

Efeitos do Fundo de Participação dos Municípios em relação a estrutura orçamentária dos Municípios mineiros no contexto emancipatório pós Constituição de 1988

GUILHERME DE AVELAR OLIVEIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

TIAGO CARNEIRO DA ROCHA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

MARCONI SILVA MIRANDA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

JOYCE SANTANA BERNARDO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecemos a Capes, FAPEMIG e CNPq pelo apoio e por proporcionar o desenvolvimento do presente estudo.

EFEITOS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO A ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS MINEIROS NO CONTEXTO EMANCIPATÓRIO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

1. INTRODUÇÃO

Conforme texto expressamente redigido na Constituição Federal de 1988 (CF/88) a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil está formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Estes entes federativos são dotados de autonomia política, administrativa e financeira, possuindo competências próprias e comuns entre si, identificando, portanto, um modelo federativo que possui a descentralização fiscal como uma de suas características.

Esta descentralização está pautada na atribuição de competências tributárias distintas, tornando os entes federativos relativamente independentes, considerando a arrecadação proveniente de fontes próprias, ou seja, de competência exclusiva dos entes. Entretanto, no caso dos municípios, a origem dessa arrecadação é advinda de impostos de base urbana, vinculados a estrutura e atividade econômica - Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI), Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Tal aspecto faz com que municípios de pequeno e médio porte, de base econômica frágil, possam apresentar pouca representatividade nessa arrecadação

Diante deste cenário, cabe à União e aos Estados, por meio das transferências intergovernamentais, vinculadas e as de livre destinação, complementarem a estrutura arrecadatória de grande parte dos municípios, seja pela representatividade da arrecadação própria ou até mesmo pela incapacidade arrecadatória. Este fato faz com que a maioria dos Municípios apresente forte dependência das transferências intergovernamentais, principalmente aquelas vinculadas ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma vez que tal transferência compõe a maior parte da parcela de recursos orçamentários desses entes.

O FPM é uma transferência constitucional (CF/88, Art. 159, I, b) que foi instituída na Emenda Complementar nº 18/1965 e regulamentado pela Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN). O principal critério para sua distribuição é o nível populacional de cada município, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Os critérios adotados para os cálculos dos coeficientes de participação dos municípios estão baseados na Lei nº 5.172/66 – CTN e no Decreto-Lei Nº 1.881/81.

Considerando o critério populacional como base de distribuição de tal recurso, a intensa criação e instalação de municípios, em geral de pequeno porte modificou a repartição dessa transferência, uma vez que houveram alterações significativas na configuração dos municípios em relação ao porte populacional e as suas dimensões geográficas. Tal fato, se deve principalmente, a partir da Constituição de 1988, onde os critérios para criação, incorporação, fusão e o desmembramento de municípios, passou a ser prerrogativa dos estados, havendo um aumento desordenado para a criação de municípios emancipados. Observa-se, especialmente no período de 1991 a 2000, a criação de 1249 novos municípios em todo o território nacional, onde Rio Grande do Sul teve a maior quantidade de municípios criados (193 municípios), seguido pelo Estado do Piauí (139 municípios) e por Minas Gerais, que será a unidade de análise do presente estudo (132 municípios). Na tentativa de conter esse processo, a Emenda Constitucional nº 15/96 alterou o artigo 18 da Constituição Federal determinando a consulta prévia plebiscitária às populações dos municípios e distritos envolvidos, após divulgação de estudo de viabilidade, apresentados e publicados na forma da Lei.

Gomes e MacDowell (2000) defendem que a descentralização política, a proliferação de unidades municipais e o aumento dos recursos tributários apropriados por estes entes não teriam provocado resultados positivos na dinâmica municipal, pois identifica-se aumento das

transferências de receita tributária originadas nos grandes municípios para os pequenos. Por tanto, para os autores isso levaria, provavelmente, à inibição da atividade produtiva nos grandes e médios municípios, principalmente na região Sudeste, sem estimulá-la nos pequenos e médios, ou nas demais regiões.

Adicionalmente, o processo emancipatório modificou a distribuição dos gastos públicos, pois segundo Gomes e MacDowell (2000) uma consequência direta da intensa criação de municípios foi o aumento do número de vereadores (e de prefeitos, vice-prefeitos, assessores e burocratas em geral) e, por conseguinte, dos gastos municipais com o Legislativo (e com a administração, em geral). Além da redução do orçamento fiscal que seria destinado a prestação direta de serviços e investimentos públicos, uma vez que “a parcela maior dos recursos tributários [...] está sendo destinada ao pagamento de salários de prefeitos, vereadores e burocratas em geral” (GOMES; MACDOWELL, 2000, p.19)

Outros trabalhos trataram dessa temática, principalmente acerca do histórico do processo emancipatório legal e os fatores que o influenciaram, bem como suas consequências. Lorenzetti (2003), realizou um estudo sobre a regulamentação legal requerida para o processo de emancipação municipal e suas posteriores alterações na legislação. Brandt (2010) examinou as alterações promovidas pela CF/88 com relação à autonomia municipal e às transferências federais aos municípios, comparando-as às normas constitucionais anteriores, com o objetivo de avaliar os fatores de estímulo à criação de municípios após a promulgação da nova Carta Magna.

Tomio (2005), buscou identificar as causas e a descrever os mecanismos que determinaram a dinâmica geral e a variação estadual no processo de emancipação. Já Siqueira (2003) buscou estudar as emancipações ocorridas no estado de São Paulo, e quais os fatores que influenciaram esse processo. Em Magalhães (2007) se discutiu sobre o histórico do movimento, os fatores que levam a decisão de se emancipar, além de apontar os aspectos positivos e negativos percebidos na dinâmica dos municípios. Por fim, Pereira (2009) se preocupou em abordar a eficiência entre os municípios mineiros emancipados antes e pós CF/88.

Apesar das constatações dos trabalhos supracitados, entre outros, detectou-se a ausência de estudos que avaliassem as implicações do processo emancipatório em relação ao repasse do FPM e a estrutura orçamentária. Portanto, o presente trabalho levanta a seguinte questão: Quais as consequências dos recursos do FPM na estrutura orçamentária municipal mineira, tendo como contexto o processo emancipatório? Posto isso, o objetivo desse estudo é analisar os efeitos das transferências advindas do FPM na estrutura orçamentária dos municípios do Estado de Minas Gerais no período que foi identificada acentuada emancipação municipal (1991-2000). Especificamente pretende-se:

- a) Analisar os efeitos do FPM nas Receitas Correntes dos municípios;
- b) Analisar os efeitos do FPM nas Despesas Correntes dos municípios.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Teoria do Federalismo Fiscal

O federalismo, em sua concepção clássica, é uma forma de organização político-territorial do Estado, concebida pela reunião de vários entes governamentais (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) em um único Estado Federal, tendo como base o compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Preservando, portanto, a autonomia política, administrativa e fiscal destes entes.

Em outras palavras, a federação seria, assim, a expressão de um pacto político vertical estabelecido entre as unidades de governo que integram o espaço nacional, garantido por uma força soberana (Governo Central), mas preservando-se os distintos pactos horizontais estabelecidos em cada um desses entes. O que significa que os entes federados abririam mão de parte de sua soberania para a construção desse equilíbrio necessário, para a consolidação da Nação, mas mantendo sua autonomia no tocante à definição de seu ordenamento constitucional e jurídico que lhes asseguraria, através da garantia de competências tributárias próprias, a autonomia financeira necessária para o cumprimento de suas funções e para o atendimento das demandas de sua comunidade (OLIVEIRA, 2007). Portanto, são várias as dimensões que representam os pilares necessários para dar sustentação ao equilíbrio do modelo federativo, dentre essas, destacam-se as questões políticas, jurídicas, econômicas e fiscais.

Dessa forma, a teoria do federalismo fiscal trata especificamente da distribuição de competências, de receitas e de encargos entre as esferas governamentais que compõem a estrutura da federação, visando determinar uma estrutura ótima capaz de garantir maior eficiência na alocação de recursos públicos (SILVA, 2009). Na visão de Oates (1972) independente de questões políticas, a estrutura federativa é necessária por motivos de eficiência, uma vez que, devido à proximidade da população local e a capacidade de resposta às suas preferências, os governos subnacionais podem oferecer determinados serviços com melhor qualidade do que os governos centrais. Portanto, a teoria do federalismo fiscal primariamente preocupa-se com a forma ótima de atribuição de funções às diversas esferas de governo e, também, com as implicações destas escolhas sobre o bem-estar econômico (BOUERI, 2012).

Observando a teoria do federalismo fiscal por meio de um viés econômico, entende-se que as atribuições dos governos se caracterizam por três funções básicas: função alocativa, distributiva e estabilizadora (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). Defende-se que a função estabilizadora deve ser de competência do Governo Central assim como a função distributiva, restando apenas a função alocativa às unidades subnacionais, que podem atuar de maneira cooperativa com o Governo Central para o sucesso das duas primeiras funções (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

Dessa forma, a função alocativa refere-se ao fornecimento de bens públicos por meio da alocação de recursos. Os serviços cujos benefícios tem abrangência em todo o país devem ser fornecidos pelo Governo Central. Em contrapartida, os serviços cujos benefícios são exclusivos de uma determinada localidade ou região, estes devem ser fornecidos pelas unidades locais e a nível regional (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). Ainda em relação a essa função, em países com grandes desigualdades na distribuição de renda e recursos produtivos, a capacidade de fornecimento de bens e serviços por parte dos governos subnacionais podem variar significativamente e isso pode provocar migrações internas indesejáveis ocasionando pressões políticas e sociais insustentáveis (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Já a função estabilizadora tem por objetivo o uso da política econômica visando um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico. Uma vez que o funcionamento do sistema de mercado não é, por si só, capaz de assegurar tais objetivos, pode ser importante a intervenção do governo no sentido de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas por alto nível de desemprego e/ou alto nível de inflação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). Para isso, os principais instrumentos macroeconômicos à disposição do governo são as políticas fiscal e monetária.

Enquanto a função distributiva, tem o objetivo de distribuir a renda e a riqueza a toda população de maneira mais equilibrada, com intuito de minimizar as diferenças ocasionadas pela imperfeição do sistema de mercado em relação a distribuição de renda (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). Portanto, essa função é resultante da incapacidade do sistema de mercado em propiciar uma distribuição de renda justa e igualitária, sendo que para corrigir essas falhas do mercado é necessário atribuir ao Estado o papel de interventor para corrigir a desigualdade

entre a repartição da riqueza gerada pelo país dentro de uma perspectiva de desenvolvimento econômico (REZENDE, 2001; GUIMARÃES, 2003). Desse modo, o Estado faz uso de diversos aparatos para garantir o desenvolvimento econômico e promover uma melhor distribuição de renda. A progressividade do sistema tributário, o direcionamento de transferências fiscais entre os governos, são alguns dos diversos instrumentos a poder do Estado para intervir na economia e cumprir com sua função distributiva (MASSARDI; ABRANTES, 2016).

2.2. Transferências Intergovernamentais

A teoria econômica da descentralização fiscal sinaliza para o uso dos gastos públicos locais como uma das maneiras de maximizar a eficiência dos bens públicos na medida em que aproximam as decisões do gestor público das preferências da comunidade local beneficiada (MENDES, 2004). Seguindo essa indicação, o federalismo fiscal brasileiro faz uso intensivo desses mecanismos de repasses intergovernamentais como estratégia de combate às diferenças regionais que envolvem o país, mesmo se reconhecendo que, se forem mal idealizadas, as referidas transferências também podem gerar ou agravar demandas regionais já existentes.

No Brasil, existe um complexo sistema de transferências fiscais entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Essas transferências são classificadas, em termos gerais, como livres e vinculadas e cumprem múltiplas funções na repartição dos fluxos financeiros necessários para o financiamento de determinados padrões de políticas públicas no país (MENDES, 2004). Assim, a federação brasileira adotou desde sua origem, na Constituição Federal de 1891, um regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos Estados e da União (ARRETICHE, 2004). Desde então, a evolução histórica da estrutura tributária nacional, particularmente no que tange à distribuição de competências exclusivas, passou por mudanças lentas e graduais.

No cenário atual, as transferências intergovernamentais estão previstas na Constituição Federal de 1988. Cabe ressaltar, que no Sistema Tributário Brasileiro existe uma distinção entre as transferências propriamente ditas e as que são repartidas do produto de arrecadação de determinados impostos. Sendo assim, verifica-se que a União utiliza ambos os instrumentos para transferir uma parcela de sua arrecadação tanto os estados, quanto para os municípios e o Distrito Federal. As transferências intergovernamentais têm por objetivo reduzir os desequilíbrios horizontais e verticais entre governos e melhorar o sistema tributário.

No plano horizontal, percebe-se que a arrecadação de tributos é extremamente desigual, isto é, entre os governos subnacionais. Desconsiderando-se as capitais – que possuem arrecadação muito superior à dos demais municípios de seu próprio Estado – os municípios de maior porte não revelam melhor desempenho do que os pequenos, independentemente do nível de renda do Estado a qual pertencem (PRADO, 2001). Dessa forma, este sistema redistribui receita dos Estados mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos (REZENDE; CUNHA, 2002 APUD ARRETICHE, 2004).

Entretanto, as regras que acabaram por reger as transferências constitucionais têm por consequência recriar novas desigualdades entre as Unidades da Federação (PRADO, 2001). Estados, municípios e o Distrito Federal, por sua vez, contam com recursos garantidos, independentemente tanto de lealdade política ou adesão a políticas federais quanto de seu esforço tributário. De acordo com Arretche (2004) sistemas tributários e fiscais caracterizados por elevado nível de dependência de transferências fiscais e ausência de vínculo entre quem taxa e quem gasta tendem a produzir baixo compromisso com o equilíbrio fiscal por parte dos governos subnacionais. Identifica-se que desde a Constituição de 1946, esta desigualdade horizontal de capacidade de arrecadação tem sido compensada por um sistema de transferências fiscais.

Se tratando do plano vertical, o atual sistema de transferências fiscais permite que quase todos os ganhos relativos sejam apropriados pelos municípios, uma vez que seus resultados são neutros para os Estados (SERRA; AFONSO, 1999). Identifica-se, conforme Arretche (2004) que a receita disponível (arrecadação própria e transferências) da União compõe o maior percentual do total das receitas, ao passo que os municípios costumam ter comportamento percentual crescente ao se apropriar de parte desse recurso, enquanto os Estados tendem ao mesmo patamar percentual dessa redistribuição ao longo do tempo. Além disso, este sistema favorece os municípios de pequeno porte. Estima-se ser aproximadamente certa de 90% a participação das receitas de transferência nos municípios de menos de 5.000 habitantes. Devido aos critérios de distribuição da transferência, quanto menor a população do município, maior o seu ganho de receita derivado das transferências constitucionais, caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que possui origem fiscal, ou seja, formada a partir de recursos tributários e distribuídas entre governos, repassando, portanto, recursos da União para os Municípios.

O FPM é uma transferência constitucional (CF/88, Art. 159, I, b) que foi instituída na Emenda Complementar nº 18/1965 e regulamentado pela Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN), tendo como principal critério para sua distribuição o nível populacional de cada município, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Os critérios adotados para os cálculos dos coeficientes de participação dos municípios estão baseados na Lei nº 5.172/66 (CTN) e no Decreto-Lei Nº 1.881/81. Observa-se, no entanto, que a distribuição desse recurso é relacionada a seguinte classificação: 10% do montante total repassado é destinado as Capitais (Brasília e demais capitais estaduais), 3,6% a reserva (municípios superiores a 156.216 habitantes), 86,4% ao interior (demais municípios).

Segundo Prado (2005) todas as federações se utilizam do mecanismo de transferências intergovernamentais pela necessidade inerente dos sistemas federativos de promoverem, permanentemente, a melhor correspondência entre a distribuição de dotações fiscais e os encargos que viabilizem a implementação de modelos eficientes de gestão em capacidade de financiamento das políticas públicas entre os entes federados.

Conforme Arretche (2004) as receitas provenientes das transferências constitucionais podem ser gastas de modo bastante autônomo pelos governos subnacionais, excetuando-se as vinculações constitucionais de gasto em saúde e educação. Identifica-se, portanto, um problema fundamental no federalismo fiscal no Brasil que é o uso indiscriminado de transferências intergovernamentais (MENDES, 2004).

Segundo dados disponibilizados pela Secretária do Tesouro Nacional (STN), evidencia-se um comportamento de aumento do montante das despesas correntes superior a arrecadação própria dos municípios, acarretando uma dependência das transferências, principalmente, advindas do FPM, para fazer jus a essas obrigações. Nascimento (2010, p.30) defende que “quanto maior a relação entre transferências e receitas, maior seria o estímulo a gastar e menor a dependência da tributação”. Ainda de acordo com o autor, as receitas tributárias (receita advinda de fontes próprias) podem perder importância nas receitas totais frente ao montante repassado pelas transferências, fazendo com que os gestores possam vir a se sentir desestimulados a coletar os impostos próprios, situação que já é apontada na literatura, conhecida como “hipótese do véu de Oates”. Por outro lado, o recebimento de transferências pode impactar diretamente no aumento dos gastos públicos, mas não necessariamente diminuir a sua arrecadação tributária, caso de municípios onde existem demanda por serviços mais complexos e conseqüente que demandam um esforço de arrecadação maior para seu devido funcionamento.

2.3. Processo Emancipatório Municipal

O processo de redemocratização do Estado brasileiro, durante a década de 1980, transformou profundamente o ambiente político-institucional nacional, destaca-se como principal marco institucional dessa transformação política, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). A partir de tal Constituição, construiu-se todo um arcabouço jurídico que possibilitou a consolidação de um novo arranjo democrático brasileiro.

Diante de tal situação, nota-se que a redefinição da competência política dos entes federativos foi identificada pela ampliação do escopo de atuação dos Estados e municípios, sendo que este último, adquiriu ampla autonomia política, financeira e administrativa, obtendo, de fato, o status de ente federativo (GOMES; MACDOWELL, 2000; TOMIO, 2002; MAGALHÃES, 2007; BRANDT, 2010). Nessa linha de autonomia, a CF/88 atribuiu aos municípios competências tributárias próprias e participações no produto da arrecadação de impostos da União e dos estados. Em contrapartida, foi ampliada a esfera de obrigações dos municípios na prestação de serviços públicos essenciais.

Segundo Brandt (2010) os municípios foram especialmente beneficiados pela CF/88, por meio da ampliação dos recursos do FPM, cuja base de cálculo passou de 17% para 22,5%. E através da possibilidade de remunerar os vereadores de todas as unidades municipais, o que, na Constituição de 1967, era permitido apenas aos municípios que tivessem mais de 100.000 habitantes, além da permissão garantida as câmaras municipais para determinação dos salários de seus vereadores, respeitadas as condições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou a despesa total com pessoal dos municípios a 60% da receita corrente líquida.

Especificamente, a intensa criação e instalação de municípios no Brasil têm sido identificada como parte de um processo mais geral de descentralização. Com a promulgação da CF/88, houve a transferência da responsabilidade de disciplinar o processo de emancipação dos municípios para os Estados, além do estabelecimento de novos requisitos menos rigorosos que os existentes para tal processo, e que aliada ao aumento de recursos do FPM, propiciou um avanço emancipatório em âmbito nacional (FAVERO, 2004; MAGALHÃES, 2007; BRANDT, 2010).

Neste período, a configuração do número de municípios passou de 3.974 em 1980 para 5.507 em 2000, representando um acréscimo de 1.533 municípios em todo o país. Os novos municípios correspondem a um aumento de 38,57%, observa-se que mais de 90% desses novos entes possuem menos de 20 mil habitantes. De acordo com o IBGE, enquanto em 1940 apenas 2% dos municípios possuíam menos de cinco mil habitantes e 54,5% menos de 20 mil habitantes, em 2000 esses números passaram para 24,10% e 72,94%, respectivamente.

Segundo Brandt (2010) a expansão de emancipações de micro e pequenas municipalidades, baseada em estímulos equivocados, principalmente decorrentes dos critérios de distribuição do FPM, contribuiu para agravar as distorções na partilha dessas transferências. Gomes e MacDowell (2000) defendem que a descentralização política, a proliferação de unidades municipais e o aumento dos recursos tributários apropriados por estes entes não teriam provocado resultados positivos, pois elevou-se as transferências de receita tributária originadas nos grandes municípios para os pequenos. Por tanto, para os autores isso ocasionaria, provavelmente, à inibição da atividade produtiva nos grandes e médios municípios, principalmente na região Sudeste, sem estimulá-la nos pequenos e médios, ou nas demais regiões.

De forma complementar, o processo emancipatório modificou a distribuição dos gastos públicos, de acordo com Gomes e MacDowell (2000) uma consequência direta da intensa criação de municípios foi o aumento do número de vereadores (e de prefeitos, vice-prefeitos, assessores e burocratas em geral) e, por conseguinte, dos gastos municipais com o Legislativo (e com a administração, em geral). Além da redução do orçamento fiscal que seria destinado a

prestação direta de serviços e investimentos públicos, uma vez que “a parcela maior dos recursos tributários [...] está sendo destinada ao pagamento de salários de prefeitos, vereadores e burocratas em geral” (GOMES; MACDOWELL, 2000, p.19).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A abordagem metodológica adotada no desenvolvimento do trabalho possui caráter quantitativo, pois faz uso de análises estatísticas no tratamento dos dados. Utiliza-se, especificamente, a análise multivariada de dados, pois esta análise engloba um conjunto de métodos estatísticos que possibilitam a análise simultânea de mais de duas variáveis (CORRAR; PAULO; FILHO, 2007). Quanto aos fins, a pesquisa será descritiva, por expor as características do fenômeno da emancipação municipal sem, no entanto, ter o compromisso de explicá-lo, embora sirva de base para a explicação (VERGARA, 2006).

Diante do exposto, procedeu-se a escolha da área de abrangência deste estudo como o estado de Minas Gerais, dentre os 1249 novos municípios no território nacional, Minas Gerais se configura como o terceiro maior estado em relação a quantidade de municípios criados (132 municípios), representando 10,57% do total desses novos municípios e aumento de 15,47% de localidades no próprio estado. Além do fato de Minas Gerais refletir o contexto nacional, retratando a diversidade do processo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro. Conforme o BNDES (2000), citado por Delgado e Machado (2007), o Estado é reconhecido como um caso ilustrativo das desigualdades socio regionais presentes no Brasil, permitindo extrapolações e futura aplicação ao caso brasileiro. Nesse sentido, o processo emancipatório torna-se um interessante caso a ser avaliado, considerando a evolução do repasse do FPM em relação a estrutura orçamentária nos municípios mineiros.

A amostra será composta por dados secundários dos municípios mineiros emancipados pós CF/88 e aqueles de origem, nos anos de 1991 e 2000, devido à falta de informações disponibilizadas para os anos que compreendem todo o período. As variáveis coletadas apresentam caráter orçamentário e social, conforme o Quadro 1, possuindo como fonte de coleta, as bases de dados disponibilizadas pela Secretária do Tesouro Nacional - Finanças do Brasil (FINBRA), Departamento de Informática do SUS (DATASUS). Os valores monetários para o ano de 1991 foram convertidos para a moeda corrente atual, em seguida os valores monetários convertidos foram deflacionados pelo índice IGP-DI tendo o ano de 2000 como referência. Efetuou-se, ainda para os dois anos de estudo, a transformação dos valores monetários em per capita e posteriormente a transformação em logaritmo, objetivando a padronização dos dados.

Quadro 1: Variáveis utilizadas para o atendimento do objetivo proposto

Variáveis	Descrição	Unidade de Medida	Fonte
FPM – Fundo de Participação dos Municípios	Valor referente a transferência de recursos financeiros da União para os municípios	Reais (R\$)	FINBRA
Receita Corrente	Valor destinadas a cobrir as despesas orçamentárias que visam à manutenção das atividades governamentais	Reais (R\$)	FINBRA
Receita Tributária	Valor relativo aos tributos de competência própria	Reais (R\$)	FINBRA

	(IPTU, ISS, ITBI, Taxas e Contribuição de Melhoria)		
Despesas Correntes	Valor destinado para manutenção e funcionamento dos serviços públicos	Reais (R\$)	FINBRA
Despesa de Custeio	Valor destinadas à manutenção dos serviços dos órgãos da administração pública	Reais (R\$)	FINBRA
Despesa de Pessoal	Valor consumido ou aplicado pela administração pública na remuneração direta ou indireta de seus servidores	Reais (R\$)	FINBRA
Índice de Gini	Indicador referente ao grau de concentração de renda em determinado grupo	Taxa (%)	DATASUS
Taxa de Analfabetismo	Percentual de pessoas com 15 anos ou mais, que não sabem ler e escrever	Taxa (%)	DATASUS
Taxa de Desemprego	Proporção de pessoas capazes de exercer uma profissão e que procuram um emprego remunerado	Taxa (%)	DATASUS

Fonte: Elaborado pelo autor

3.1. Análise Empírica

Com o intuito de atender aos objetivos estipulados pelo estudo, optou-se pela adoção do modelo de regressão linear múltipla com dados em painel. Segundo Maddala e Weller (2003) dados em painel se referem ao conjunto de informações sobre o mesmo indivíduo ao longo de vários períodos de tempo. A vantagem de se utilizar o modelo de dados em painel é permitir o uso de maior número de observações, aumentando o número de graus de liberdade e diminuindo a multicolinearidade entre as variáveis explicativas. Sabe-se que quando existe multicolinearidade - existência de relação linear entre uma variável explicativa e as demais - torna-se difícil estabelecer se um regressor individual que influencie a variável resposta. Uma vez eliminado esse problema, pode-se obter uma melhora na qualidade da estimação dos parâmetros (HSIAO, 1986).

No entanto, há dois modelos principais quando se discute sobre dados em painel: o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios, além do modelo pool. Para decisão de qual modelo adotado, realizou-se os testes de Chow, Hausman e LM de Breusch-Pagan, conforme a Figura 1, objetivando a devida identificação utilizou-se o intervalo de 5% de significância.

Figura 1: Definição dos modelos mais adequados, em relação aos testes



Fonte: Almeida (2016)

Para responder o primeiro objetivo específico, analisar os efeitos do FPM nas Receitas Correntes dos municípios; foi estimado a seguinte regressão:

$$\log \text{receita corrente} = \beta_0 + \beta_1 \log FPM + \beta_2 \log \text{despesa de custeio} + \beta_3 \log \text{despesa de pessoal} + \beta_4 \text{taxa de desemprego} + \beta_5 \text{taxa de analbabetismo} + \beta_6 \text{indice de gini}$$

Enquanto para atender ao segundo objetivo específico, analisar os efeitos do FPM nas Despesas Correntes dos municípios, estimou-se a seguinte regressão:

$$\log \text{despesa corrente} = \beta_0 + \beta_1 \log FPM + \beta_2 \log \text{receita tributaria} + \beta_3 \text{indice de gini} + \beta_4 \text{taxa de desemprego} + \beta_5 \text{taxa de analbabetismo}$$

Diante do que foi apresentado, pretende-se verificar os resultados encontrados por meio de tal modelo, e após a realização dos testes para cumprimentos de premissas do modelo estatístico, são apresentadas as análises dos mesmos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1. Analisar os efeitos do FPM na Receita Corrente dos municípios mineiros

Tendo em vista as premissas necessárias para o modelo proposto, após a aplicação dos testes de Chow, Hausman e LM de Breusch-Pagan, para definir o modelo mais adequado para avaliar os efeitos do repasse do FPM sobre o nível de receita corrente, a um nível de significância de 5%, constatou-se que o modelo mais adequado é o de efeitos aleatórios, de acordo com a Tabela 1.

Tabela 1: Resultados dos testes realizados e estimativa do modelo

	Observações	Chow	Hausman	LM Br. Pagan		
	1542	3341.47 0.0000*	6.61 0.3587	180.30 0.0000*		
Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	z	P> z	Intervalo de Confiança - 95%	
logfpm	1.1849	0.0144	82.2700	0.0000*	1.1566	1.2131
logdespesacusteio	-0.1410	0.0301	4.6800	0.0000*	-0.0820	-0.2000
logdespesadepessoal	-0.1057	0.0272	-3.8800	0.0000*	-0.1590	-0.0523
indicedegini	0.2100	0.0592	3.5500	0.0000*	0.0939	0.3261
taxadeanalfabestismo	-0.0080	0.0005	-16.3100	0.0000*	-0.0090	-0.0071
taxadedesemprego	-0.0015	0.0007	-2.0800	0.0370*	-0.0029	-0.0001

*Significância ao nível de 5%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados encontrados

Ao avaliar as estimativas do modelo determinado, conforme resultado também apresentado na Tabela 1, percebe-se que em relação a variável explicativa referente ao Fundo de Participação dos Municípios (logfpm), assim como as demais variáveis, são significativas para explicar as variações na receita corrente nos anos de 1991 e 2000 dentro do modelo proposto, ao nível de significância de 5%. Dessa forma o incremento de um ponto percentual na variável logfpm tem efeito positivo de 1,19% no montante de receita corrente disponível nos municípios mineiros, relevando a importância de tal transferência para a composição da receita das localidades, que, portanto, podem vir a ter capacidade de fazer jus a suas despesas incorridas. Tal resultado pode ser justificado pela expressiva representação do FPM na composição do montante disponível de receita, fazendo com que grande parte dos municípios seja dependente de tal transferência para arcar com suas despesas e prover a manutenção de sua administração e serviços a sociedade local. Esse aspecto já foi abordado na literatura e comprovado por diversos trabalhos, a exemplo dos estudos de Cossio e Carvalho (2001), Prado (2001), Boueri (2012), Massardi e Abrantes (2016). Esse fato também pode ser percebido, especialmente em municípios de pequeno e médio porte, de base econômica frágil, devido a possibilidade dessas localidades apresentarem pouca representatividade na arrecadação advinda de fonte próprias, evidenciando a necessidade dessa transferência intergovernamental.

Em relação as despesas, tanto a de custeio quanto a de pessoal, indicam que o aumento de um ponto percentual dessas variáveis, gera um efeito negativo de 0,14% e 0,11%, respectivamente, na receita corrente. Indicando, dentro do modelo analisado, que nos anos de 1991 e 2000, quanto maior o montante de despesas de custeio e pessoal, menor a receita corrente identificada. O aspecto relativo as despesas será melhor abordado no próximo objetivo específico, onde elas serão analisadas por um modelo próprio.

O índice de Gini, taxa de analfabetismo e taxa de desemprego foram incluídas como variáveis de controle, para medir a influencia de aspectos sociais. A princípio, o Índice de Gini revela efeito positivo na receita corrente em 0,21%, enquanto a taxa de analfabetismo e taxa de desemprego apresentando efeito negativo de 0,0080% e 0,0015%, respectivamente, no montante de receitas. Essas duas últimas taxas, especificamente, indicam que melhores níveis de Alfabetização e de Emprego, geram maiores montantes de receita. Tal fato pode ser explicado, devido a melhor qualificação da sociedade, logo em maior quantidade de trabalhadores, conseqüentemente, no aumento do recolhimento de certos tributos que compõem a receita corrente total.

4.2. Analisar os efeitos do FPM nas Despesas Correntes dos municípios mineiros

Para atender ao segundo objetivo específico proposto, foi necessário a aplicação dos mesmos testes para o segundo modelo, dessa forma, após a aplicação dos testes de Chow, Hausman e LM de Breusch-Pagan, para definir o modelo mais adequado para avaliar os efeitos do repasse do FPM sobre o nível de despesa corrente, a um nível de significância de 5%, contou-se que o modelo mais adequado é o modelo pool (Tabela 2).

Tabela 2: Resultados dos testes realizados e estimativa do segundo modelo

Observações	Chow	Hausman	LM Br. Pagan
1542	118.77	56.23	0.00
	1.0000	0.0000*	1.0000

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	t	P> t	Intervalo de Confiança - 95%	
logfpm	0.5580	0.0474	11.7700	0.0000*	0.4650	0.6510
logreceitatributaria	0.0783	0.0200	3.9200	0.0000*	0.0391	0.1176
indicedegini	0.0486	0.1555	0.3100	0.7550	-0.2564	0.3537
taxadeanalfabestismo	-0.0043	0.0012	-3.7300	0.0000*	-0.0066	-0.0020
taxadedesemprego	0.0115	0.0019	6.1000	0.0000*	0.0078	0.0152

*Significância ao nível de 5%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados encontrados

Analisando as estimativas encontradas para o segundo modelo proposto, conforme resultado também apresentado na Tabela 2, nota-se que em relação a variável explicativa referente ao Fundo de Participação dos Municípios (logfpm), assim como as demais variáveis com exceção do Índice de Gini, são significativas para explicar as variações nas despesas correntes nos anos de 1991 e 2000 dentro do modelo proposto, ao nível de significância de 5%. Portanto, o incremento de um ponto percentual na variável logfpm tem efeito positivo de 0,55% no montante das despesas corrente nos municípios mineiros, enquanto a receita tributária revela que o incremento de um ponto percentual tem influência positiva de 0,08% nas despesas correntes. Tais recursos, FPM e receita tributária (soma dos tributos de fonte própria) compõem juntos, a principal parcela da Receita orçamentária dos municípios. No entanto, revela-se a predominância da influência do FPM em relação a receita tributária no que tange as despesas correntes, devido as estimativas encontradas – o que já era esperado e defendido pela literatura. A possível vinculação de despesas com as transferências intergovernamentais é uma situação que se assemelha à encontrada no modelo anterior e retratada por de Cossio e Carvalho (2001), Prado (2001), Boueri (2012), Massardi e Abrantes (2016), onde se encontra a dependência dos municípios estudados em relação ao montante de repasse do FPM. Tal resultado encontrado, reforça mais uma vez a ideia de que municípios de pequeno e médio porte, de possível base econômica frágil, apresentam pouca representatividade na arrecadação advinda de fonte próprias, evidenciando a necessidade dos recursos transferidos pela União (FPM) para manter o equilíbrio orçamentário e manter a realização a manutenção das atividades e serviços prestados pela administração pública local.

Em relação as variáveis de controle, representando aspectos sociais, como foi dito o Índice de Gini não apresentou significância estatística dentro do modelo proposto. Já as taxas de Analfabetismo e Desemprego, apresentaram significância, onde o incremento de um ponto percentual na taxa de analfabetismo acarreta na diminuição de despesas correntes ao nível de 0,0043%, valor de baixa representação numérica, mas revela que o menor gasto, que pode ser relativo a área da própria educação ou áreas que possuem influência, aumento o nível de analfabetismo da localidade. Enquanto o incremento de um ponto percentual da taxa de desemprego, incorre um aumento de despesas correntes em 0,0115%, indicando a possível necessidade das localidades terem que prover condições necessárias para a manutenção dessas pessoas desempregadas.

5. CONCLUSÕES

O presente estudo teve por objetivo analisar os efeitos das transferências advindas do FPM na estrutura orçamentária dos municípios do Estado de Minas Gerais no período, onde foi identificada acentuada emancipação municipal 1991-2000. Dessa forma, ao considerar a dinâmica do modelo federativo brasileiro e as novas atribuições destinadas aos entes federativos, principalmente aos municípios, com o advindo da Constituição Federal de 1988,

explicitadas nesse trabalho, além da intensa criação e instalação de municípios - em geral de pequeno porte - foi possível identificar que o FPM, dentro do modelo estimado proposto, é significativo para explicar os efeitos na estrutura orçamentária dos municípios mineiros no processo emancipatório. A expressiva representação do FPM na composição do montante disponível de receita nos municípios estudados, nos leva a acreditar que grande parte destes sejam dependentes de tal transferência para arcar com suas despesas, prover a manutenção de sua administração e serviços a sociedade local. Adicionalmente, identifica-se a predominância da influência do FPM em relação a receita tributária no que tange as despesas correntes. Este fato, reforça a ideia de que municípios de pequeno e médio porte, de possível base econômica frágil, apresentam pouca representatividade na arrecadação advinda de fonte próprias, evidenciando a necessidade dos recursos transferidos pela União (FPM) para manter o equilíbrio orçamentário. Esses resultados são corroborados por diversos trabalhos, a exemplo dos estudos de Cossio e Carvalho (2001), Prado (2001), Boueri (2012), Massardi e Abrantes (2016), encontra-se, portanto, no presente estudo, um reflexo dessa realidade no contexto do processo emancipatório. O presente trabalho reforça a importância dos recursos advindos por meio de transferências, trazendo o reflexo da criação de demasiados municípios a partir de 1988 e conseqüentemente o efeito deste cenário para a composição orçamentária, influenciando diretamente a administração municipal e suas obrigações perante a sociedade.

Sugere-se para estudos futuros, a aplicação de modelos estimados nesse sentido, em todos os municípios brasileiros, considerando as regiões brasileiras, objetivando perceber essa dinâmica em contextos diversos e específicos de cada localidade. Outro ponto de contribuição, seria o acréscimo de outras várias socioeconômicas e sociais, com o intuito de analisar se essa “nova” redistribuição dos recursos do FPM possui efeito sobre o desenvolvimento e diminuição das desigualdades encontradas no território nacional. Evidencia-se, também, a possibilidade de uma análise comparada da distribuição dos recursos do FPM no contexto emancipatório, em relação aos novos municípios e aqueles de origem.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L., & FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, 2007, 1: 13-31.
- ALMEIDA, F. Regressão com dados em painel – STATA; Viçosa: Departamento de Administração e Contabilidade da UFV, 2016. 14p (Notas de Aulas da Disciplina ADM 664)
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, 2004, 18.2: 17-26.
- BOUERI, R. A Restrição Orçamentária Maleável na Abordagem da Segunda Geração da Teoria do Federalismo Fiscal. *Federalismo à brasileira: Questões para discussão*. Brasília: IPEA, 2012, p.233-249.
- BRANDT, C. T. A criação de municípios após a constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a emenda constitucional nº 15 de 1996. id/496919, 2010.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 de set. 2017.

- CORRAR, L. J.; PAULO, E.; FILHO, J. M. D. Análise multivariada: para os cursos de administração, ciências contábeis e economia. FIPECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras. São Paulo: Atlas, 2007.
- COSSIO, F.A.B.; CARVALHO, L.M.D. Os Efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros: 1996. 2001.
- DELGADO, V. M. S., MACHADO, A. F. Eficiência das escolas públicas estaduais de Minas Gerais. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 37, n. 3, p. 427-464, 2007.
- FAVERO, E. Desmembramento Territorial: O processo de criação de municípios – avaliação a partir de indicadores econômicos e sociais. PhD Thesis. Universidade de São Paulo. 2004.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. Finanças Públicas. 2ª edição: Rio de Janeiro: Elsevier 2000.
- GOMES, G. M; DOWELL, M; CRISTINA, M. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. 2000.
- GUIMARÃES, R. M. A dívida pública do estado de Minas Gerais: os limites do ajuste. 2003. 137 f. 2003. Dissertação de mestrado-Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte
- HSIAO, C. Analysis of panel data. Cambridge university press, 1986.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores Sociais Municipais. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>>. Acesso em: 27 de junho. 2018.
- LORENZETTI, M. S. B. Criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios. Câmara dos deputados. Consultoria legislativa. Brasília, 2003.
- MADDALA, G.; WELLER, L. Introdução à econometria. LTC, 2003. ISBN 8521613865.
- MAGALHÃES, J. C. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. Dinâmica dos municípios. Brasília: IPEA. Cap. 1, p.13-21, 2007.
- MASSARDI, W. D. O.; ABRANTES, L. A. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, v. 1, n. 6, p. 173-187, 2016.
- MENDES, M. Federalismo fiscal. BIDERMAN, C.; ARVATE, P. Economia do Setor Público no Brasil, v. 6, 2004.
- MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. “Finanças Públicas: Teoria e Prática”, Rio de Janeiro. Campus, São Paulo, Edusp, 1980.
- NASCIMENTO, J. D. S. Efeitos das transferências financeiras sobre os gastos e a arrecadação dos municípios brasileiros. 2010. Universidade Federal de Viçosa
- OATES, W. E. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich 1972.
- OLIVEIRA, F. A. D. Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2007.

- PEREIRA, V. N. Eficiência dos municípios mineiros emancipados antes e após a Constituição Federal de 1988. 2009.
- PRADO, S. Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Ebp/Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- PRADO, S. Equalização Fiscal: uma análise comparada. São Paulo: Ed. Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
- REZENDE, F. Finanças Públicas, Editora Atlas. São Paulo, 2001
- SERRA, J.; AFFONSO, J.R.R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. Revista do BNDES, v.6, n.12, p.3-30, 1999.
- SIERMINSKA, E.; BRANDOLINI, A.; SMEEDING, T. M. The Luxembourg Wealth Study— A cross-country comparable database for household wealth research. The Journal of Economic Inequality, v. 4, n. 3, p. 375-383, 2006.
- SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. Nova economia, v. 15, n. 1, 2009.
- SIQUEIRA, C. G. D. Emancipação municipal pós Constituição de 1988: um estudo sobre o processo de criação dos novos municípios paulistas. 2003.
- TOMIO, F. R. D. L. A criação de municípios após a Constituição de 1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2005.
- VERGARA S. C. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 6.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.