Porteirinha		33.644	
Salinas		34.161	
Médio 5 De 50001 a 100 mil	Caratinga	73.139	
	Formiga	62.092	
	Janaúba	63.007	
9	Januária	63.155	
	Manhuaçu	59.842	
	Muriaé	88.412	
	Ponte Nova	56.568	
	São Francisco	55.316	
	Unai	67.909	
	Grande Mais de 100 mil 3	Ibirité	132.030
Teófilo Otoni		123.541	
Uberaba		254.520	

Anexo III. Tabela de corretores monetários (IPCA/IBGE)

Banco a corrigir	Período inicial	Período final	Índice de correção
1998	12/1998	12/2014	2,79
1999	12/1999	12/2014	2,57
2000	12/2000	12/2014	2,43
2001	12/2001	12/2014	2,25
2002	12/2002	12/2014	2,03
2003	12/2003	12/2014	1,83
2004	12/2004	12/2014	1,71
2005	12/2005	12/2014	1,61
2006	12/2006	12/2014	1,56
2007	12/2007	12/2014	1,50
2008	12/2008	12/2014	1,41
2009	12/2009	12/2014	1,35
2010	12/2010	12/2014	1,28
2011	12/2011	12/2014	1,20
2012	12/2012	12/2014	1,14
2013	12/2013	12/2014	1,07
2014	12/2014	12/2014	1,00

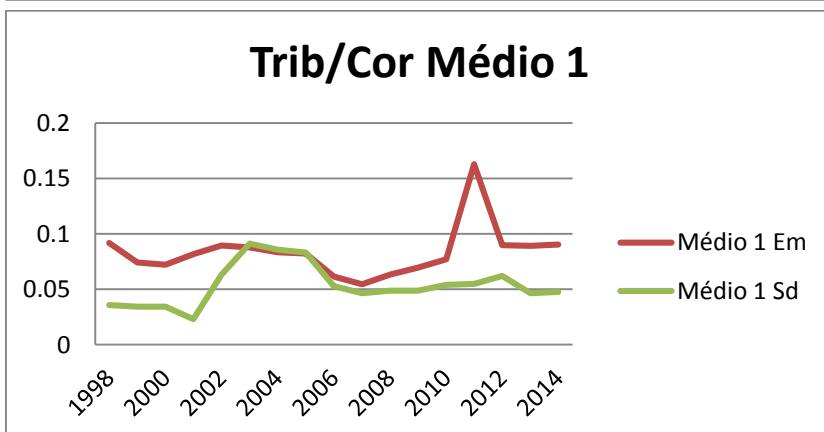
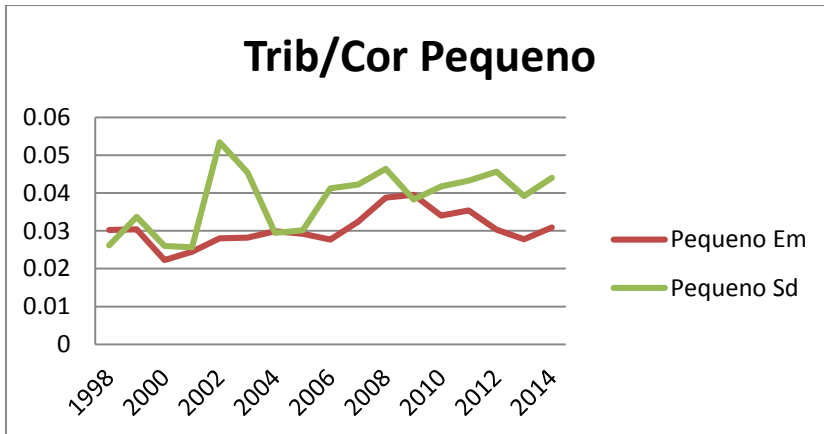
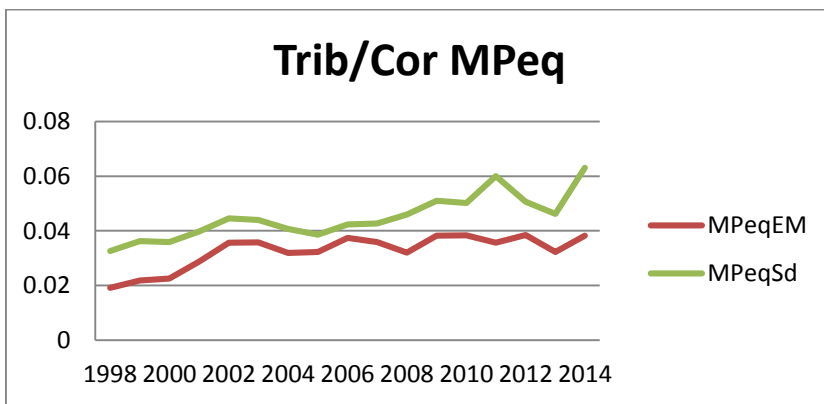
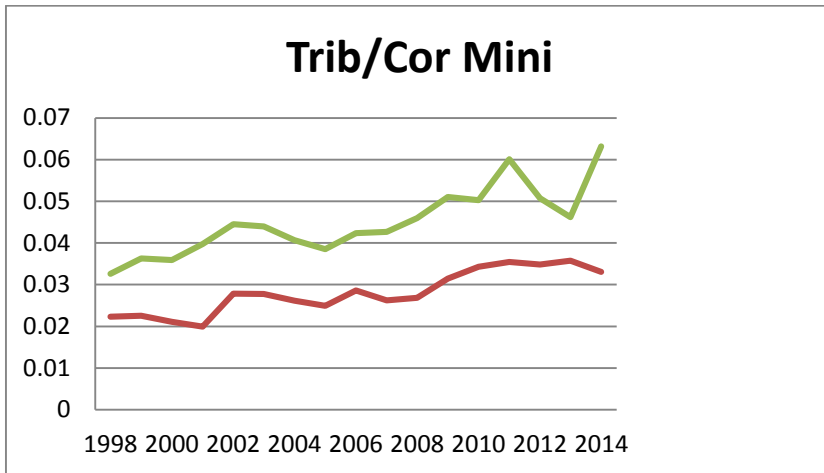
Fonte: Cálculos a partir do portal na internet do Banco Central do Brasil

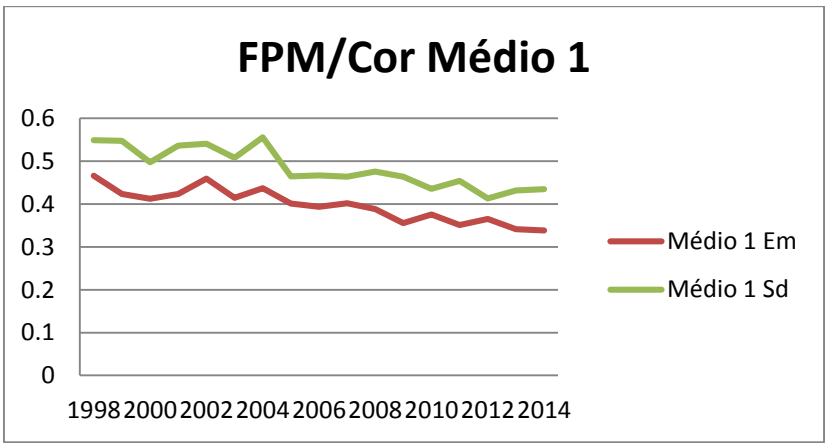
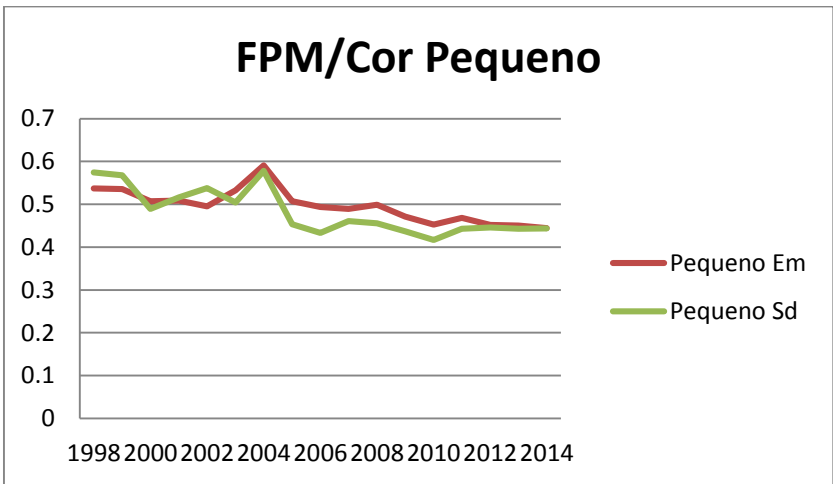
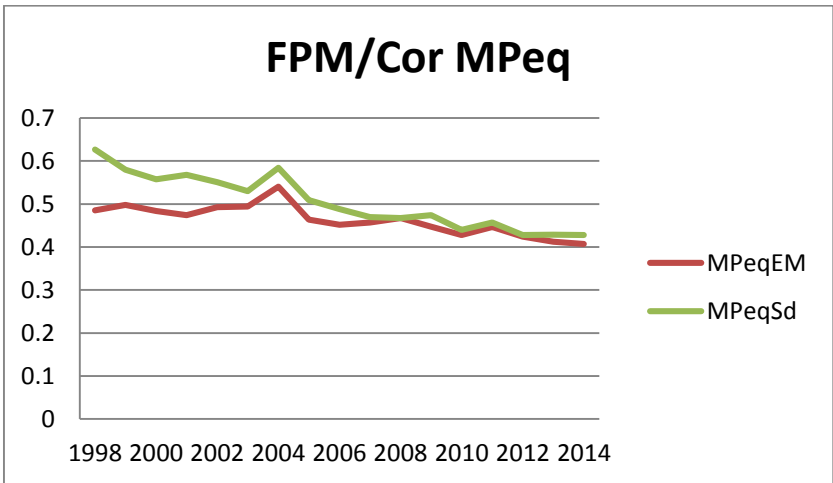
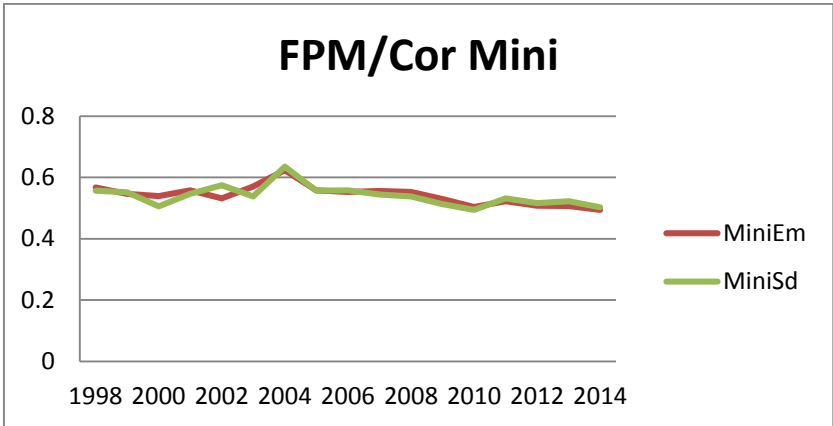
Anexo IV. Figuras de Coeficientes de Variação (CV)

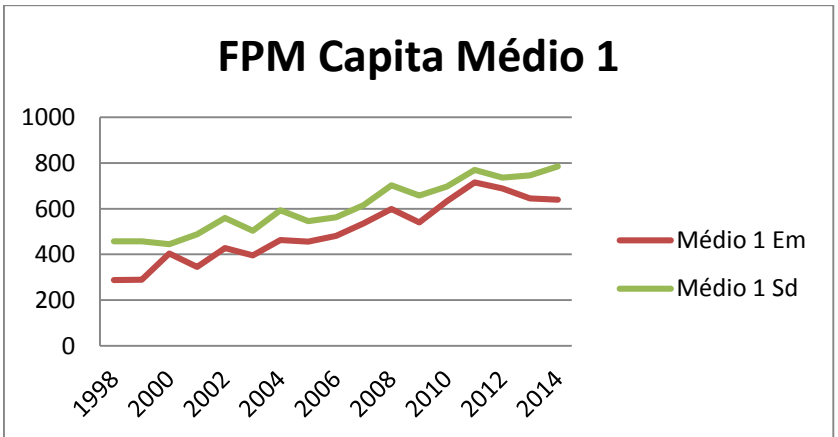
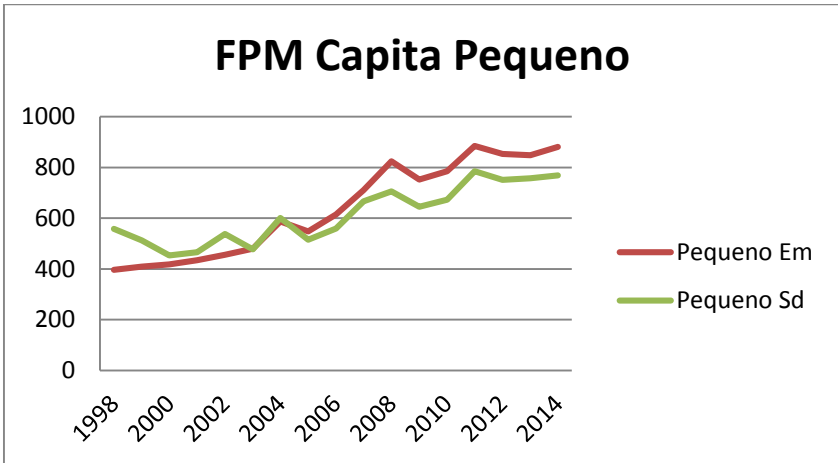
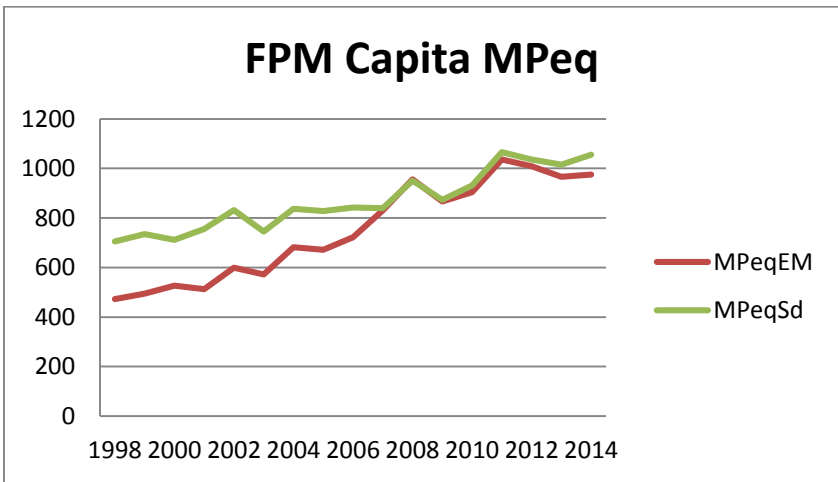
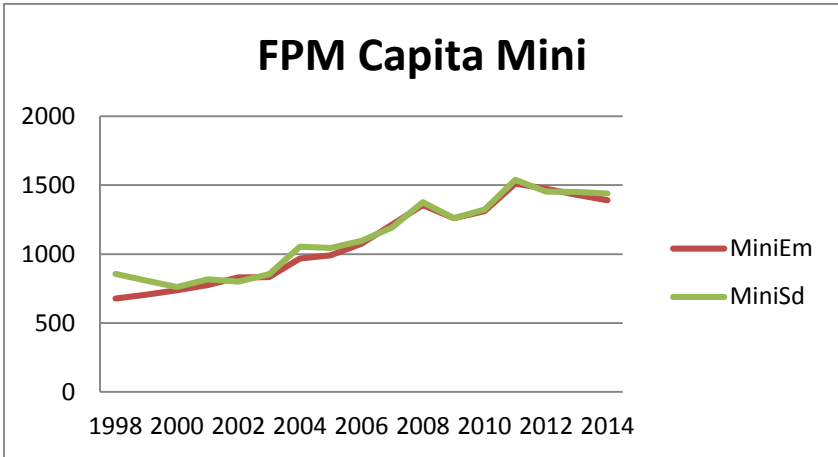


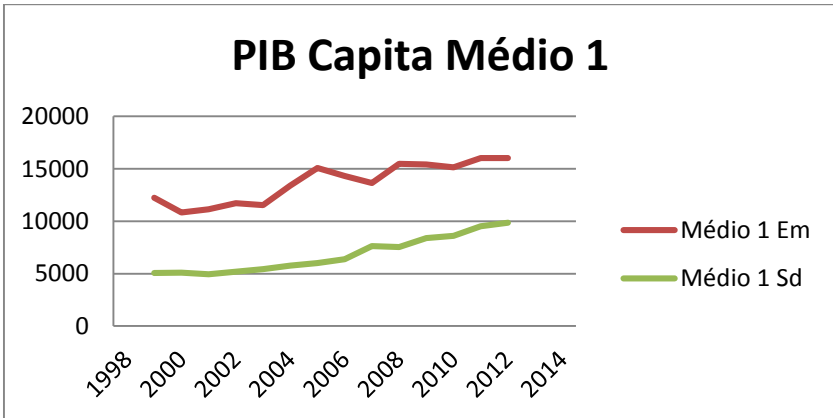
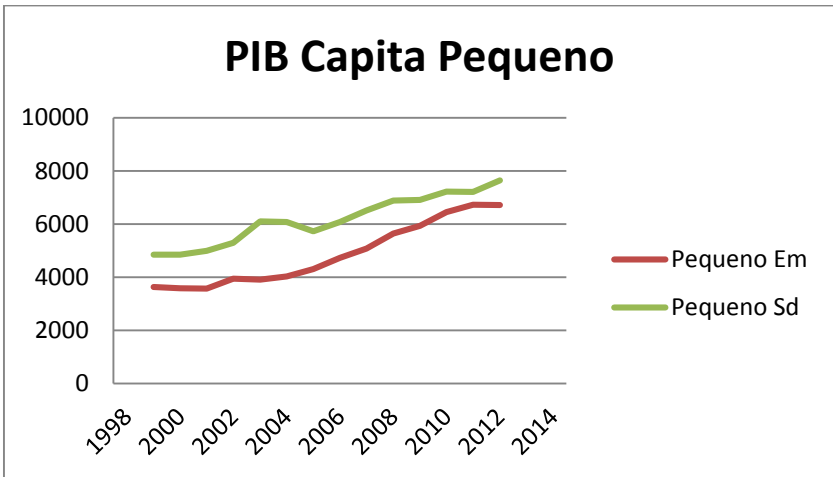
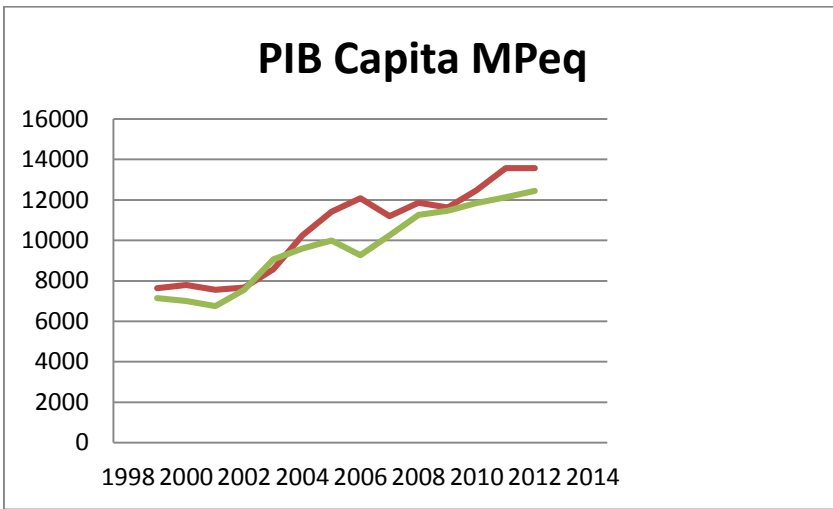
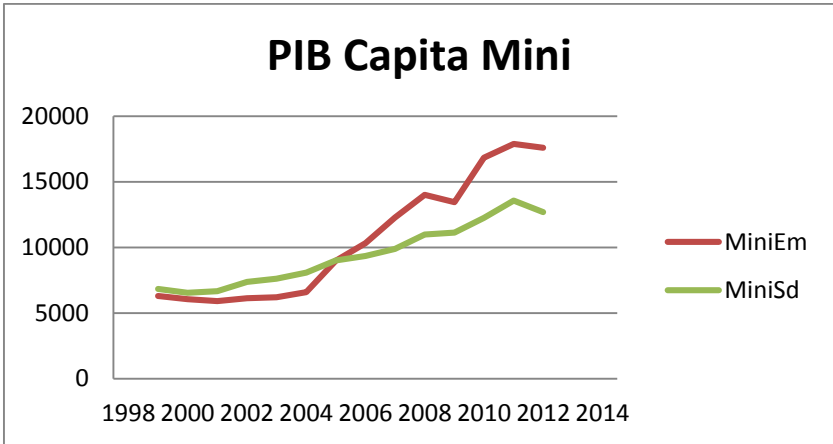
Fonte: Elaboração própria/STN

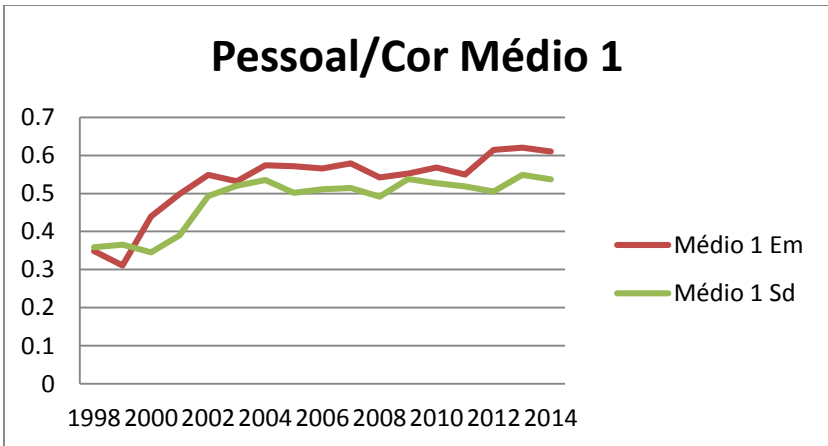
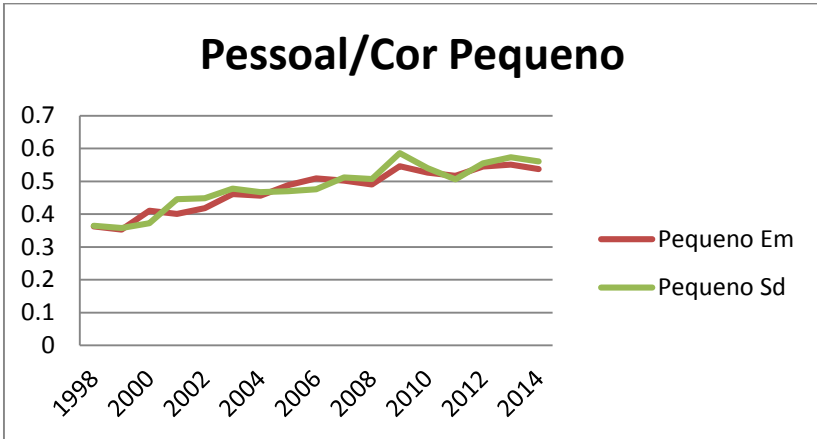
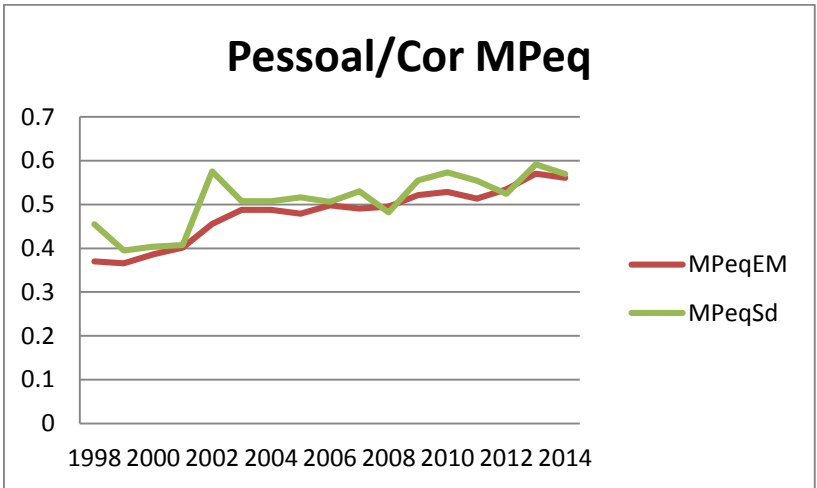
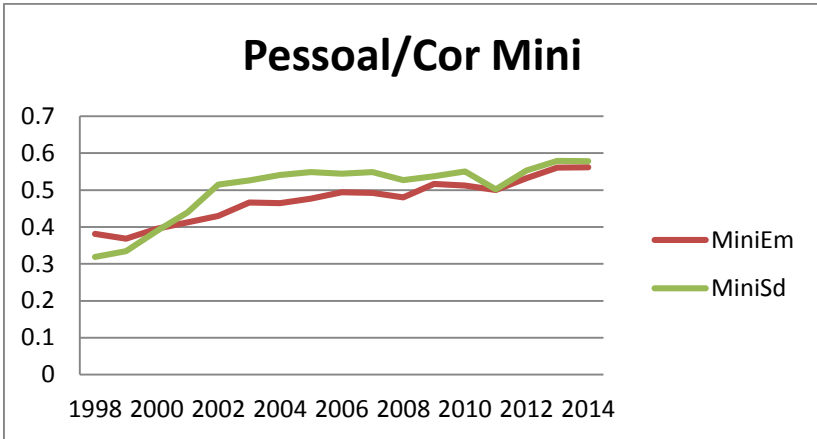
Anexo V. Figuras de comparação entre Em e Sd para mesmas faixas populacionais

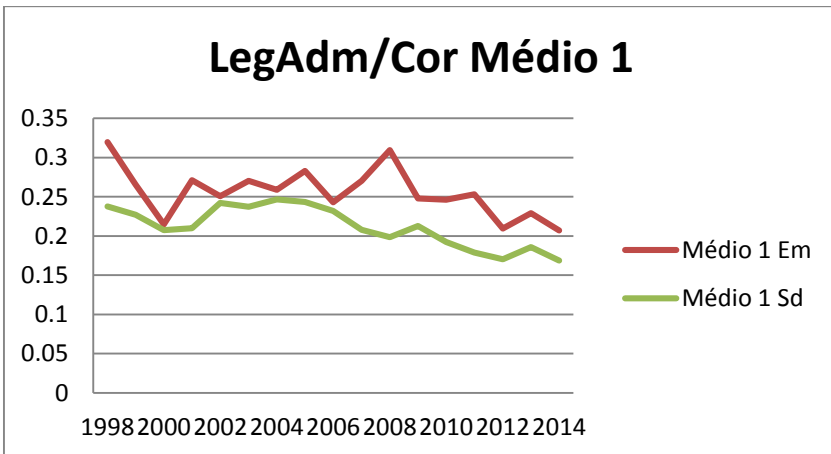
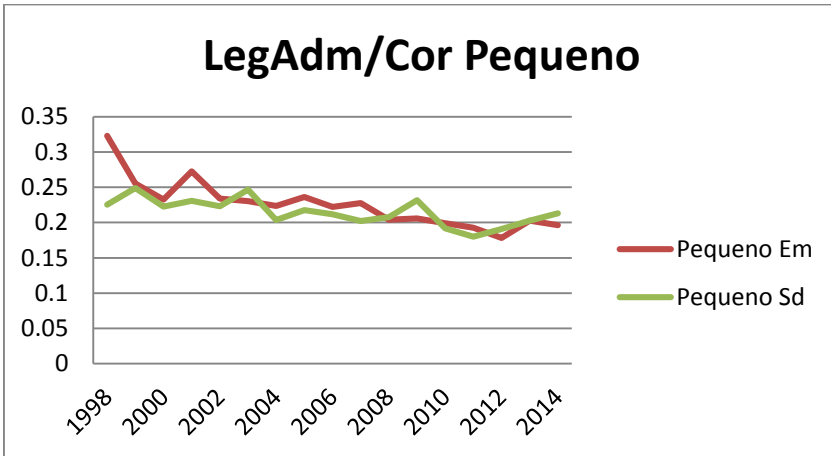
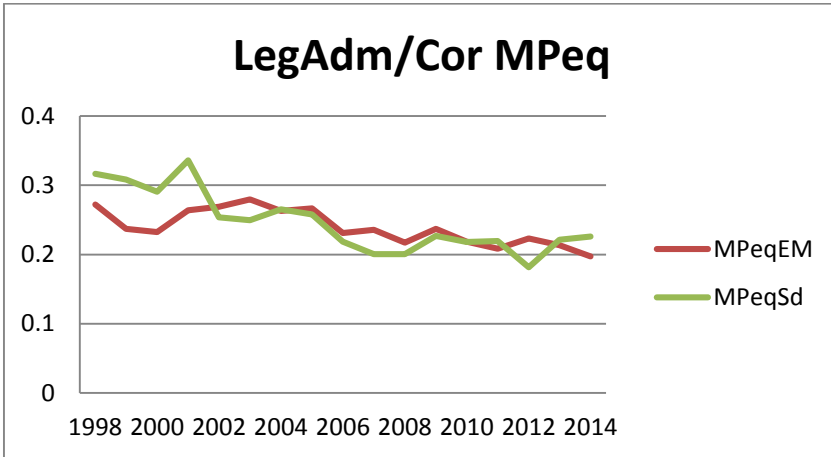
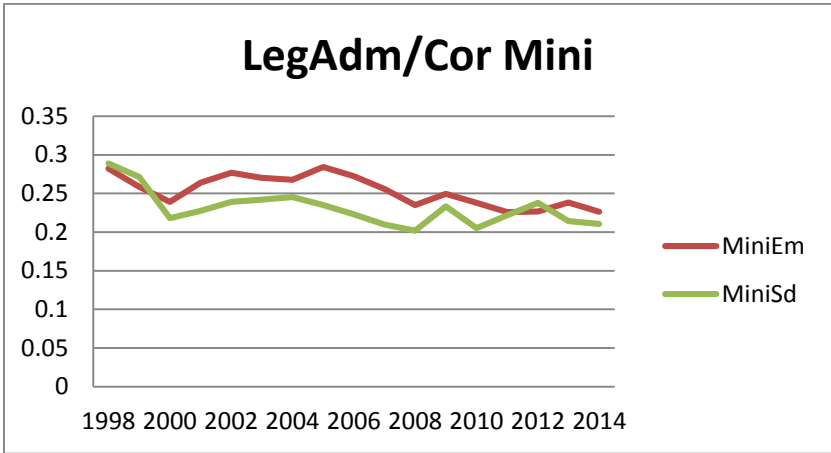


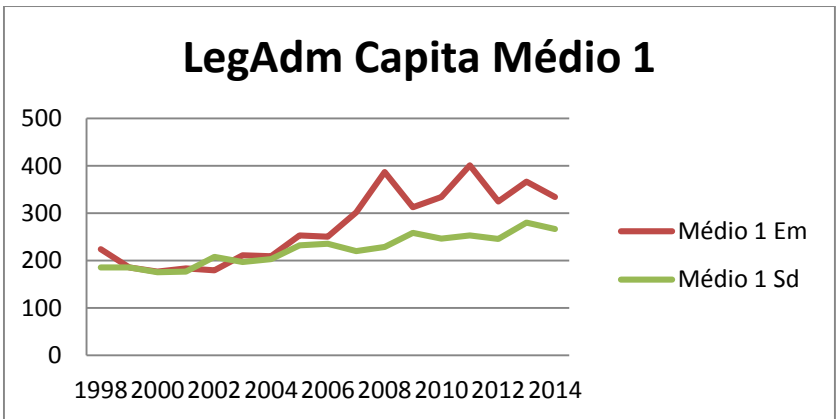
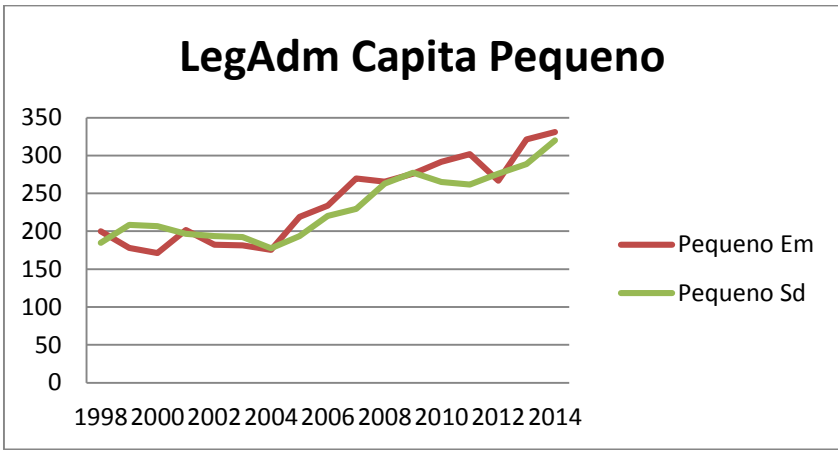
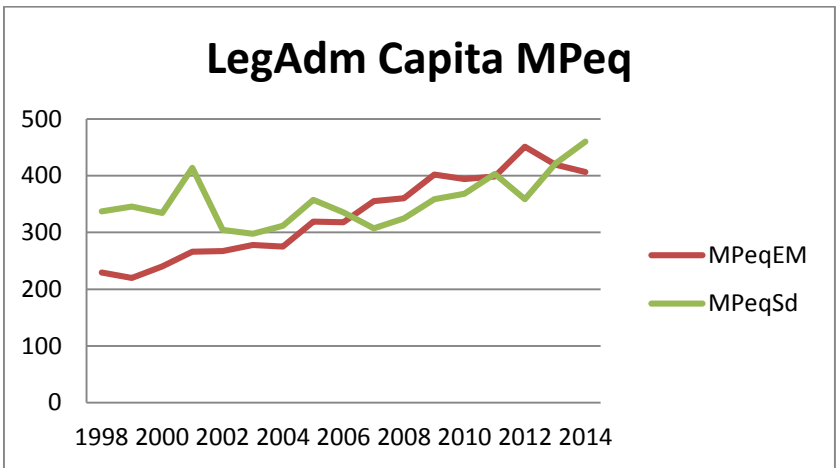
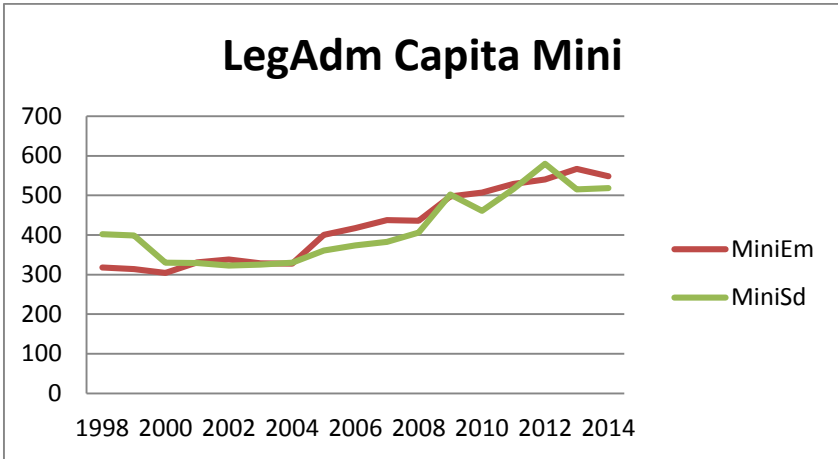












Fonte: Elaboração própria/STN

Anexo VI. Resultado dos plebiscitos nos distritos emancipados

Distrito	Eleitores	Votantes	(A) Ausentes	Favor	(B) Contra	(C) B/N	(D) A + B + C	D/Favor
Alto Caparaó	2122	1544	578	1524	8	12	598	0,392388
Angelândia	3792	2158	1595	1866	166	126	1887	1,011254
Aricanduva	2451	1452	999	1267	138	47	1184	0,934491
Berizal	2187	1427	760	1217	166	44	970	0,797042
Bonito de Minas	3491	1822	1669	1563	148	111	1928	1,233525
Brasilândia de Minas	5010	3434	1576	3305	69	60	1705	0,515885
Bugre	2735	1875	860	1602	188	85	1133	0,707241
Cabeceira Grande	3374	2166	1208	2012	118	36	1362	0,676938
Campo Azul	2061	1217	844	1150	45	22	911	0,792174
Cantagalo	2180	1383	797	1205	103	75	975	0,809129
Catas Altas	3003	1984	1019	1803	99	82	1200	0,665557
Catuti	2773	1558	1215	1297	205	59	1479	1,140324
Chapada Gaúcha	3259	2012	1247	1797	140	75	1462	0,813578
Cônego Marinho	4033	2193	1840	1917	150	126	2116	1,103808
Confins	2377	1597	780	1410	143	44	967	0,685816
Córrego Fundo	3055	2572	483	2188	289	95	867	0,396252
Crisólita	2648	1370	1278	1145	186	39	1503	1,312664
Cuparaque	2704	1810	894	1598	167	45	1106	0,692115
Curral de Dentro	2930	2005	925	1696	198	111	1234	0,727594
Delta	2362	1627	735	1533	54	40	829	0,54077
Divisa Alegre	2461	1662	799	1638	5	19	823	0,502442
Dom Bosco	2804	1595	1209	1427	116	52	1377	0,964961
Franciscópolis	3081	1615	1466	1472	77	66	1609	1,093071
Frei Lagonegro	2395	1246	1149	1045	137	64	1350	1,291866
Fruta de Leite	3202	1676	1526	1561	73	42	1641	1,051249
Gameleiras	3226	1808	1418	1673	66	69	1553	0,928273
Glaucilândia	2008	1237	752	990	216	31	999	1,009091
Goiabeira	2219	1564	655	1532	13	19	687	0,448433
Goianá	2480	1691	789	1545	80	66	935	0,605178
Guaraciama	2819	1851	968	1646	135	70	1173	0,712637
Ibiracatu	3230	1874	1356	1713	122	39	1517	0,885581
Imbé de Minas	2825	1660	1165	1541	71	48	1284	0,833225
Indaiabira	3614	2365	1249	1774	475	116	1840	1,037204
Japonvar	3761	2115	1646	1813	185	117	1948	1,074462
Jenipapo de Minas	3163	1878	1285	1759	54	65	1404	0,798181
José Gonçalves de Minas	2112	1352	760	1263	48	41	849	0,672209
José Raydan	2410	1330	1080	1228	62	40	1182	0,962541
Josenópolis	2387	1383	1048	1258	69	56	1173	0,932432
Juvenília	2152	1730	422	1635	63	32	517	0,316208
Leme do Prado	2640	1524	1116	1179	272	73	1461	1,239186
Luisburgo	2868	1883	985	1755	66	62	1113	0,634188
Luizlândia	2773	1629	1144	1411	162	56	1362	0,965273

Mário Campos	3355	2026	1329	1791	142	93	1564	0,873255
Martins Soares	2684	1831	853	1694	87	50	990	0,584416
Miravânia	2200	1232	968	1018	144	70	1182	1,1611
Monte Formoso	2398	1221	1177	944	213	64	1454	1,540254
Naque	3105	2121	984	2063	29	29	1042	0,50509
Natalândia	2349	1370	979	1336	17	17	1013	0,758234
Ninheira	4393	2363	2030	2271	51	41	2122	0,93439
Nova Belém	2433	1536	897	1412	81	43	1021	0,723088
Nova Porteirinha	2883	1474	1359	1380	49	45	1453	1,052899
Novo Oriente de Minas	5896	3172	2724	2815	200	157	3081	1,094494
Novorizonte	2861	1646	1215	1173	391	82	1688	1,439045
Olhos d'Água	2194	1270	924	1005	211	54	1189	1,183085
Oratórios	2447	1562	885	1208	262	92	1239	1,025662
Orizânia	3213	1697	1516	1507	113	77	1706	1,13205
Padre Carvalho	2558	1415	1143	1235	102	78	1323	1,071255
Pai Pedro	2817	1470	1347	1293	99	78	1524	1,178654
Patis	2700	1794	906	1739	41	14	961	0,552616
Pedra Bonita	2592	1813	779	1678	90	45	914	0,544696
Periquito	5056	3121	1935	2903	99	119	2153	0,741647
Piedade do Caratinga	2460	1566	894	1412	111	43	1048	0,74221
Pingo d'Água	2594	1574	1020	1524	24	26	1070	0,7021
Pintópolis	3622	2336	1286	2185	70	81	1437	0,657666
Ponto Chique	2111	1170	941	1102	33	35	1009	0,915608
Ponto dos Volantes	3659	2098	1561	1818	167	113	1841	1,012651
Reduto	2606	1624	982	1449	112	63	1157	0,798482
Rosário da Limeira	2705	1724	981	1615	69	40	1090	0,674923
Santa Bárbara do Monte Verde	2033	1402	631	1231	139	32	802	0,651503
Santa Cruz de Minas	3228	2411	817	2168	134	109	1060	0,48893
Santa Cruz de Salinas	2887	1743	1144	1386	245	112	1501	1,082973
Santa Helena de Minas	3101	2129	972	2059	44	26	1042	0,506071
Santo Antônio do Retiro	2708	1636	1071	1534	67	35	1173	0,764668
São Domingos das Dores	2325	1817	508	1692	89	36	633	0,374113
São Félix de Minas	2095	1353	742	1283	40	30	812	0,632892
São Geraldo do Baixo	2178	1409	769	1285	87	37	893	0,694942
São João da Lagoa	2264	1626	638	1370	211	45	894	0,652555
São João das Missões	3378	1944	1434	1697	127	120	1681	0,990572
São João do Pacuí	1990	1324	666	1188	108	28	802	0,675084
São Joaquim de Bicas	6987	4042	2945	3809	103	130	3178	0,83434
São José da Barra	2836	1764	1072	1486	235	43	1350	0,908479
São Sebastião da Vargem Alegre	2148	1210	938	990	177	43	1158	1,169697
São Sebastião do Anta	2036	1527	509	1411	75	41	625	0,442948
Sarzedo	5252	3334	1918	3098	140	96	2154	0,695287
Sem Peixe	2767	2052	715	1670	289	93	1097	0,656886
Serranópolis de Minas	2454	1467	987	1319	98	50	1135	0,8605
Setubinha	3393	1714	1784	1466	120	128	2032	1,386085
Taparuba	2110	1375	735	888	459	28	1222	1,376126

Tocos do Moji	2362	1930	432	1434	449	47	928	0,647141
União de Minas	2711	1923	788	1743	141	39	968	0,555364
Uruana de Minas	2307	1248	1059	1169	45	34	1138	0,973482
Vargem Alegre	4532	2858	1704	2679	65	84	1853	0,691676
Vargem Grande do Rio Pardo	2082	1578	504	1567	7	4	515	0,328653
Varjão de Minas	2769	1800	969	1704	56	40	1065	0,625
Verdelândia	2774	1537	1237	1301	170	66	1473	1,132206
Veredinha	2910	2017	893	1608	361	48	1302	0,809701
Vermelho Novo	3016	2144	872	2000	51	93	1016	0,508