

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

BRUNO MARTINS HERMANN

Os esquecidos do pacto federativo:

Uma análise das receitas e transferências governamentais
dos municípios de Minas Gerais

Belo Horizonte

2025

BRUNO MARTINS HERMANN

Os esquecidos do pacto federativo:

Uma análise das receitas e transferências governamentais
dos municípios de Minas Gerais

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Silvio Ferreira Junior

Belo Horizonte

2025

H552e Hermann, Bruno Martins.
Os esquecidos do pacto federativo: uma análise das receitas e transferências governamentais dos municípios de Minas Gerais / Bruno Martins Hermann. – 2025.

102 f. ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Silvio Ferreira Júnior.

Bibliografia: f. 90-95

1. Finanças públicas - Administração Municipal - Minas Gerais. 2. Recursos públicos. 3. Receita pública. 4. Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG). 5. Desigualdade regional.

CDU 336.1/.5(815.1)

BRUNO MARTINS HERMANN

Os esquecidos do pacto federativo:

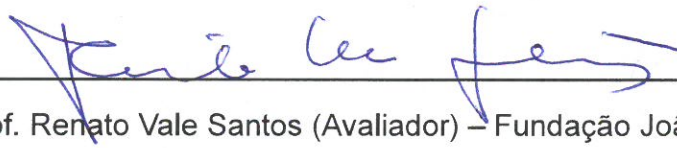
Uma análise das receitas e transferências governamentais
dos municípios de Minas Gerais

Trabalho apresentado ao Curso de
Graduação em Administração Pública
da Escola de Governo Professor Paulo
Neves de Carvalho da Fundação João
Pinheiro, como requisito parcial para
obtenção do título de de Bacharel em
Administração Pública.

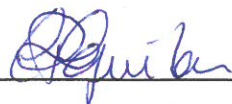
Aprovado na Banca Examinadora



Prof. Silvio Ferreira Junior (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Renato Vale Santos (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Profª. Carla Cristina Aguiar de Souza (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 03 de dezembro de 2025

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à Fundação João Pinheiro e à Escola de Governo por sua recepção acolhedora e pela proximidade entre professores, profissionais do administrativo e alunos – uma característica marcante desta Escola. A proposta pedagógica multidisciplinar do Curso Superior em Administração Pública também foi muito proveitosa e bastante aderente à minha forma de pensar e trabalhar, o que contribuiu para reascender meu espírito acadêmico e minha vontade de estudar e pesquisar.

Gostaria também de agradecer a todo o corpo docente da Escola por esses anos de aprendizado. Ao núcleo de Ciências Sociais, por me atualizar sobre as correntes nesse campo de pesquisa e por me oferecer uma perspectiva crítica ao arcabouço teórico que havia internalizado, como pós-graduado em Ciências Econômicas. Ao núcleo de Direito, que acredito ter me oferecido um insumo formativo muito valioso para minha prática profissional. Ao núcleo de Administração e Contabilidade, pelo seu conteúdo instrutivo e pragmático. Aos olhos de um economista, tais disciplinas fornecem um instrumental particularmente direto às necessidades das organizações. E, evidentemente, não poderia deixar de agradecer ao núcleo de Ciências Econômicas, no qual tive a oportunidade de cursar disciplinas que justificaram meu gosto e escolha acadêmica pela Economia.

Foi a partir dessa formação prévia, na área de Economia e Finanças, somada aos aprendizados mais recentes na Escola de Governo – sobretudo o *ethos* público e o foco no cidadão –, que escolhi um tema de trabalho voltado ao atendimento das necessidades de um público-alvo específico. Ciente da inconsistência do federalismo fiscal brasileiro e de seu desfavorecimento a certos grupos, elaborei um pré-projeto de pesquisa nessa área. Assim, gostaria de agradecer ao meu orientador, professor Silvio Ferreira Junior, que “comprou” a ideia e foi extremamente valoroso ao indicar referências bibliográficas e assuntos que deveriam ser incorporados à pesquisa. Além disso, o trato acessível facilitou muito o andamento do trabalho. Gostaria também de agradecer à banca, aos professores Renato Vale Santos e Carla Cristina Aguiar de Souza, pelo interesse e disposição em qualificar este trabalho. Carla foi

particularmente importante, por fornecer a bibliografia e os autores que serviram de ponto de partida para esta pesquisa, ainda quando ministrava o curso de Finanças Públicas no 6º período.

Gostaria também de destacar e agradecer a dois professores que participaram do início da execução deste projeto, que acreditaram nele, me motivaram e sugeriram materiais de leitura e encaminhamentos metodológicos: os professores Reinaldo Carvalho de Moraes e Cláudio Burian. E agradecer ao professor Agnez de Lelis Saraiva pelas conversas de corredor e seus ensinamentos sobre a realidade socioeconômica dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Gostaria de agradecer aos colegas de turma, à 44ª Csap, por esses quatro anos de convivência. E fazer um agradecimento especial ao colega Rodrigo Carvalho de Andrade pela amizade e companhia ao longo da conclusão deste curso.

Por último, gostaria de agradecer a minha família por todos esses anos de apoio. Minha caminhada não foram de quatro anos, mas de seis. Meu último emprego havia sido na SP-Urbanismo, em 2020. Após minha exoneração, conversei com minha esposa, e traçamos um plano de transição de carreira. Eu não poderia depender eternamente de trabalhos temporários, cargos em comissão e consultorias, ainda mais na condição de pai e membro de uma família. Assim, optamos pela investidura no concurso público da Seplag, e minha família, minha esposa em especial, esteve comigo durante todo esse tempo. A ela devo o maior dos meus agradecimentos: seu apoio emocional, material e sua disposição em assumir parte substantiva dos cuidados com nossa filha, para que eu tivesse tempo para estudar. Em um período do mundo marcado por relações líquidas, Patricia demonstrou ética e um compromisso sólido com um projeto e uma pessoa. A você, Patricia, agradeço por me proporcionar um dos direitos mais fundamentais do ser humano, o direito ao trabalho, e a oportunidade de realizar um sonho antigo, que já cultivava desde os tempos da Rio-92: ser um técnico de governo. Dessa vez, contudo, de forma consistente, por meio de concurso público, como servidor estatutário. A você agradeço a oportunidade de ser um pai com uma carreira, um pai com quem minha filha possa contar e de quem possa se orgulhar.

RESUMO

Neste trabalho, investiga-se as iniquidades horizontais presentes na distribuição regional dos recursos públicos, analisando as receitas correntes e as transferências governamentais dos municípios do estado de Minas Gerais. Demonstra-se que essas desigualdades estão relacionadas às regras estabelecidas pelo atual sistema de partilhas e seus impactos diferenciados, de acordo com o perfil socioeconômico dos municípios. Avalia-se, primeiramente, o comportamento da curva de receita corrente *per capita* por faixa populacional e, em seguida, recorre-se a uma análise de regressão para avaliar a significância estatística de variáveis socioeconômicas sobre a variação da receita corrente. Demonstra-se a existência de um padrão consistente na distribuição de recursos que desfavorece municípios médios e grandes de baixa renda, muitos deles situados na franja da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Por último, associa-se a capacidade financeira dos municípios ao seu nível de desenvolvimento humano. Percebe-se que as jurisdições com os menores níveis de receita corrente *per capita* costumam apresentar também os piores indicadores de condições de vida, o que evidencia a inadequação do atual sistema de partilhas, gestado ainda na década de 1960, frente à realidade regional do Estado.

Palavras-chave: finanças públicas municipais, federalismo fiscal, iniquidades horizontais, regiões metropolitanas.

ABSTRACT

This work investigates the horizontal inequities present in the regional distribution of public resources by analyzing the current revenues and government transfers of municipalities in the state of Minas Gerais. It shows that these inequalities are related to the rules established by the current revenue-sharing system and its differentiated impacts according to the socioeconomic profile of the municipalities. First, the behavior of the current revenue *per capita* curve by across population ranges is examined, followed by a regression analysis to assess the statistical significance of socioeconomic variables on the variation of current revenue. The results reveal a consistent pattern in the distribution of resources that disadvantages medium-sized, large, and poorer municipalities, many of them located on the outskirts of the Belo Horizonte Metropolitan Region. Finally, the financial capacity of the municipalities is associated with their level of human development. It is noticeable that jurisdictions with the lowest levels of current *per capita* income also tend to have the poorest indicators of living conditions, highlighting the inadequacy of the current revenue-sharing system, designed in the 1960s, when confronted with the state's contemporary regional reality.

Keywords: municipal public finances, fiscal federalism, horizontal inequalities, metropolitan regions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Gráfico da receita <i>per capita</i> por grupo de conta e faixa populacional (R\$/hab)	64
Figura 2: Gráfico de participação dos grupos de conta no total das receitas corrente por período	67
Figura 3: Gráfico da receita corrente <i>per capita</i> a preços constantes por faixa populacional e período (R\$/hab)	68
Figura 4: Gráfico de dispersão entre a população e a receita corrente <i>per capita</i>	71
Figura 5: Gráfico de dispersão entre o PIB <i>per capita</i> e a receita corrente <i>per capita</i>	71
Figura 6: Gráfico de dispersão entre o log da população e o log da receita corrente <i>per capita</i>	72
Figura 7: Gráfico de dispersão entre o log do PIB <i>per capita</i> e o log da receita corrente <i>per capita</i>	72
Figura 8: Resumo da regressão	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Faixas populacionais por critério geoeconômico.....	54
Tabela 2: Participação no número de municípios e população por faixas populacionais	55
Tabela 3: Agrupamento das contas municipais por função fiscal.....	57
Tabela 4: Checagem de consistência do agrupamento de contas (R\$ mil)	58
Tabela 5: Participação do grupo de conta na receita total por faixa populacional	61
Tabela 6: Receita <i>per capita</i> por agrupamento de conta e faixa populacional (R\$/hab)	62
Tabela 7: Receita <i>per capita</i> das arrecadações e contas principais por faixa populacional (R\$/hab)	65
Tabela 8: Receita <i>per capita</i> das devoluções, compensações e contas principais por faixa populacional (R\$/hab).....	65
Tabela 9: Receita <i>per capita</i> das transferências redistributivas, vinculadas e contas principais por faixa populacional (R\$/hab).....	66
Tabela 10: Matriz de correlação para grupos de conta e variáveis explicativas	69
Tabela 11: Matriz de correlação para receita corrente <i>per capita</i> e variáveis explicativas.....	70
Tabela 12: Quocientes de participação dos municípios no 1º decil de receita <i>per capita</i> por regiões intermediárias	77
Tabela 13: As 20 regiões imediatas com maiores quocientes de participação dos municípios no 1º decil de receita <i>per capita</i>	78
Tabela 14: Os 20 municípios com as menores receitas correntes <i>per capita</i> , população e PIB <i>per capita</i> (2024).....	79
Tabela 15: Os 20 municípios com as menores receitas correntes <i>per capita</i> por grupo de conta (2024)	80
Tabela 16: Os 20 municípios com as menores receitas correntes <i>per capita</i> e indicadores sociais básicos – renda, saúde e educação (2022)	82
Tabela 17: Os 20 municípios com as menores receitas correntes <i>per capita</i> e indicadores sociais ampliados – segurança, habitação e mobilidade (2024) ...	84
Tabela 18: Correlação da receita corrente <i>per capita</i> com indicadores sociais	85

PREFÁCIO DO AUTOR

As ideias iniciais para o desenvolvimento deste trabalho nasceram no Congresso Nacional. Em 2011, eu havia sido convidado para trabalhar na Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro. A princípio, minha função seria cuidar dos arranjos produtivos locais (APL) do estado. Contudo, nessa época, os estados produtores de petróleo foram atropelados por uma contrarreforma do seu marco regulatório (Lei nº 12.351/2010), que alterou o regime jurídico de exploração e produção (de concessão para partilha), reintroduziu o monopólio da Petrobrás na atividade de exploração e obrigou a participação da estatal em, no mínimo, 30% para todos os consórcios licitantes. Além de se oporem ao novo marco regulatório – que parecia inferior ao regime vigente (Lei nº 9.478/1997) –, os estados produtores se ocuparam ainda em enfrentar o avanço dos estados não produtores sobre os *royalties* do petróleo.

Naquele momento, fui integrado a um grupo intersecretarial, envolvendo as áreas de Desenvolvimento Econômico, Fazenda e assessoria parlamentar, para apoiar tecnicamente a bancada fluminense no Congresso. O argumento defendido pelos estados produtores era o de que parecia justo, frente ao montante de novas reservas descobertas com o pré-sal, que as regras de divisão dos *royalties* e participações especiais (transformadas em lucro-óleo) fossem revisadas de maneira a beneficiar de forma mais geral toda a sociedade brasileira. Contudo, não se poderia ignorar a condição diferenciada de um ente produtor, que carrega o ônus da atividade. A responsabilidade do produtor envolve medidas de prevenção, monitoramento e mitigação de danos ambientais, provimento de infraestrutura, ações de assistência social e outros custos intrínsecos à produção, o que justifica as compensações ambientais. Ademais, era importante lembrar que o *government take* (a parcela do governo) da renda da petróleo representa apenas uma fração das receitas dos estados e municípios, e que sua eventual alteração deveria estar condicionada a uma revisão de outras contas que historicamente haviam prejudicado estados como o Rio de Janeiro e o Espírito Santo, como as regras de recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) sobre petróleo

e combustíveis – que passaram a ser cobradas no destino (Emenda Constitucional nº 33/2001) –, e as regras de cálculo para partilha do Fundo de Participação dos Estados (FPE) (Lei Complementar nº 62/1989) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Decreto-Lei nº 1.881/1981).

Essa tarefa exigiu um estudo aprofundado das principais contas que regiam o federalismo fiscal brasileiro. E, para minha surpresa, parte do marco legal dessas fontes de receita seguiram ritos muito pouco usuais. Foi em conversas informais com assessores parlamentares – entre eles o economista José Roberto Afonso, com quem tive a oportunidade de trabalhar naquele breve período – que ouvi relatos sobre as reuniões a portas fechadas que selaram o acordo de partilha do FPE (tive bastante dificuldade de encontrar registros e bibliografia sobre essas reuniões para a elaboração deste trabalho). No caso, definiu-se, de forma *ad hoc*, que 85% do fundo constituiria uma reserva especial destinada apenas aos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

De maneira um pouco menos controversa, mas igualmente insatisfatória, as regras do FPM obedeciam a uma antiga distribuição de alíquotas estabelecida originalmente no Código Tributário de 1966 (Lei nº 5.172/1966) e revisada pelo Decreto-Lei nº 1.881/1981. Esse mecanismo de distribuição desfavorecia municípios médios e grandes, por conta das alíquotas decrescentes por faixa populacional, e, sobretudo, porque a tabela de alíquotas se encerrava na faixa de “156.216 ou mais habitantes”, ou seja, a partir desse ponto as transferências *per capita* se diluíam conforme o aumento populacional do município¹. Portanto, esse arcabouço de regras fiscais prejudicava especialmente municípios médios e grandes de baixa renda, que não gozavam de capacidade econômica para gerar receitas próprias e, simultaneamente, não contavam com o instrumento de transferência que deveria servir para equalizar a capacidade financeira dos municípios. Assim, havia sido criado no sistema de partilhas um espaço de desfavorecimento que afetava especialmente municípios pobres das regiões metropolitanas – territórios com elevados contingentes populacionais, mas desprovidos dos recursos necessários para o atendimento da sua população.

¹ O decreto previa uma reserva de ajuste par aos municípios acima da faixa de 156 mil habitantes, mas seu valor era tão ínfimo – 3,6% do valor do Fundo –, que não alterava significativamente essa má distribuição.

Ainda em 2011, tive a oportunidade de estudar mais aprofundadamente as condições de vida dos municípios das regiões metropolitanas, pois fui convidado pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), *campus* Nova Iguaçu, para proferir uma palestra sobre desenvolvimento regional, com foco na Baixada Fluminense. Na ocasião, fiz um exercício de levantar indicadores socioeconômicos dos municípios das principais regiões metropolitanas do Brasil (excluindo suas capitais), utilizando medidas tradicionais de desenvolvimento humano – como renda, saúde e educação – e indicadores específicos da realidade metropolitana, como o percentual de moradores que trabalham fora do município, a fim de avaliar a função de “cidade-dormitório” exercida por esses. Além disso, rodei uma análise de *cluster* para agrupar as regiões metropolitanas por semelhança. Nesse exercício, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro se agrupou com aquelas de piores indicadores de desenvolvimento socioeconômico do país.

Nesse momento, reuni as duas pontas do problema. De um lado, havia um sistema de partilhas construído, ainda nos anos 1960, sob a ótica de atendimento ao “Brasil rural” e marcado por disputas macrorregionais entre Norte e Sul, que resultaram num modelo que refletia mais um processo de barganha política do que a intenção de se construir um sistema de equalização fiscal. E, do outro lado, emergia uma nova geografia regional brasileira, caracterizada pela expansão das periferias urbanas desprovidas de infraestrutura e de capacidade de atender seus cidadãos, justamente os territórios preteridos pelo sistema de partilhas.

A participação naquela força-tarefa incumbida de revisar a contrarreforma do setor de petróleo resultou em alguns produtos, como o material de referência para o livro “Royalties do Petróleo – As Regras do Jogo” (2011), de autoria do Senador Lindbergh Farias, e a assessoria técnica para a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.917, ajuizada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 2013, questionando os dispositivos da Lei nº 12.734/2012, que alterava a distribuição dos *royalties* e participações especiais. Contudo, as ideias amadurecidas naquele período – que relacionavam o sistema de partilhas à nova realidade regional brasileira – ficaram apenas na memória.

Dez anos depois, após uma trajetória pelo setor público como comissionado e consultor, participei do meu primeiro concurso público para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo de Minas Gerais (Seplag/MG). Durante a segunda etapa do concurso, o bacharelado em Administração Pública na Fundação João Pinheiro (FJP), passei a coletar dados dos municípios mineiros nas diversas atividades que compunham o curso.

Uma atividade particularmente enriquecedora durante essa etapa foi o Programa de Internato em Administração e Gestão Municipal (Prinagem), no qual duplas de alunos participavam de uma imersão na atividade pública, trabalhando por um mês em uma prefeitura municipal do estado de Minas Gerais. Na ocasião, aproveitei para reunir dados financeiros, sociais e econômicos dos municípios participantes. Minha dupla foi sorteada para trabalhar em Mariana – município com alto poder de financiamento, sobretudo em razão das devoluções de ICMS e das compensações ambientais decorrentes da atividade mineradora. Entre os demais municípios participantes daquela edição, incluía-se Ribeirão das Neves – um município grande da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), reconhecido por seus passivos sociais e por sua condição de cidade-dormitório de baixa renda. Não por acaso, Ribeirão das Neves apresentava a menor receita corrente *per capita* entre todos os municípios daquela edição do Prinagem.

Assim, voltei a me deparar com o mesmo problema observado anos antes: as distorções horizontais no sistema de partilhas – dessa vez, evidenciadas no caso dos municípios mineiros. Contudo, com uma diferença relevante. Como Minas Gerais possui o maior número de municípios entre os estados brasileiros (853) e representa, em alguma medida, um retrato das diferentes facetas deste país, fui capaz de observar o problema de forma mais ampliada, detectando seus efeitos diferenciados ao longo da curva de receita por faixas populacionais: numa ponta, a existência de um grande número de micro e pequenos municípios dependentes de transferências intergovernamentais e com elevadas receitas correntes *per capita*; no meio, municípios médios e grandes, alguns da franja metropolitana, com recursos financeiros escassos e severos problemas sociais,

e, na outra ponta, grande centralidades, notadamente a capital, em que as receitas *per capita* tendem a se elevar novamente.

Assim, dadas as características dos municípios mineiros – que espelham, em diversos aspectos, as diferentes facetas do país –, somadas à tradição do Curso Superior em Administração Pública (Csap/FJP) de elaboração de trabalhos de conclusão de curso focados em problemas do estado de Minas Gerais, e considerando tratar-se de uma monografia de escopo limitado, optei por investigar as distorções do sistema de partilhas da federação brasileira a partir da análise das receitas e transferências dos municípios mineiros.

SUMÁRIO

I - PARTE INTRODUTÓRIA.....	17
1.1 - Tema e problema	17
1.2 – Justificativa	18
1.3 - Objetivos gerais e específicos	20
II - PARTE TEÓRICA	21
2.1 - Fundamentos teóricos do federalismo	22
2.2 - O arranjo federativo brasileiro	29
2.3 - Receitas públicas municipais.....	34
2.3.1 - Um modelo de análise fiscal	34
2.3.2 - Arrecadações (ou receitas próprias)	37
2.3.3 - Devoluções e compensações	39
2.3.4 - Transferências redistributivas	41
2.3.5 - Transferências vinculadas.....	46
2.3.6 - Resumo das contas municipais.....	47
2.4 - Críticas ao federalismo fiscal brasileiro	48
III - PARTE ANALÍTICA	52
3.1 - Base de dados e metodologia	52
3.2 - Análise descritiva por faixa populacional	60
3.3 - Análise de regressão por município.....	69
3.4 - Análise empírica: quem são os “esquecidos”?	76
CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
BIBLIOGRAFIA	90
APÊNDICE I – Tabela das Contas Anuais.....	96
APÊNDICE II – Modelos econométricos e estatísticas	98
ANEXO I – Participação dos estados no FPM-Interior	99
ANEXO II – Coeficientes por faixa populacional do FPM-Interior	100
ANEXO III – Tabela de indicadores do IMRS	101

I - PARTE INTRODUTÓRIA

1.1 - Tema e problema

O atual pacto federativo brasileiro tem suas origens ainda na Reforma Tributária de 1965 (Emenda Constitucional nº 18/1965) e no Código Tributário de 1966 (Lei nº 5.172/1966). Contudo, foi a partir da Constituição Federal de 1988, acompanhada de um amplo conjunto de normas infraconstitucionais, que se consolidaram as bases de um novo pacto federativo, com a definição de critérios para a distribuição de competências, tributos e transferências. Na Carta Magna, estabeleceu-se as atribuições de cada esfera de poder (Art. 21 a 24 e 30), as regras de repartição dos tributos para o financiamento de suas atribuições (Art. 145 a 162) e foram recepcionados os mecanismos de redução de desigualdades regionais, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Art. 159).

Esse novo arranjo federativo representou um avanço, em termos de melhoria na distribuição de competências e de recursos financeiros entre os entes federados, mas carregou consigo uma série de distorções que foram posteriormente sendo apontadas por vários estudiosos. Por uma série de inconsistências técnicas e pela dominância de interesses políticos, seu desenho falhou em equalizar receitas ou equiparar a capacidade de atendimento às demandas sociais entre suas jurisdições. Esses desvios geraram efeitos colaterais relevantes, transferindo recursos em demasia para alguns grupos em detrimento de outros.

Este trabalho dedica-se a investigar as iniquidades horizontais presentes na distribuição das receitas públicas entre os municípios. Demonstra-se a existência de um padrão consistente na distribuição regional dos recursos que desfavorece municípios médios e grandes de baixa renda², muitos deles

² Neste trabalho, optou-se por denominar o grupo de municípios de porte médio e grande que apresentam, concomitantemente, baixo nível de atividade econômica como “municípios médios e grandes de baixa renda”. Reconhece-se que a identidade macroeconômica entre renda e produto não se verifica necessariamente na escala regional, uma vez que a remuneração dos fatores de produção – especialmente do capital – pode ocorrer fora do local onde o produto é gerado. Ainda assim, a adoção desse vocábulo justifica-se pela necessidade de utilizar uma denominação sintética e de fácil compreensão, capaz de comunicar de forma clara a condição econômica relativa desses municípios ao longo do trabalho.

situados na franja das regiões metropolitanas, que abrigam um elevado contingente populacional e que exercem o papel preponderante de cidade-dormitório de baixa renda.

Essas distorções ocorrem, em parte, porque as regras que determinam as transferências intergovernamentais no Brasil foram criadas ainda em 1965 e sofreram poucas alterações desde então. Contudo, o país daquela época era muito diferente. Nos anos 1960, a proporção da população rural era de 55,0% (IBGE, 1960), contra apenas 14,7% apurada no Censo de 2022 (IBGE, 2023). Assim, consolidou-se um sistema de partilhas apoiado num diagnóstico defasado, no qual a pobreza a ser combatida estava no Brasil rural. Dessa forma, o federalismo fiscal brasileiro estabeleceu as fontes de receitas próprias, que favoreceriam os municípios mais ricos, notadamente, as capitais, e um instrumento de equalização desenhado no sentido de transferir recursos para o Brasil rural, ou seja, para os micro e pequenos municípios.

Assim, ao se garantir o financiamento dos municípios ricos por meio de receitas próprias e dos micro e pequenos por meio de transferências, criou-se uma zona de municípios médios e pobres “esquecidos” pelo pacto federativo. E com a evolução da geografia regional brasileira, com o processo de urbanização e expansão das periferias das grandes cidades, esse modelo de distribuição foi se tornando cada vez mais obsoleto.

1.2 – Justificativa

Este trabalho se soma a uma série de outras pesquisas que apontam as distorções do federalismo fiscal brasileiro. Esses estudos serão cuidadosamente assinalados na parte teórica posterior, mas podem ser previamente resumidos em algumas correntes. A primeira delas trata dos efeitos adversos da descentralização federativa. Uma primeira abordagem avalia como as transferências intergovernamentais estimularam a criação de micromunicípios e a falta de esforço fiscal dos entes federados; outra examina a descentralização federativa sob o enfoque das competências tributárias, enfatizando seus impactos sobre a guerra fiscal entre estados e municípios.

Uma segunda corrente dedica-se a apontar as iniquidades verticais e horizontais do atual pacto federativo. A diferença de capacidade fiscal e poder

político da União em relação aos estados e municípios recebe a atenção de muitos pesquisadores, particularmente a deterioração das finanças estaduais e a renegociação da dívida com a União. Outros estudos tratam das iniquidades horizontais, destacando as diferenças fiscais entre macrorregiões e estados do país. Inserindo-se nesse campo de pesquisa, o presente trabalho se propõe a complementar esse debate, demonstrando a iniquidade horizontal presente na distribuição de recursos entre os municípios, dado o seu perfil socioeconômico, como tamanho populacional e capacidade produtiva.

Além disso, o trabalho é motivado por uma reflexão crítica. A redução das desigualdades regionais é apontada, no art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; contudo, parece haver um atendimento seletivo a essas desigualdades. As distorções horizontais do sistema de partilhas é fruto de um modelo federativo que elegeu grupos prioritários de atendimento em detrimento de outros. Portanto, certos grupos foram capazes, por poder político ou por acolhimento da tecnocracia, de angariar recursos para os enfrentamentos de suas mazelas, enquanto outros não tiveram a mesma capacidade de verbalização ou de articulação política. Assim, este trabalho se propõe a contribuir para a reflexão e o reparo do tratamento concedido aos municípios que concentram um elevado contingente de cidadãos e que enfrentam condições econômicas, sociais e ambientais bastante adversas.

Por último, o trabalho é motivado pela atualidade dessa temática. Recentemente, em 2023, o Congresso Nacional aprovou a base jurídica para uma nova Reforma Tributária (Emenda Constitucional 132/2023), que pretende alterar significativamente o número de tributos e as competências tributárias dos entes federativos vigentes desde o Código Tributário de 1966 (Lei 15.172/1966). Nestes anos subsequentes, a reforma precisará contar com um conjunto de normas infraconstitucionais complementares, o que passará necessariamente por uma nova discussão do pacto federativo. Como muitos tributos serão reunidos e sua gestão compartilhada, a distribuição dessas receitas será alvo de debates e disputas políticas. Assim, pesquisas que apresentem o cenário factual do sistema de partilhas podem contribuir para a construção de um modelo fiscal mais equitativo.

1.3 - Objetivos gerais e específicos

O trabalho se propõe a analisar a execução orçamentária dos municípios do estado de Minas Gerais, com destaque para os indicadores de receita corrente e transferências intergovernamentais *per capita*. Busca-se demonstrar que, a partir do atual pacto federativo, as regras de repartição das receitas próprias e das transferências intergovernamentais gera diferenças significativas na distribuição dos recursos entre os municípios.

O objetivo geral deste trabalho é analisar as desigualdades na distribuição regional dos recursos públicos, destacando as diferenças por faixas populacionais, como a existência de padrões que penalizam, notadamente, municípios médios e grandes de baixa renda.

Entre os objetivos específicos, o trabalho pretende demonstrar que as desigualdades na distribuição regional dos recursos estão relacionadas às regras estabelecidas pelo sistema de partilhas, que afetam diferentemente os municípios de acordo com seu perfil, como tamanho populacional e atividade econômica. Assim, o trabalho contempla uma análise de regressão para avaliar a significância estatística das variáveis mencionadas na determinação da receita corrente.

O trabalho se propõe ainda a confrontar a má distribuição de recursos com indicadores econômicos, sociais e ambientais, enfatizando que os “esquecidos” do pacto federativo, aqueles com menores receitas *per capita*, são também frequentemente aqueles com menor grau de desenvolvimento humano e condições de vida.

II - PARTE TEÓRICA

As distorções observadas no sistema de partilha das receitas públicas, especialmente no que concerne aos desequilíbrios horizontais entre os municípios brasileiros, são resultantes da forma como foi construído o arranjo federativo do país, seus pressupostos e seu contexto histórico e político. Nesse sentido, esta seção tem por finalidade fornecer a base teórica para a compreensão dos dilemas envolvendo os sistemas federativos e, particularmente, apresentar o modelo de federalismo fiscal adotado no Brasil, de forma a subsidiar a seção analítica subsequente dedicada à manipulação e análise das contas públicas municipais.

Assim, busca-se explorar o conceito de federalismo, apropriado do Direito Constitucional e das Ciências Políticas, bem como as principais teorias, advindas das Ciências Econômicas e das Finanças Públicas, que debatem as vantagens e desvantagens da forma federativa de Estado e seus efeitos colaterais. A seção também é dedicada a apresentar o arranjo federativo brasileiro e seu modelo de federalismo fiscal, destacando as contas públicas municipais.

A proposta não é apresentar esses dois eixos – teoria e contexto brasileiro – de forma estanque, mas evidenciar o quanto a teoria contribui para a compreensão do *status quo*. Se, de um lado, essas disciplinas fornecem princípios e diretrizes balizadores dos arranjos institucionais, do outro, elas contribuem, especialmente a Ciência Econômica microfundamentada, para explicar por que os agentes públicos – políticos e burocratas – não agem evocados apenas por princípios nobres, mas movidos pelo seu próprio interesse. Desse confronto, resulta um sistema que apresenta alguma estruturação lógica e funcional, mas que, concomitantemente, revela uma série de distorções em seus instrumentos, provocada pela atuação da política miúda e casuística.

Será dada atenção especial ao processo de formação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dada sua relevância como fonte de financiamento das administrações locais. Em grande parte dos municípios brasileiros, o FPM constitui a principal parcela das receitas arrecadadas (CNM, 2023). Se, por um lado, o país foi capaz de estruturar um sistema de partilhas, incluindo um importante instrumento redistributivo, em consonância com as

principais doutrinas sobre o tema, por outro, interesses locais, decisões tomadas ao improviso e limitações técnicas conduziram a uma distorção na construção desse instrumento, com graves efeitos sobre os desequilíbrios horizontais na federação brasileira.

Assim, a partir dos objetivos traçados, esta seção está estruturada em quatro subseções. A primeira trata do conceito de federalismo e das principais teorias econômicas que debatem o sistema federativo. A segunda retrata a construção do arranjo federativo brasileiro. A terceira explica as principais contas das receitas públicas municipais e a origem de suas distorções. E a quarta e última subseção reúne as principais críticas apontadas sobre o federalismo fiscal brasileiro, situando a contribuição deste trabalho na literatura.

2.1 - Fundamentos teóricos do federalismo

O federalismo nasce como uma alternativa ao Estado unitário, permitindo a união de Estados-membros. Estes abdicam de sua soberania em prol de uma nação dotada de escala e capacidade de organização, mas preservam sua autonomia política. Enquanto o Estado unitário é caracterizado pela centralização político-administrativa em um só polo produtor de decisões, a espécie federal de Estado gravita em torno dos princípios da autonomia e da participação política dos Estados-membros (MORAES, 2014).

Portanto, os países que adotam a forma federal de Estado desenvolvem arranjos que conferem autonomia e competência aos entes que o compõem, dentre os quais se destacam: i) o poder de auto-organização dos entes federativos, de maneira a lhes conferir autonomia política e constitucional; ii) a necessidade de que cada ente federativo tenha ao menos uma delegação de competência tributária, o que lhe garante alguma fonte de recursos; e iii) a repartição constitucional de competências, no sentido de encargos e atribuições (MORAES, 2014). Assim, pode-se dizer que a forma federativa de Estado reúne, sob um governo federal, entes subnacionais dotados de autonomia política e competências tributárias e administrativas.

A Federação é um modelo no qual o governo federal é uma instituição integradora, coexistindo com governos regionais autônomos dotados do poder legítimo derivado do voto popular. O governo federal não atua como os governos

nacionais dos Estados unitários, pois seus poderes são concedidos às regiões e seus governos, mas serve como um elemento integrador e coordenador do pacto federativo (PRADO, 2020).

Por suas propriedades, a forma federativa costuma ser adotada por países com algumas características intrínsecas ou objetivos. Primeiramente, entre aqueles com elevada heterogeneidade étnica e cultural, pois a preservação da autonomia regional favorece a coexistência de diferentes comunidades individuais sob um mesmo arranjo político. Também costuma ser aplicada em países de grandes dimensões territoriais, nos quais o formato de Estado unitário, com um centro decisório único, dificulta o exercício das funções administrativas. E ainda é adotada, historicamente, por nações que buscam as vantagens geradas por um país de dimensões maiores, pois a composição de um arranjo federativo costuma propiciar maior força militar e econômica (PRADO, 2020).

Assim, a forma federativa de Estado costuma estar associada a arranjos institucionais que almejam uma maior descentralização das decisões políticas e administrativas. Nesse sentido, um conjunto de teorias, em geral advindas das Ciências Econômicas, procura debater as formas ideais de descentralização de competências, subsidiando a estruturação desses arranjos. Entre essas, destacam-se a Economia do Setor Público, a Teoria da Escolha Pública e a Nova Economia Institucional.

A Economia do Setor Público faz parte da primeira geração de estudos referentes ao federalismo fiscal. A preocupação central dessa vertente consiste na promoção da eficiência na produção dos bens públicos, que, por sua vez, está associada à forma de distribuição de competências entre as esferas de governo. De acordo com Musgrave (1959), a função alocativa deveria prevalecer nos governos subnacionais, ao passo que as funções distributiva e estabilizadora caberiam ao governo central. A provisão descentralizada de bens públicos tenderia a ser mais eficiente, porque se ajustaria melhor às preferências locais.

Essa crença nos benefícios da descentralização de competências foi formalizada por Oates (1972), em seu Teorema da Descentralização, o qual afirma que: “na ausência de economias de escala relevantes e externalidades interjurisdicionais, a provisão descentralizada de bens públicos tende a ser mais

eficiente, porque se ajusta melhor às preferências locais”. Por sua proximidade, governos locais têm maior conhecimento e são mais adaptáveis às demandas da população.

A concorrência entre as jurisdições promovida pelo federalismo também favoreceria a provisão eficiente de serviços públicos. De acordo com as formulações de Tiebout (1956), uma das dificuldades na oferta de bens e serviços públicos está na dificuldade de reconhecer as preferências dos consumidores, em face da ausência de um sistema de preços que sinalize a demanda por esses bens e serviços. Contudo, em um sistema federativo competitivo, os indivíduos revelam suas preferências não por meio do mecanismo de preços, mas pela escolha de onde morar. Dessa forma, a revelação da cesta de consumo de bens e serviços público se dá pela migração entre as jurisdições, o que o autor chama de “votar com os pés”.

Esse conjunto de trabalhos forneceu uma forte argumentação a favor da descentralização administrativa e fiscal. Contudo, ao longo das décadas seguintes, passou-se a questionar a natureza essencialmente normativa desses preceitos, pouco lastreados em relações claras de causalidade e, sobretudo, carentes de fundamentação microeconômica. Nesse sentido, algumas escolas passaram a incorporar em suas análises as micromotivações dos agentes públicos e os impactos do modelo federativo descentralizado sobre seu comportamento.

Entre essas escolas, destaca-se a Teoria da Escolha Pública, que aplica os preceitos da microeconomia e da teoria da escolha racional ao funcionamento do Estado e às decisões públicas. Tal como os agentes econômicos – produtores e consumidores – atuam no mercado procurando maximizar sua utilidade por meio do lucro e do consumo, os agentes públicos – políticos, burocratas e eleitores – buscam maximizar suas utilidades por meio do poder, das políticas e do voto.

Para Buchanan e Tullock (1962), tanto políticos quanto burocratas agem como agentes racionais, buscando maximizar seus próprios interesses e não necessariamente o chamado “interesse público”. Dessa maneira, a Teoria da Escolha Pública rompe com a premissa presente nas escolas da primeira

geração de que os agentes públicos atuariam de forma desinteressada na busca pelo “bem comum”, uma vez que esses atores, assim como aqueles que atuam no setor privado, também seriam motivados por interesses próprios, agindo a partir de estratégias racionais.

A aplicação da ação racional às funções do Estado levou a uma série de considerações sobre os efeitos adversos da gestão pública e, em particular, da descentralização de competências. Se interessa ao governante se manter no poder por meio de vitória nas urnas, e ao cidadão a obtenção da melhor cesta de bens e serviços públicos ao menor custo tributário possível, esse conjunto de incentivos pode propiciar uma série de disfuncionalidades ao sistema democrático-federativo.

Alguns autores exploram a falta de esforço fiscal decorrente do sistema de partilha de receitas. Os instrumentos de transferências intergovernamentais geram incentivos para que os governantes locais não explorem devidamente as bases tributárias em suas respectivas jurisdições, pois a imposição de tributos locais costuma gerar elevada resistência por parte dos cidadãos-eleitores, o que, por sua vez, afeta o capital político e as chances eleitorais dos futuros candidatos. Existem vários estudos que demonstram a relação entre as transferências intergovernamentais e o esforço de arrecadação das unidades subnacionais. A maioria desses estudos identifica que os instrumentos de transferência apresentam uma relação inversa com o esforço fiscal. O sistema de partilha de receitas numa federação permite que os governantes auferam ganhos políticos, por meio da oferta de bens e serviços públicos, às custas de agentes localizados em outras jurisdições (SOUSA, 2022).

Além disso, como as transferências intergovernamentais não exercem impacto significativo sobre as jurisdições beneficiárias e ainda representam uma parcela substantiva das receitas municipais, prefeitos e secretários de governo empenham-se sobremaneira em defender essa base de arrecadação, o que prejudica o debate público em torno de uma solução mais razoável para o sistema de partilhas. Como se verá mais adiante, a modelagem dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios seguiu um roteiro carregado de conflitos federativos e interposições enviesadas, em que os interesses

particulares e o descaso a princípios federativos impossibilitaram a construção de uma solução visando o interesse coletivo (PRADO, 2020).

Em resumo, a Teoria da Escolha Pública forneceu um arcabouço teórico que revelou a forma autointeressada de atuação dos agentes públicos e seu baixo compromisso com o “bem comum”. Seu legado influenciou a criação de instrumentos legais para evitar a expansão excessiva do gasto público e o aperfeiçoamento de mecanismos de controle de atuação dos agentes de governo [(GOOTJES et al., 2021), (DRAGU et al., 2017)].

Não obstante, essa corrente de pensamento manteve uma perspectiva positiva em relação ao processo de descentralização do Estado, uma vez que a distribuição de competências entre os entes federativos promoveria uma maior eficiência econômica na utilização dos recursos públicos, a possibilidade de atendimento mais qualificado às demandas locais e a facilitação de controle das políticas públicas por parte dos eleitores. Como lembra (VARGAS, 2011), essa perspectiva teórica influenciou os processos de descentralização e reforma do Estado observados no mundo a partir dos anos de 1980.

Já nos anos de 1990, surge uma outra corrente, a Nova Economia Institucional, que, de certa maneira, se contrapõe à Economia do Setor Público e à Teoria da Escolha Pública na medida em que pondera sobre os riscos associados à descentralização administrativa e fiscal do Estado. O foco dessa nova vertente consiste em avaliar de que maneira as instituições moldam os custos de transação, os incentivos e a eficiência em diferentes arranjos de governança.

Para North (1990), as instituições são compreendidas como as “regras do jogo” da vida social, política e econômica. Seu desenho interfere no comportamento humano, afetando a atividade econômica e estatal. Portanto, o desenvolvimento econômico depende não apenas de recursos e tecnologia, mas principalmente da qualidade das instituições. Instituições inclusivas e estáveis, que reduzam custos de transação, garantam direitos de propriedade e permitam o funcionamento de mercados favorecem o crescimento econômico. Por outro lado, instituições extrativas, capturadas por elites, ficam presas em armadilhas de baixo crescimento.

Nesse sentido, o processo de descentralização administrativa deve ser avaliado com cautela, pois pode resultar na formação de instituições frágeis em níveis subnacionais, capturadas por elites locais, e, assim, aumentar a ineficiência na utilização dos recursos públicos e elevar do grau de incerteza e insegurança jurídica para o investimento produtivo.

Coube a Prud'homme (1995), no entanto, a crítica mais direta ao federalismo descentralizado. O autor reforça e amplia a posição cética dos institucionalistas, especialmente para os países em desenvolvimento com uma história marcante de estabelecimento de regimes extrativistas. O autor pontua que a descentralização desmedida pode ampliar as disparidades regionais, sem um forte mecanismo de redistribuição de recursos; pode comprometer a estabilidade macroeconômica, na ausência de mecanismo de controle dos gastos dos governos locais subnacionais; geralmente é pautada em transferências de recursos que se revelam insuficientes, pois muitos governos locais apresentam capacidade administrativa limitada; pode ainda gerar problemas de coordenação entre diferentes níveis de governo, aumentando custos de transação e dificultando a implementação de políticas nacionais integradas; e, assim, como North (1990), Prud'homme afirma que a descentralização propicia maior risco de captura do Estado pela elite local.

Dessa maneira, enquanto a Economia do Setor Público e a Teoria da Escolha Pública influenciaram reformas de Estado orientadas para uma maior descentralização administrativa e fiscal, a Nova Economia Institucional apontou para diferentes riscos associados à descentralização desmedida, defendendo um modelo mais centralizado e um papel mais relevante da esfera federal na coordenação dos arranjos federativos. No Brasil, como se verá, ocorreu um processo de descentralização e reforço da autonomia dos entes subnacionais, destacadamente dos municípios, durante o processo de redemocratização e a Constituinte de 1988. Contudo, esse foi seguido por um processo crescente de aumento do papel do governo federal como coordenador e regulador da gestão fiscal e de programas nacionais.

Além disso, a Nova Economia Institucional aborda um ponto particularmente importante quando se avalia os desequilíbrios horizontais na esfera municipal: a necessidade de se considerar a capacidade estatal dos

municípios. À luz dessa perspectiva, seria preciso evitar uma espécie de “federalismo incompleto”, em que são criados mecanismos de transferência de recursos sem uma contrapartida na elevação da capacidade dos entes subnacionais de transformar esses recursos em políticas públicas.

A literatura sobre capacidades estatais foi robustamente sistematizada por Cingolani (2013), que identifica um conjunto amplo de definições e apropriações sobre o termo. “Capacidade estatal” pode estar associado ao poder coercitivo e militar do Estado; à sua capacidade fiscal de extrair recursos da sociedade; à capacidade técnico-administrativa de formular e implementar políticas; à capacidade relacional, ou seja, em que medida o Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar as interações sociais em suas ações; dentre outras dimensões.

No Brasil, alguns estudos empíricos procuraram mensurar a capacidade estatal dos municípios. Marengo *et al.* (2017) avaliam a eficiência da burocracia em arrecadar tributos próprios, especificamente o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Seus resultados apontam que municípios maiores arrecadam proporcionalmente mais do tributo e que as transferências intergovernamentais reduzem o incentivo para arrecadação própria. No mesmo sentido, Grin (2018) demonstra que a capacitação da burocracia, medida em número de servidores e sua escolaridade, têm forte impacto positivo sobre a arrecadação e o controle de despesas. Adicionalmente, o autor encontra resultados estatisticamente significativos para a dimensão relacional ou política, pois número de conselhos de políticas públicas e consórcios intermunicipais melhoram o desempenho fiscal dos municípios.

Nesse caso, as diferentes teorias apresentadas advogam resultados que apontam na mesma direção: a relação entre altas transferências e ineficiência tributária. A diferença reside na leitura dos resultados empíricos. Enquanto, a partir da Teoria da Escolha Pública, argumenta-se que o sistema de partilhas desincentiva a arrecadação própria [(GASPARINI; COSSIO, 2006), (SOUZA, 2022)], para os teóricos alinhados à Nova Economia Institucional e a literatura de Capacidades Estatais, os resultados podem revelar que a baixa capacidade técnico-administrativa das burocracias conduziria à baixa arrecadação (SOUZA, 2021).

Independentemente da relação de causalidade conferida pelas escolas, os resultados empíricos atestam que mais recursos não garantem necessariamente melhores políticas públicas. É preciso que os entes beneficiários do arranjo federativo tenham capacidade técnica-administrativa para transformar recursos em serviços públicos. Assim, conclui-se que a transferência excessiva e o desequilíbrio horizontal do sistema de partilhas podem resultar em ineficiência fiscal e administrativa, além de penalizar os grupos contribuintes desfavorecidos por esse regime.

2.2 - O arranjo federativo brasileiro

O atual arranjo federativo brasileiro é resultante do contexto histórico e político no qual o país esteve inserido, bem como das correntes teóricas em voga à época. Esse desenho institucional tem seus princípios e diretrizes inicialmente traçados no período da redemocratização, nos anos 1980, e na Constituição de 1988, que concedeu maior descentralização de competências e alçou o município à condição de ente federativo autônomo. Contudo, essa orientação não se manteve linear. A partir dos resultados observados nos anos 1990 e, principalmente, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, esse arranjo passou por um conjunto de reformas, o que conduziu a um modelo mais centralizado e com um papel mais pronunciado do governo federal na coordenação e regulação do arranjo federativo brasileiro.

O período pré-Constituição de 1988 já delineava a orientação da Nova República para um modelo mais descentralizado de Estado. O fim do regime militar promovia uma reação natural por maior participação democrática dos diferentes grupos políticos (LOPREATO, 2022). Além disso, o sistema de forças políticas naquele momento histórico favorecia o processo de descentralização. De um lado, a União carecia de força política, mergulhada num período de crise fiscal, inflação e falta de capacidade de investimento; e, do outro, as eleições diretas antecipadas fizeram dos governadores eleitos uma força política destacada no período. Essas novas aspirações e relações de força exigiam um melhor balanceamento da federação (PRADO, 2020).

Portanto, a Constituinte de 1987 nasce sob esse conjunto de vetores favoráveis à descentralização política. Em primeiro lugar, havia uma reação ao

centralismo autoritário do período anterior. Em segundo lugar, o conjunto de forças políticas, no período da redemocratização, pendia a favor das lideranças regionais. A própria Constituinte de 1987 foi fruto de um movimento político provocado pelas lideranças locais e regionais, que, a despeito de suas marcadas diferenças e conflitos macrorregionais, enxergavam na nova Constituição um interesse comum: a oportunidade de maior descentralização de recursos [(SOUZA, 2002), (PRADO, 2020)]. Além disso, as doutrinas hegemônicas no período, como a Economia do Setor Público, prescreviam um arranjo federativo mais descentralizado, o que tornaria os governos mais eficientes e acessíveis às demandas dos cidadãos locais [(SOUZA, 2002), (SOUZA; GRIN, 2021)].

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988, que marca a inauguração do novo arranjo federativo brasileiro, é caracterizada, no campo dos direitos fundamentais, por um reconhecimento e ampliação dos direitos sociais e, no campo da organização dos Estado, pela promoção de uma maior descentralização de competências e recursos financeiros aos entes subnacionais [(PRADO, 2020), (LOPREATO, 2022)].

O objetivo imediato dos constituintes era recompor a base tributária e autonomia fiscal perdida no período militar. Nesse sentido, o novo pacto federativo é marcado, no seu início, por um expressivo rearranjo vertical no sistema de partilhas. Estados e municípios concentraram-se em defender a descentralização de receitas. Da parte dos estados, houve uma ampliação de sua competência tributária, visto que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) passou a incorporar antigos impostos únicos sobre combustíveis, energia elétrica e comunicações à sua base de incidência, reforçando o caixa dos governos estaduais, especialmente dos menos desenvolvidos³. Da parte dos municípios, houve uma ampliação da lista sobre a qual incidia o imposto municipal sobre a prestação de serviços, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). E as bases locais e regionais ainda

³ A inclusão dos combustíveis, da energia elétrica e das comunicações transformou o antigo ICM no atual ICMS. Com esse novo imposto, manteve-se a localização de cobrança “na origem” para as mercadorias predefinidas, o que atendeu aos interesses dos estados mais industrializados, mas redefiniu-se a localização de cobrança dos produtos e serviços incorporados “no destino”, o que contribuiu para a aumento de arrecadação dos estados menos desenvolvidos e a redução das disparidades fiscais entre os estados (REZENDE, 2018).

garantiram um aumento do percentual das receitas dos impostos federais que compunham a base das transferências constitucionais aos estados e municípios (REZENDE, 2018).

A descentralização de recursos financeiros foi acompanhada também por uma maior atribuição de responsabilidades aos entes subnacionais, principalmente nas políticas de proteção social. Os direitos sociais foram ampliados e seu sistema de gestão tornou-se mais descentralizado (LOPREATO, 2022). Os municípios tornaram-se uma unidade federativa central para a implementação e oferta de políticas públicas. Os governos locais se tornaram responsáveis pela prestação de cuidados básicos de saúde, educação pré-escolar e fundamental e assistência social, além de funções tradicionais no desenvolvimento urbano e transporte público local (SOUSA, 2021).

A Constituição de 1988, reafirmando seu compromisso por uma maior descentralização, também alçou o município à condição de ente federativo, integrando-o à organização político-administrativa do Estado e garantindo-lhe plena autonomia⁴. Como observa Moraes (2014):

“A autonomia municipal, da mesma forma que a dos Estados-membros, configura-se pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração. (...) Dessa forma, o município se auto-organiza-se através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; autogoverna-se mediante eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Estadual e Federal; e, finalmente, autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela CF.”

Além da adoção de um modelo mais descentralizado na organização do Estado, o novo arranjo federativo, que emerge a partir da Constituição de 1988, também é caracterizado por uma expressiva ampliação dos direitos sociais. Nas palavras de Lopreato (2022): “o desenho institucional combate dois problemas: ausência de estado de bem-estar social e o reequilíbrio da Federação”. Dessa forma, a chamada Constituição cidadã estruturou um sistema de políticas

⁴ A autonomia político-administrativa conferida aos Municípios, como pode notar, está positivada nos arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, da Constituição Federal.

públicas voltado para a proteção social e a universalização do acesso à saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS); o fortalecimento da seguridade e da assistência social, com a criação do Orçamento da Seguridade Social; e o reconhecimento da educação básica obrigatória e gratuita como dever do Estado.

Esse movimento duplo de descentralização administrativa e elevação dos gastos sociais transformaram o município num dos principais lócus de implementação da política pública. Os municípios ampliaram a sua participação não apenas na receita, como também na execução do gasto. A partir da Constituição de 1988, os gastos sociais, descontadas as despesas com proteção social (previdência, seguro-desemprego, bolsa-família etc.), concentradas na União por atribuição constitucional, os chamados gastos com serviços sociais universais (educação, saúde, habitação, saneamento) passaram a contar com uma participação crescente das prefeituras (AFONSO, 2016)⁵.

Entretanto, esse arranjo federativo, forjado durante o período de redemocratização e da Constituição de 1988, começou a ser reformado a partir dos anos 1990. Em primeiro lugar, os resultados fiscais subsequentes evidenciaram a perda de participação da União no sistema de partilhas. Em seguida, a obrigação de financiamento da seguridade social compelia a União a buscar alternativas para seu equilíbrio fiscal. Além disso, a Constituição deixara em aberto aspectos da nova institucionalidade federativa e, ao mesmo tempo, conferia à União a iniciativa legislativa de regularizá-los. O resultado desse conjunto de fatores foi a ampliação da atuação do governo federal e o aumento da centralização política e administrativa. De acordo com Prado (2020), à despeito de seu caráter descentralizador no curto prazo, o novo arranjo federativo tinha um viés intrinsecamente centralizador no médio e longo prazo, dadas as prerrogativas conferidas à União de iniciativa legislativa e tributária.

As reformas do arranjo federativo conduzidas principalmente durante os governos de Fernando Henrique Cardoso apresentavam três eixos.

⁵ A partir de dados da execução orçamentária de 2014, Afonso (2016) estima que “as prefeituras executam diretamente quase 40% do total de 10% do PIB despendidos em serviços sociais universais, sendo a participação relativa de 37% na educação, 37% na saúde, 66% na habitação e 38% no saneamento”.

Primeiramente, com vistas à recomposição fiscal da União, compôs-se um ajuste no sistema de partilhas por meio da criação de contribuições sociais que não faziam parte do montante que compunha a base de transferências para os entes subnacionais, ou seja, conforme eram instituídas aumentava-se a reconcentração fiscal. Segundo, reforçou-se a política de descentralização das políticas públicas, o que consubstanciou o papel do município como aplicador direto dos gastos sociais. E, em terceiro, como contrapartida ao processo de descentralização e municipalização, aumentou-se a concentração de poder na esfera federal na forma principalmente de controle e regulação dos programas de gastos executados pelos entes subnacionais.

Assim, o deslocamento das políticas públicas e o repasse de recursos federais ocorreram em condições particulares, com o centro assumindo a tarefa de definir os programas, fixar as normas de gestão e aplicação dos recursos (LOPREATO, 2022). Houve um progressivo aumento de transferências discricionárias, executadas por meio de convênios, nos quais os entes subnacionais atendiam aos preceitos definidos em nível federal (AFONSO, 2016). Foram ampliadas as receitas vinculadas e regulamentados mínimos constitucionais de dispêndio em programas sociais, como na Saúde (Emenda Constitucional nº 29/2000). E, na gestão fiscal, foi aprovado um rigoroso programa de cumprimento de limites de despesa com pessoal, endividamento público e renúncia de receitas, aos quais os entes nacionais passaram a obedecer (Lei de Responsabilidade Fiscal - Complementar nº 101/2000).

Esse arranjo institucional, que emerge com as reformas do Estado conduzidas principalmente durante o Governo FHC, foi batizado de “federalismo sob coordenação federal” por Abrucio e Grin (2015) e de “federalismo centralizado” por Lopreato (2022). Nele, a União assume um papel central de coordenador do federalismo, os estados perdem participação fiscal e relevância como estruturadores regionais da política e se consubstancia o papel dos municípios como beneficiários do sistema de partilhas e executores dos programas sociais. Nesse sentido, entende-se que o crescimento de representatividade do município no arranjo institucional brasileiro reforça a necessidade de se construir um sistema de partilhas horizontalmente mais

equitativo, posto que boa parcela das políticas públicas de atendimento ao cidadão passa atualmente pela gestão municipal.

2.3 - Receitas públicas municipais

Esta subseção tem por objetivo apresentar as principais contas que compõem as receitas municipais, de forma a subsidiar a manipulação e análise dos dados na parte empírica do trabalho. Serão explicadas de forma breve as fontes de receita própria, devoluções e transferências dos municípios, com atenção especial ao FPM e ao contexto histórico e político de sua formulação, dada a importância desta conta para o financiamento dos entes locais e seus efeitos sobre as distorções observadas no sistema brasileiro de partilhas.

Além disso, pretende-se apresentar um modelo analítico que contribua para o tratamento e a compreensão das contas municipais. Esse modelo é uma variação daquele proposto por Prado (2020) e se baseia no agrupamento por funcionalidade fiscal das contas municipais.

2.3.1 - Um modelo de análise fiscal

O federalismo fiscal dispõe de alguns princípios e teses normativas que orientam a distribuição das competências tributárias. Entre eles está a recomendação por uma maior centralização dos tributos de alta mobilidade e potencial arrecadatório, como os impostos sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas (IRPF e IRPJ), a tributação do comércio exterior (II e IE), a tributação sobre a produção de bens de âmbito nacional (IPI) e a tributação sobre o sistema financeiro (IOF). Além da dificuldade de vincular o fato gerador a um território específico, geralmente o governo central possui um aparato burocrático maior, um acesso mais amplo a informações e a possibilidade de uniformizar regras, o que amplia a eficiência de fiscalização, reduz os custos administrativos e evita a guerra fiscal entre entes subnacionais [(MUSGRAVE, 1959), (OATES, 1972)].

Essa característica implica numa propensão dominante para que os regimes federativos apresentem o chamado *vertical gap*: a concentração da arrecadação tributária no governo central em detrimento dos governos subnacionais (PRADO, 2020). Isso, por sua vez, pressiona outros dois componentes normativos: o princípio da eficiência alocativa, em que bens

públicos devem ser oferecidos preferencialmente por governos locais, pois estes conhecem melhor as preferências dos cidadãos (OATES, 1972); e o princípio da equidade, em que caberia à Federação promover a redistribuição de renda e assegurar padrões mínimos de serviços públicos em todo o território nacional, reduzindo desigualdades regionais (MUSGRAVE, 1959).

Portanto, existe um dilema intrínseco aos regimes federativos no sentido de que é mais eficiente arrecadar “em cima” e executar os serviços “em baixo”. A centralização dos tributos concomitante à descentralização dos encargos compele as federações a construir um complexo sistema de partilhas para mitigar os desequilíbrios verticais e horizontais (PRADO, 2020).

Nesse sentido, a distribuição das receitas pode ser compreendida à luz de suas funcionalidades fiscais. De acordo com o modelo analítico proposto por Prado (2020), as receitas dos entes federativos podem ser classificadas em quatro categorias. Um conjunto de receitas é oriundo da capacidade arrecadatória do ente federativo; são, assim, receitas próprias distribuídas por “arrecadação”. Existem ainda as receitas que são fruto de arrecadação executada por ente de esfera superior, mas devolvida ao ente subnacional onde ocorre o fato gerador e, portanto, são receitas distribuídas por “devolução”. Existem também as “compensações” financeiras, que são recursos aos quais se atribui o caráter de direito reconhecido a uma jurisdição, mesmo que sejam arrecadados em outra esfera federativa; servem por compensação a algum tipo de serviço nela executado. Existe ainda uma parcela da arrecadação, geralmente executada pelo Governo Federal, que é transferida segundo critérios equalizadores, assim denotadas como “transferências redistributivas”. E pode-se adicionar a esse modelo analítico um quinto grupo, as “transferências vinculadas” a programas nacionais geralmente de caráter social, como saúde e educação. Essas transferências vinculadas têm a função primordial de financiar programas que estão sob a coordenação federal, mas colaboram indiretamente no combate às disparidades regionais⁶.

⁶ Prado (2020) não distingue “transferências redistributivas” de “transferências vinculadas”, tratando esse conjunto de contas sob a mesma agregação, as “transferências redistributivas”. Para este trabalho, contudo, optou-se pela separação dos dois grupos, sob o entendimento de que cada um apresenta dinâmicas distintas sobre a disponibilidade de recursos entre os entes nacionais e, assim, mereceriam uma análise em separado.

Esse sistema de partilhas é claramente observado nas contas municipais no Brasil. Os municípios têm a competência tributária para “arrecadar” um conjunto de impostos, como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); recebem “devoluções” da União, como a cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados referentes à exportação (IPI Exportação), e dos estados, como as cotas-partes do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); recebem ainda “compensações” financeiras na forma de pagamento de *royalties* pela extração de recursos naturais ou pelas perdas de receita derivadas da desoneração das exportações; auferem uma parte das receitas arrecadadas pelo Governo Federal, que é “transferida por critérios redistributivos” para os municípios, da qual se destaca o Fundo de Participação dos municípios (FPM); e, por último, embolsam “transferências vinculadas” a programas sociais, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Sistema Único de Saúde (SUS).

Assim, o modelo analítico proposto agrupa as contas municipais nessas cinco categorias de distribuição de receitas por funcionalidade fiscal, conforme expresso na equação abaixo:

$$\begin{aligned} \textit{Receita total} &= \textit{Arrecadações} + \textit{Devoluções} + \textit{Compensações} \\ &+ \textit{Trasnferências redistributivas} + \textit{Trasnferências vinculdas} \end{aligned}$$

Os fenômenos que serão explorados neste trabalho surgem dessa combinação de fatores. De um lado, existem as receitas oriundas da apropriação por capacidade econômica, notadamente as arrecadações, que favorecem municípios de alta renda, e, do outro lado, existem recursos advindos de outras jurisdições, notadamente as transferências redistributivas, que prestigiam, em geral, micro e pequenos municípios. Esses dois principais vetores combinados determinam os padrões consistentes de distribuição das receitas entre os municípios brasileiros apontados neste trabalho.

Nas seções subsequentes são apresentadas as principais contas de receitas municipais, de acordo com a classificação proposta. Não se pretende

fazer uma revisão exaustiva de todas as rubricas que compõem o exercício fiscal dos municípios, mas aquelas de maior montante, que aparecem discriminadas no Contas Anuais (SICONFI/Tesouro) e com impacto substantivo sobre os fenômenos que serão explorados na parte analítica do trabalho.

2.3.2 - Arrecadações (ou receitas próprias)

As receitas próprias são fontes de recursos originados do esforço fiscal do próprio ente local (CARNEIRO *et al.*, 2020). A Constituição Federal, no seu art. 156, concedeu aos municípios a competência para instituir os seguintes impostos: i) o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); ii) o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI); e iii) o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) (BRASIL, 1988).

O IPTU é calculado a partir de dois fatores: o valor venal do imóvel e uma alíquota incidente. O primeiro é uma estimativa do preço de mercado do ativo e depende da combinação de uma série de parâmetros imobiliários, como área do terreno, localização e padrão construtivo. Esse valor é tabelado em uma Planta Genérica de Valores Imobiliários (PGV) aprovada por lei municipal. À prefeitura cabe, então, definir as alíquotas e as áreas que estarão sujeitas à incidência do imposto, o perímetro urbano do município, bem como prover requisitos essenciais mínimos, como meio-fio, rede de iluminação pública, abastecimento de água, sistema de esgoto sanitário, conforme disposto no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966).

O ITBI incide sobre as transmissões e transações de imóveis situados no município. Tem como fato gerador o registro público *inter vivos* da propriedade por qualquer ato oneroso. Assim como o IPTU, a prefeitura deve estabelecer o valor venal e as alíquotas para cálculo do tributo. É uma modalidade de tributo declaratória, ou seja, o ente federado, não concordando com o valor declarado por parte do contribuinte, poderá solicitar parecer sobre a procedência dos valores (CARNEIRO *et al.*, 2020). Assim, como são dois impostos atrelados a bens imóveis e demandam um corpo técnico especializado para sua avaliação e cobrança – como arquitetos, engenheiros, economistas, auditores –, sua arrecadação tende a ser maior conforme o aumento da capacidade estatal do

município, geralmente se refletindo numa relação ascendente com o tamanho populacional (assunto que será tratado na parte analítica do trabalho).

Dos três impostos conferidos aos municípios pela Constituição, o ISSQN é aquele que apresenta o maior potencial de incremento de arrecadação, considerando que o setor de serviços é o que mais tem crescido no país nos últimos anos (CARNEIRO *et al.*, 2020). Além de sua previsão constitucional, a Lei Complementar 116/2003 dispõe sobre o ISSQN e estabelece em seu anexo a lista de serviços sujeitos a essa tributação. Cabe à legislação municipal recepcionar os princípios dispostos na Lei Complementar 116/2003, descrevendo itens como contribuinte, base de cálculo, fato gerador, local do recolhimento e as alíquotas mínima e máxima dentro do intervalo estabelecido de 2% a 5%.

O ISSQN foi tema nos últimos anos de um intenso debate para sua melhor distribuição horizontal. Atualmente, 40 municípios – grandes cidades e capitais – concentram 65% de suas receitas (CARNEIRO *et al.*, 2020). Os municípios menores pleiteiam a mudança do local da ocorrência do fato gerador do ISSQN para o local do domicílio. Nesse sentido, a Lei Complementar 157/2016 aprovou essa alteração do tomador de serviço para as atividades de planos de saúde, cartões, consórcios e arrendamento mercantil. Os setores financeiros entraram em novembro do mesmo ano com uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI 5.835). Contudo, a Lei Complementar 175/2020 permitiu a operacionalização da mudança do local de recolhimento do ISSQN, que deixa de ser na origem e passa a ser no destino, ou seja, onde de fato o serviço é prestado, com um período de transição entre 2021 e 2023. Esse debate é importante para a compreensão da distribuição espacial do imposto. Como lócus de sedes empresariais, as grandes centralidades tendem a concentrar o recolhimento do tributo, pressionando uma relação ascendente entre tamanho população e arrecadação *per capita*.

Além desses três principais impostos, compõem as receitas próprias dos municípios algumas outras contas com menor representatividade, como taxas e contribuições de melhoria. As taxas estão definidas no art. 5º da Lei 5.172/1966 (CTN), e são consideradas uma forma de tributação, lançadas de modo compulsório com a finalidade de custear a despesa por um serviço prestado ou

colocado à disposição do contribuinte, como coleta de lixo, anúncios e publicidades, licenciamento de obras, alvará de licença e funcionamento vigilância em saúde etc.

Já as contribuições de melhoria estão previstas no art. 145, inciso III, da CF, e permite que os municípios instituam cobrança pelos efeitos positivos decorrentes de obras públicas. São uma fonte alternativa para financiar, sobretudo, investimentos públicos e o desenvolvimento urbano. A despeito desse potencial, a cobrança de taxas e contribuições de melhoria pelos municípios brasileiros, mesmo diante da prestação de serviços essenciais e do investimento em obras públicas, permanece subutilizada [(TRISTÃO, 2008), (AFONSO *et al.*, 2013)]

2.3.3 - Devoluções e compensações

As devoluções compõem o segundo grupo de despesas associadas à apropriação da capacidade econômica. São oriundas de transferências devolutivas pela arrecadação no município de tributos federais ou estaduais.

Entre os tributos federais, há o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O ITR é um imposto incidente sobre os imóveis rurais, destinados à produção agrícola, pecuária e extrativa florestal, de competência da União. Conforme o art. 153, inciso VI, da CF, compete à União instituir imposto sobre a propriedade territorial rural. Com a alteração do art. 153 pela Emenda Constitucional 42/2003, passou a ser dos municípios que optarem pelo convênio a totalidade do ITR e a responsabilidade de cobrança e fiscalização. Portanto, atualmente, a distribuição é estabelecida da seguinte maneira: os municípios que optaram pela cobrança e fiscalização recebem 100% da arrecadação do tributo; os municípios não conveniados, 50%.

O IPI Exportação é outra transferência constitucional de caráter devolutivo, no qual a União transfere uma parcela dos tributos arrecadados aos estados e estes aos municípios. A norma constitucional, em seu art. 159, inciso II, parágrafos 2º e 3º, regulamentada pela Lei Complementar 61/19, determina que a União repasse 10% do produto da arrecadação do IPI aos estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente às exportações de produtos industrializados. Do total a ser repassado, os estados são responsáveis por creditar 25% dos

valores recebidos para seus municípios. Essa distribuição é feita conforme os percentuais de partilha do ICMS para os municípios.

Entre as transferências devolutivas estaduais estão as cotas-partes do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). O ICMS é, atualmente, o maior tributo brasileiro em montante arrecadado, superando inclusive o Imposto de Renda (pessoa física e jurídica) (AFONSO, 2016). Sua arrecadação é de competência dos estados, mas o art. 158, inciso IV, da CF estabelece que pertencem aos municípios 25% do tributo arrecadado. Por sua vez, a Emenda Constitucional 108/2020 determina que a parcela de receitas pertencente aos municípios será creditada conforme os seguintes critérios: 65% no mínimo, de acordo com a média do Valor Adicionado (VA) do município nos últimos dois anos antes da apuração; e até 35%, de acordo com o que dispuser a lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de no mínimo 10%, com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. No caso de Minas Gerais, a Lei 24.431/2023 (que altera a Lei 18.030/2009) define os critérios de distribuição considerando uma série de fatores, como mínimo *per capita*, ICMS solidário, desenvolvimento educacional. Ou seja, embora boa parte da cota-parte do ICMS seja determinada pela capacidade econômica dos municípios, uma série de outros critérios estaduais mesclam esse efeito com outros condicionantes socioeconômicos.

Juntamente com as transferências da cota-parte do ICMS dos estados aos municípios, a CF ainda prevê, em seu art. 158, inciso III, o repasse entre os entes subnacionais de 50% do total arrecadado do IPVA dos veículos automotores licenciados em território municipal. Nesse caso, portanto, a relação da devolução com a capacidade econômica e a centralidade do município é mais estreita.

Além disso, existem as compensações financeiras, que, combinadas às arrecadações e devoluções, representam a parte das receitas mais associada à apropriação da atividade econômica pelo município. As compensações podem ser de dois tipos basicamente: i) compensações por exploração de recursos naturais finitos; e ii) compensações por exonerações fiscais. No primeiro tipo,

enquadram-se as compensações financeiras destinadas à gestão ambiental instituídas pela Lei Federal 7.990/1989. São compensações financeiras para os estados e municípios pelo resultado da exploração de bens finitos, como o petróleo ou o gás natural, bem como da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e da exploração de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva. Por sua vez, entre as exonerações, está a compensação financeira para estados e municípios que perderam arrecadação do ICMS em exportações de produtos primários e semielaborados, como *commodities* agrícolas, minerais e petróleo, por conta da Lei Kandir (Lei Complementar 87/1996).

2.3.4 - Transferências redistributivas

Por último, existe um conjunto de transferências com objetivos sociais que fogem à lógica de apropriação da atividade econômica. De um lado, existem aquelas com a funcionalidade estritamente redistributiva, ou seja, foram criadas com o objetivo específico de mitigar as disparidades regionais, como o FPM. E, do outro lado, existem as transferências constitucionais vinculadas a programas nacionais, como o Fundeb, que foram desenhadas para apoiar financeiramente grandes programas sociais, e não com o objetivo explícito de agir no combate às desigualdades regionais; mas que, em certa medida, colaboraram na redistribuição dos recursos no sistema de partilhas nacionais. Assim, aborda-se nesta subseção as transferências “estritamente” redistributivas e, na sequência, as transferências vinculadas.

Os mecanismos de redistribuição fiscal foram criados no sentido de mitigar os efeitos das receitas oriundas da apropriação por capacidade econômica, devido às diferenças existentes da força produtiva entre as jurisdições. Assim, é intrínseca a quase toda federação a existência de uma parcela de recursos reservada para uma funcionalidade redistributiva, ou seja, uma parcela dos recursos é arrecadada pelo governo federal e explicitamente alocada de forma a alterar a distribuição derivada da base econômica, com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais (PRADO, 2020)

A construção de um instrumento redistributivo pode adotar dois critérios distintos de equalização. De um lado, existe uma abordagem pela ótica da capacidade de gasto. Nesse sentido, o critério de equalização foca nas disparidades de financiamento existentes entre as jurisdições e são geralmente avaliadas por medidas *per capita*, como a receita corrente *per capita*. Do outro lado, existe um sistema de equalização pela ótica das necessidades. Essa abordagem parte do pressuposto de que deve ser equalizada uma cesta básica de bens públicos oferecidos aos cidadãos pelos governos.

Essa segunda abordagem tem a vantagem de reconhecer as diferenças de custo e necessidades entre as jurisdições, mas apresenta uma grande dificuldade de medição. Existem, os chamados “modelos rústicos”, que incorporam as diferenças de necessidades a partir de parâmetros básicos, como renda *per capita* e população, e os chamados “modelos avançados”, nos quais a aferição de necessidades é incorporada por sistemas mais complexos, que envolvem um conjunto maior de indicadores socioeconômicos, medidas de custo e potencial de compras das jurisdições e a determinação de fatores de ponderação desses parâmetros.

Os Fundos de Participação no Brasil adotam a abordagem pela ótica das necessidades e são modelos rústicos, construídos a partir de parâmetros simples de caracterização das jurisdições no país, como extensão territorial, renda e população. Esse sistema de transferências foi criado originalmente na Reforma Tributária de 1965 (Emenda Constitucional 18/1965) e, posteriormente, incorporado ao Código Tributário Nacional (CTN - Lei 5.172/1966). A Reforma impunha forte concentração de recursos, ampliando o *vertical gap*, e em contrapartida criava dois fluxos redistributivos, um para os estados (FPE) e outro para municípios (FPM).

Na escolha da abordagem paramétrica, não se cogitava um modelo de equalização de receitas. Nem mesmo existiam na época condições mínimas para isso, porque a qualidade das informações estatísticas impossibilitava a elaboração de um sistema mais complexo. Dessa forma, foi adotado um sistema paramétrico rústico apoiado nas duas principais informações de fato disponíveis com alguma qualidade: a renda *per capita* dos estados, principal parâmetro

adotado para o FPE, e a população, parâmetro único adotado para o FPM (PRADO, 2020).

Como o CTN-1966 não foi resultado de um processo político democrático, a Constituição Federal de 1988 foi a oportunidade para um verdadeiro debate em torno do novo pacto federativo. Contudo, as relações entre governos estaduais brasileiros eram marcadas por uma profunda cisão macrorregional, o que inviabilizou qualquer discussão mais geral sobre princípios federativos e sistemas de equalização. O resultado desse embate foi a edição da Lei Complementar 62/1989, em cumprimento ao art. 161 da CF, que regulamentava as alíquotas de distribuição dos fundos de participação. A nova regra definiu uma reserva especial, que passava a beneficiar as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para as quais ficavam reservados com exclusividade 85% dos recursos do FPE; os 15% restantes iriam para regiões Sul e Sudeste. A nova regra, portanto, arbitrou alíquotas fixas, sem um critério objetivo e claro de partilha, obedecendo à reserva 85%-15%, para as 27 unidades federativas do país.

Durante os 22 anos seguintes, a distribuição dos recursos do FPE foi feita com base no Anexo da LC 62/1989. Apenas em 2010, o STF decidiu trazer à pauta diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) propostas por alguns estados brasileiros, que questionavam o critério de distribuição da LC 62/1989. O STF declarou a inconstitucionalidade de alguns artigos da lei, como a imposição da reserva 85%-15% e o congelamento dos coeficientes por estado.

De imediato após a sentença do STF, os governos estaduais se mobilizaram para apresentar uma nova proposta de repartição que respeitasse preceitos federativos mínimos, em especial, a variabilidade das alíquotas do FPE e sua orientação por características socioeconômicas das jurisdições. Mas, dado o peso relativo do fundo na composição das receitas, os estados beneficiários do sistema se incumbiram de criar uma regra que mantivesse tudo o mais próximo do que já estava, ou seja, construiu-se um novo cálculo “de trás pra frente”, alterando os sistemas paramétricos que garantissem a perpetuação das vantagens obtidas em 1989. Esse debate confluiu para a promulgação da Lei Complementar 143/2013, que basicamente mantinha os valores nominais destinados a cada estado até então, corrigidos pelo IPCA e majorados em 75% do crescimento do PIB no ano anterior. Ou seja, mantinha-se fixa a maior parcela

da alíquota, preservando as vantagens obtidas no passado, e oferecia-se um caráter dinâmico apenas ao incremento da evolução do PIB.

Esse conflito generalizado em torno do FPE relegou à margem do debate as regras de distribuição dos recursos do FPM, estabelecidas desde 1965. A LC 62/1989 não “congelou” os coeficientes municipais individualmente, apenas estabeleceu que os critérios deveriam ser revistos a partir de 1991. Isso, em princípio, deixava intactos os critérios do FPM conforme as regras então vigentes, aquelas do CTN (Lei 5.172/1966).

Assim, em seu art. 3º, a Lei Complementar mantinha os atuais critérios de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, até que lei específica dispusesse sobre esses critérios com base no resultado do Censo de 1991 (IBGE). Contudo, em seu art. 5º, a lei complementar estipulou que o Tribunal de Contas da União (TCU) recalcularia os coeficientes dos municípios dos estados onde fosse criado novo município. Isso visava evitar um problema relevante na época, pois a criação de um município gerava uma perda que se distribuía por todos os municípios do país, uma vez que o FPM sempre havia sido, até então, um sistema nacional. Ao manter os critérios de repartição e, ao mesmo tempo, exigir o ajuste de alíquotas nos municípios de estados onde fossem criadas novas jurisdições, a LC 62/1989, evidentemente, carregava consigo uma contradição.

Assim, o TCU, valendo-se de sua prerrogativa de emitir legislação complementar, baixou a Resolução 242/90, que simplesmente fixava os percentuais de participação no FPM por estados. Dessa maneira, foi criada uma espécie pré-rateio do FPM. Em primeiro lugar, se aplica a distribuição dos recursos do fundo para cada estado, em decorrência da Resolução 242/90 (ver Anexo I – Participação dos Estados no FPM-Interior), e, depois, se distribui as dotações dos estados internamente aos municípios, segundo os critérios da Lei 5.172/1966, atualizados pelo Ato Complementar 35/1967 e pelo Decreto-Lei 1.881/1981 (ver Anexo II – Coeficientes por faixa populacional do FPM-Interior).

Esse desenho, elaborado sob a pressão das bancadas regionais e a atuação improvisada e pouco transparente dos órgãos públicos, gerou um sistema de partilha carregado de distorções. Inicialmente, o sistema já era

precário e ineficiente na forma como foi concebido. A ausência de informações oficiais e confiáveis conduziram para a construção de um instrumento redistributivo informado por um único parâmetro, a população. Em seguida, adotou-se um pré-rateio de recursos entre estados cujo critério oficial é desconhecido, fixando-se o sistema de partilha conforme regras estabelecidas em 1990, o que retirou o caráter dinâmico do instrumento.

Dessa forma, o Congresso Nacional não foi capaz de conduzir um debate público para a melhoria dos sistemas de partilhas. No caso do FPM, o instrumento deveria ser desenhado no sentido de contrabalançar a parte das receitas municipais influenciadas pela capacidade econômica das jurisdições. Assim, o fundo, caso fosse orientado para equalizar as capacidades financeiras dos municípios, deveria incorporar, em alguma medida, um parâmetro que se aproximasse do inverso da renda.

Entretanto, passadas décadas de conflitos federativos e questionamentos do sistema de partilhas, o FPM continua, até os dias atuais, orientado unicamente pelo tamanho da população, além da adoção pré-rateio. Esse sistema poderia funcionar caso o modelo fosse informado pelas demais receitas dos entes municipais e se a população fosse um bom preditor da capacidade econômica *per capita* dos municípios. No entanto, a realidade econômica demonstra uma complexidade maior nessa relação, principalmente pelos fenômenos geoeconômicos observados nas últimas décadas. De um lado, tem-se a desconcentração da indústria de transformação, a formação de “ilhas de riqueza” em torno do agronegócio e a expansão do extrativismo mineral, que elevam a produção e a renda em áreas de menor população; de outro, a consolidação de cidades-dormitório de alta densidade populacional e a formação de bolsões de miséria em torno e muitas vezes dentro de grandes centros urbanos, o que demanda uma maior atuação do estado.

Assim, o FPM trata da mesma forma municípios ricos e pobres, mas equivalentes em tamanho, quando, na verdade, essa conta deveria incorporar um critério redistributivo. Da forma como foi estabelecido, o FPM favorece micro e pequenos municípios, e deixa sem a devida cobertura municípios médios e grandes de baixa renda.

2.3.5 - Transferências vinculadas

E, por último, existe um conjunto de transferências constitucionais vinculadas a programas nacionais, como o Fundeb e o SUS, que, por sua natureza ou por opção política da sociedade, assumem caráter nacional e exigem gestão centralizada dos recursos – ainda que a execução do gasto seja descentralizada – além de demandarem a existência de algum tipo de partilha de recursos coordenada por níveis superiores de governo (PRADO, 2020).

O Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) é o principal mecanismo de financiamento da educação básica pública no Brasil. Criado em 2007 e tornado permanente pela Emenda Constitucional nº 108/2020, ele assegura recursos para todas as etapas da educação básica – da creche ao ensino médio – e determina que pelo menos 70% de suas receitas sejam destinadas à remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício.

O financiamento do Fundeb conta com a coparticipação das três esferas político-administrativas. Cada estado cria um fundo contábil próprio, que reúne recursos estaduais e municipais, formado pela vinculação de 20% da arrecadação de impostos e transferências estaduais e municipais (como ICMS, IPVA, FPE e FPM), e complementado por recursos da União. Essa complementação federal considera três critérios: i) que os fundos estaduais atinjam um piso mínimo nacional de valor-aluno (VAAF); ii) que a distribuição entre os municípios seja mais equânime (VAAT); e iii) que a complementação seja baseada em indicadores de melhoria da aprendizagem e de redução das desigualdades (VAAR) (PINTO; CORREA, 2020).

Por sua vez, o Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Constituição de 1988 e regulamentado pelas Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990, é a política pública que garante o direito universal à saúde no Brasil. O financiamento do SUS também é tripartite, envolvendo recursos da União, estados e municípios. A União contribui com transferências obrigatórias, principalmente pelo orçamento do Ministério da Saúde, enquanto estados e municípios destinam percentuais mínimos de suas receitas para ações e serviços públicos de saúde, conforme definido pela Emenda Constitucional nº 29/2000 e regulamentado pela

Lei Complementar nº 141/2012. A distribuição de recursos federais ocorre por meio de transferências “fundo a fundo”, com base em critérios como perfil demográfico, epidemiológico e oferta de serviços, o que garante maior equidade na alocação dos recursos (MENDES, 2011).

Quando comparadas às transferências redistributivas, as transferências vinculadas tendem a apresentar impacto mais modesto sobre a distribuição das disponibilidades fiscais entre os municípios. Embora esses sistemas de financiamento de programas nacionais contenham alguns parâmetros de correção de desigualdades, são orientados para atender o cidadão de uma maneira geral e, portanto, apresentam predominantemente um critério de repartição por habitante (ou por usuário do sistema), o que reflete preponderantemente uma transferência *per capita*, ou seja, constante com o tamanho populacional. As próprias resoluções federais e estaduais que regem as ações do SUS, por exemplo, determinam a transferência de recursos a partir de valores *per capita*.

2.3.6 - Resumo das contas municipais

Após a caracterização dos agrupamentos por função fiscal e uma breve explanação de suas principais contas, pode-se apresentar um quadro síntese, conforme expresso na Tabela 1:

Tabela 1: Quadro síntese dos agrupamentos por função fiscal e suas principais contas de receitas municipais

Agrupamento de conta	Conta	Marco legal
Arrecadações	IPTU	CF Art. 156, inciso I
	ITBI	CF Art. 156, inciso II
	ISS	CF Art. 156, inciso III
	IR	CF Art. 158, inciso I
Devoluções	cota parte ITR	CF, Art. 153, inciso VI
	cota parte IPI	CF, Art. 159, inciso II
	cota parte ICMS	CF, Art. 158, inciso IV
	cota parte IPVA	CF, Art. 158, inciso III
Compensações	exploração de recursos naturais	Lei Federal 7.990/1989
	exonerações fiscais	Lei Complementar 87/1996
Transferências redistributivas	FPM	CF, Art. 159, inciso I
Transferências vinculadas	Fundeb	EC nº 108/2020
	SUS	Lei nº 8.080/1990

O quadro apresenta os agrupamentos de conta trabalhados nesta seção – arrecadações, devoluções, compensações, transferências redistributivas e

vinculadas – as principais contas que os compõem – tributos, fundos vinculados a programas sociais –, bem como seus respectivos marcos legais.

Na seção analítica, será avaliado o comportamento desses agrupamentos de contas por faixa populacional e seus determinantes socioeconômicos. Na próxima subseção, entretanto, faz-se um último exercício da parte teórica, investigando-se a literatura que debate o federalismo fiscal brasileiro e suas inconsistências.

2.4 - Críticas ao federalismo fiscal brasileiro

Nesta última seção da parte teórica, faz-se uma breve revisão das publicações que apontam falhas no federalismo fiscal brasileiro, situando a contribuição deste trabalho na literatura. A partir do arranjo federativo que emerge com a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 e as reformas do período FHC, muitos autores se dedicaram a verificar e assinalar suas distorções. Alguns enfatizam os efeitos adversos da descentralização e das transferências intergovernamentais, como a criação de micromunicípios e a falta de esforço fiscal dos entes federados [(GASPARINI; COSSIO, 2006), (AFONSO, 2016) (SOUSA, 2022)]. Outros avaliam a descentralização federativa sob o enfoque das competências tributárias e seus efeitos sobre a guerra fiscal [(REZENDE, 2018), (PRADO, 2020)]. E algumas publicações tratam das inequidades tanto verticais [(AFONSO, 2016), (REZENDE, 2018)] quanto horizontais [(SOUZA, 2002), (PRADO, 2020)] resultantes do sistema de partilhas estabelecido no país.

Após a promulgação da Constituição de 1988, observou-se no Brasil um aumento expressivo no número de municípios. Em 1988, o Brasil tinha cerca de 4.121 municípios; desde então, foram criados 723, chegando-se ao total de 5.569, ou seja, um incremento de incríveis 35,1% sobre a base original. No caso de Minas Gerais, foram criados 130 novos municípios, com o estado atingindo a marca de 853, um crescimento de 18,0% (IBGE, 2011). Esse fenômeno está diretamente relacionado à facilidade legal estabelecida pela CF 1988, que, em seu art. 18, parágrafo 4º, dizia que a criação dependia apenas de lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, que nunca chegou a ser editada. Apenas em 1996, com a promulgação da Emenda Constitucional

15/1996, condicionou-se o processo de criação de municípios a um conjunto de restrições, como a exigência de lei estadual específica, a elaboração de Estudos de Viabilidade Municipal (EVM) e a consulta plebiscitária, que deveria considerar não apenas a população da área emancipada, como também a população do município de origem. Por detrás dessa “onda emancipatória”, havia pleitos ofuscados durante o regime militar; mas, sobretudo, uma corrida em direção aos recursos prometidos do FPM, que foram majorados na CF 88 e que privilegiavam especialmente os micros e pequenos municípios [(SOUSA, 2002), (GASPARINI; COSSIO, 2006)].

A descentralização administrativa e as transferências governamentais impactaram não apenas a criação de novos municípios, mas alteraram a estrutura de incentivos microeconômicos e a atuação dos agentes públicos de uma maneira geral. Nesse sentido, outro ponto bastante explorado na literatura são os efeitos adversos das transferências sobre o esforço fiscal das jurisdições. O tema é bem fundamentado pela Teoria da Escolha Pública – prefeitos enxergam uma chance maior de obterem capital político, evitando o desgaste da arrecadação de recursos próprios – e bem consubstanciado em estudos empíricos. Em trabalho focado nos municípios do estado de Minas Gerais, Sousa (2022) avalia a relação entre ineficiência fiscal e transferências intergovernamentais. O estudo corrobora a tese do baixo esforço fiscal, indicando que municípios que apresentam maior peso das transferências de FPM em relação ao PIB tendem a apresentar maior ineficiência tributária. Em um trabalho analítico para todo o Brasil, Gasparini e Cossio (2006) demonstram que as transferências não apenas desestimulam a arrecadação de tributos locais, como também induzem a expansão do gasto público e a piora na qualidade do gasto.

A descentralização de competências tributárias também é apontada como causa para um ambiente mais concorrencial entre os entes federativos e para a guerra fiscal. De acordo com Prado (2020), a atribuição do imposto sobre valor adicionado (o ICMS) aos governos foi fator fundamental para a constituição dos antagonismos observados entre estados brasileiros. Na forma como foi criado em 1965, o ICM era um imposto estadual mais controlado pelo governo federal e com características de uniformidade e gestão de conflitos. A partir de 1988, foi

removida a maior parte dos controles que o governo federal poderia exercer sobre o tributo. Com isto, o funcionamento do ICMS ficou totalmente dependente de legislação específica. Por um lado, a adoção do princípio do destino foi obstada pela resistência dos estados exportadores; por outro, foram incluídas ao tributo novas bases econômicas – como combustíveis, energia elétrica e comunicação – com fato gerador no destino, em atendimento ao pleito dos estados menos desenvolvidos. A forte ampliação das bases tributárias do ICMS, em 1988, contribuiu para o acirramento dos conflitos, na medida em que os governos estaduais passaram a concentrar cada vez mais a arrecadação nesses setores, de altíssima produtividade e custo administrativo baixo, e criou-se espaço para que parte da base tributária fosse sacrificada na ampliação de incentivos tributários que alimentaram a guerra fiscal (REZENDE, 2018).

Outra parte da literatura aponta os desequilíbrios verticais do atual federalismo fiscal brasileiro. A Constituição de 1988 foi um marco na descentralização de competências e desconcentração de recursos do sistema de partilha, como a expansão da base tributária do ICMS para os estados, a do ISS para os municípios e o incremento dos instrumentos de transferências redistributivas, FPE e FPM. Num primeiro momento, esse novo acordo ocasionou a retração da União na participação nas receitas. Contudo, com as reformas dos anos posteriores, a criação das contribuições sociais, a União passa a recuperar sua parcela no sistema de partilhas (REZENDE, 2018). Os estados, ao contrário, apresentaram um ganho no início, mas passaram a perder paulatinamente participação no arranjo federativo, em face de uma série de eventos e medidas, como a guerra fiscal, que drenou recursos potenciais dos cofres estaduais; as desonerações para promoção das exportações, consequentes da Lei Kandir (Lei Complementar 87/1996); o encolhimento dos Fundos de Participação, especialmente pela queda expressiva de participação do IPI na arrecadação federal; e, ainda, o programa de renegociação das dívidas dos estados com a União (Lei 9.496/1997), que comprometeu suas receitas futuras e subordinou os entes subnacionais à gestão fiscal e ao poder de veto do governo central (MORA, 2016). Por último, os municípios foram a única esfera com ganhos progressivos durante todo o período pós-redemocratização,

impulsionados pela expansão da base do ISS e pelo crescimento das transferências vinculadas à programas sociais (AFONSO, 2016).

Por último, alguns autores destacam as iniquidades horizontais do federalismo fiscal brasileiro. Alguns estudos focam nas disparidades macrorregionais, discutindo a eficácia dos instrumentos distributivos, bem como a falta de critério no estabelecimento de suas regras. Se, de um lado, as diferenças históricas de desenvolvimento do Norte e Nordeste em relação ao Sul e Sudeste exigem medidas redistributivas, por outro lado, a falta de transparência e adoção de alíquotas fixas de divisão dos fundos de transferência revelam muito mais um processo determinado por barganhas políticas do que genuinamente orientados por princípios federativos redistributivos (PRADO, 2020).

Outros estudos apontam para as disparidades intrarregionais entre os entes municipais. O desenho deficitário de equalização do sistema de partilhas, como as cotas-partes de impostos federais e estaduais e o FPM, conduzem a uma distribuição das receitas disponíveis altamente diferenciada (PRADO, 2020). Assim, a má condução do federalismo fiscal e seus instrumentos redistributivos ocasiona uma grande heterogeneidade na oferta municipal de serviços públicos (SOUSA, 2002).

Este trabalho se propõe a explorar uma das facetas dos desequilíbrios horizontais: a condição desvantajosa no sistema de partilhas dos municípios médios e grandes de baixa renda, com destaque para aqueles localizados nas regiões metropolitanas. O atual sistema de partilhas privilegia municípios de alta renda, em face das receitas por apropriação da capacidade econômica, e, simultaneamente, os micros e pequenos municípios, como resultado das regras do FPM. Assim, o pacto federativo brasileiro descuidou-se em atender os municípios objeto deste estudo. São jurisdições com severos problemas sociais, como violência, falta de infraestrutura e baixos indicadores de desenvolvimento socioeconômico, mas que não recebem uma contrapartida necessária à suas demandas. Tem-se um sistema de partilhas congelado, instituído ainda sob o antigo diagnóstico que associava atraso ao Brasil rural, e o pacto federativo não foi atualizado para enfrentar a realidade crescente das condições de vulnerabilidade social nos médios e grandes municípios urbanos.

III - PARTE ANALÍTICA

A partir da pesquisa sobre as bases teóricas e os dilemas envolvendo os sistemas federativos, desenvolvida na seção anterior, busca-se, nesta seção, avaliar o impacto desse sistema de partilhas sobre as receitas correntes dos municípios do estado de Minas Gerais. Para tanto, apresenta-se inicialmente o tratamento adotado para a base de dados e as metodologias de análise empregadas. O trabalho contou com três subseções analíticas distintas. Em primeiro lugar, foi desenvolvida uma análise descritiva para revelar os padrões de distribuição da receita corrente *per capita* e suas decomposições por faixas populacionais. Em seguida, foi empregada uma análise de regressão para testar a significância das variáveis econômicas que determinam a distribuição dos recursos entre as jurisdições. E, por último, procurou-se caracterizar o grupo de desfavorecidos pelo sistema de partilhas, cruzando os dados de receita com suas características socioeconômicas.

Por hipótese, espera-se encontrar um problema estrutural, em que, por conta de uma superposição de regras do arranjo federativo, um grupo de municípios seja consistentemente desfavorecido na distribuição dos recursos públicos. De um lado, as arrecadações, devoluções e compensações, contas atreladas a capacidade econômica, favorecem os municípios mais ricos. Do outro lado, as transferências redistributivas, o FPM, com alíquotas diferenciadas por faixas populacionais, favorecem micro e pequenos municípios. Dessa forma, os municípios médios e grandes de baixa renda ficam numa espécie de limbo federativo, desfavorecidos em ambos os grupos de conta. Assim, analisando o comportamento da receita corrente *per capita* pelo tamanho populacional, espera-se encontrar um gráfico em forma de “U”, onde no ponto mínimo encontram-se os municípios médios e grandes de baixa renda.

3.1 - Base de dados e metodologia

Para executar essa etapa, definiu-se inicialmente o período de análise. Optou-se por utilizar os dados de receita mais recentes divulgados pelo Tesouro, referentes ao exercício de 2024. E para examinar o componente estrutural do fenômeno, a análise foi replicada para períodos anteriores, com dez e cinco anos de defasagem, os exercícios de 2014 e 2019.

No que concerne à coleta e manipulação dos dados, em primeiro lugar, foi definida a base de dados da população. Essa é uma definição relevante para a condução do trabalho, pois a população entra no cálculo das variáveis, que são em sua maioria *per capita*. Além disso, na subseção de análise descritiva, a variável é discretizada em faixas populacionais para a condução da análise descritiva. Nesse sentido, foram selecionadas as estimativas da população elaboradas pelo IBGE (e entregues ao TCU) com fins ao cálculo da porção do FPM para cada município no Brasil. Essa série, além de estar alinhada ao tema do trabalho, está disponibilizada para os anos analisados.

A construção de faixas por tamanho populacional a partir da variável contínua pode seguir diferentes critérios. Existe a abordagem de agrupar as observações por homogeneidade, enfatizando as características dos grupos em relação aos demais. Pode-se também utilizar regras estatísticas, como adoção de percentis, para a criação de faixas ou a adoção de intervalos regulares de mesmo tamanho ou ainda a utilização de algum critério institucional preexistente. Como o objetivo deste trabalho é investigar os comportamentos diferenciados em finanças públicas dos municípios de acordo com seu porte, entendeu-se mais adequada a utilização de um agrupamento por homogeneidade, que destacasse a similaridade das condições geoeconômicas pelo porte dos municípios – pequenos, médios e grandes. Para essa tarefa, foram investigadas publicações que definem intervalos para os municípios por tamanho populacional. Estudos na área da saúde e da assistência social definem faixas mais ou menos similares, considerando municípios pequenos aqueles de até 20 mil habitantes, médios de 20 a 100 mil habitantes, e grandes acima de 100 mil habitantes [(BACK, 2022), (CALVO et al, 2016)]. A partir dessas três faixas estruturais, foram criadas quatro subfaixas de intervalos iguais⁷, chegando-se a doze categorias, para permitir uma melhor observação da variabilidade dos dados financeiros por agrupamento, como pode ser observado na Tabela 2.

⁷ Após análise da frequência de número de municípios e participação populacional por faixa, foi levemente abreviado o limite superior da faixa G1 de 300 para 250 mil habitantes, evitando que esta ficasse sobrerrepresentada.

Tabela 2: Faixas populacionais por critério geoeconômico

Tipologia	Faixas	Código da Faixa
Pequenos 1	até 5 mil	P1
Pequenos 2	De 5 mil a 10 mil	P2
Pequenos 3	De 10 mil a 15 mil	P3
Pequenos 4	De 15 mil a 20 mil	P4
Médios 1	De 20 mil a 40 mil	M1
Médios 2	De 40 mil a 60 mil	M2
Médios 3	De 60 mil a 80 mil	M3
Médios 4	De 80 mil a 100 mil	M4
Grandes 1	De 100 mil a 250 mil	G1
Grandes 2	De 250 mil a 500 mil	G2
Grandes 3	De 500 mil a 1000 mil	G3
Grandes 4	Acima de 1000 mil	G4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

Esse modelo de agrupamento contém alguns benefícios para a análise. Em primeiro lugar, o critério geoeconômico enfatiza as características singulares de cada faixa. Caso fosse adotado um critério por percentil, por exemplo, dada a distribuição concentrada em micro e pequenos municípios, teríamos um único agrupamento no final do eixo que reuniria todos os municípios médios e grandes do estado, o que camuflaria suas peculiaridades para a análise. Em segundo lugar, o critério geoeconômico separa as realidades distintas entre micro e pequenos municípios e proporciona uma distribuição de frequência mais equilibrada, especialmente por separar os municípios com menos de 5 mil habitantes daqueles entre 5 e 10 mil habitantes. Caso fosse adotado um critério institucional preexistente, como as faixas do FPM, partir-se-ia de um primeiro intervalo de 0 a 10.180 habitantes, o que representaria quase a metade dos municípios de Minas Gerais. Por fim, o agrupamento geoeconômico destaca a capital, Belo Horizonte, como um agrupamento isolado, o que se justifica porque sua realidade socioeconômica e político-administrativa não se assemelha a nenhuma outra observação. A única desvantagem assumida dessa forma de agrupamento é a de elevar a variabilidade das faixas com menor número de observações. Contudo, o ganho de clareza na observação do comportamento da receita corrente *per capita* ao longo do eixo por tamanho populacional justifica essa escolha.

Assim, executando o agrupamento pelo critério geoeconômico, obtém-se uma distribuição de número de municípios e tamanho populacional por faixa conforme apresentado na Tabela 3:

Tabela 3: Participação no número de municípios e população por faixas populacionais

Código da Faixa	Faixa	Número de Municípios	Participação nos municípios	População	Participação na população
P1	até 5 mil	240	28,1%	849.214	4,0%
P2	De 5 mil a 10 mil	241	28,3%	1.688.018	7,9%
P3	De 10 mil a 15 mil	128	15,0%	1.573.749	7,4%
P4	De 15 mil a 20 mil	54	6,3%	936.252	4,4%
M1	De 20 mil a 40 mil	96	11,3%	2.587.276	12,1%
M2	De 40 mil a 60 mil	34	4,0%	1.628.024	7,6%
M3	De 60 mil a 80 mil	12	1,4%	858.442	4,0%
M4	De 80 mil a 100 mil	12	1,4%	1.085.731	5,1%
G1	De 100 mil a 250 mil	27	3,2%	3.899.777	18,3%
G2	De 250 mil a 500 mil	5	0,6%	1.829.176	8,6%
G3	De 500 mil a 1000 mil	3	0,4%	1.970.693	9,2%
G4	Acima de 1000 mil	1	0,1%	2.416.339	11,3%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

Os municípios com menos de 5 mil habitantes (P1) representam 28% do número de municípios, mas apenas 4% da população. Por sua vez, o grupo P2 representa também 28% do número de municípios e quase 8% da população. Assim, nota-se que as vantagens concedidas na distribuição do FPM aos micro e pequenos municípios representam muitas jurisdições, mas parcela modesta da população. Por outro lado, os municípios médios e grandes, excetuando-se a capital, objeto central do estudo, representam apenas 22% das jurisdições, mas 65% da população do estado. Se for descontado o grupo M1, que ainda se coloca na fronteira, entre pequenos e médios, e a análise se concentrar nos municípios no vale da distribuição de recursos, ainda assim, ter-se-á 11% das jurisdições e 53% da população, ou seja, um contingente populacional bastante relevante.

Para a base de dados de finanças públicas municipais, foram escolhidas as Contas Anuais obtidas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI/Tesouro) por uma simples razão: essa é a única publicação disponível, sistematizada e abrangente para todo o estado que contém a desagregação de contas necessárias para se construir o agrupamento por função fiscal, conforme o modelo analítico proposto. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), por sua vez, oferece uma apresentação mais simples, mais amigável, mas que agrega contas que impedem a análise pretendida.

A opção pelas Contas Anuais obrigou um trabalho árduo de sistematização, agrupamento e limpeza da base. Em primeiro lugar, foi necessário extrair, do enorme número de rubricas contábeis, aquelas relevantes para o trabalho e que respeitassem os totais e subtotais. Para complicar a tarefa, as rubricas não se repetem para todos os municípios; ao contrário, cada município apresenta apenas as contas com resultados positivos, e as demais são omitidas. Essa falta de normatização obrigou a construção de uma planilha modelo que resgatasse todas as contas de interesse a partir da observação de diversos municípios. Essa primeira seleção de contas, dado o seu tamanho, encontra-se no Apêndice I.

Em segundo lugar, foram agrupadas as receitas por função fiscal, seguindo-se o roteiro do modelo analítico apresentado na parte teórica – arrecadações, devoluções, compensações, transferências redistributivas, transferências vinculadas e outras. Adicionalmente, algumas rubricas de maior relevância – como impostos, fundos – foram destacadas para permitir uma análise mais aprofundada, conforme se observa na Tabela 4.

Tabela 4: Agrupamento das contas municipais por função fiscal

Conta	Grupo Conta
1.0.0.0.00.0.0 - Receitas Correntes	Total
1.1.0.0.00.0.0 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	Arrecadações
1.1.1.0.00.0.0 - Impostos	0
1.1.1.2.50.0.0 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	IPTU
1.1.1.2.53.0.0 - Impostos sobre Transmissão Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis"	ITBI
1.1.1.3.00.0.0 - Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza	IR
1.1.1.4.51.1.0 - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN	ISS
1.1.2.0.00.0.0 - Taxas	0
1.2.0.0.00.0.0 - Contribuições	Arrecadações
1.3.0.0.00.0.0 - Receita Patrimonial	Arrecadações
1.4.0.0.00.0.0 - Receita Agropecuária	Arrecadações
1.6.0.0.00.0.0 - Receita de Serviços	Arrecadações
1.7.0.0.00.0.0 - Transferências Correntes	0
1.7.1.0.00.0.0 - Transferências da União e de suas Entidades	0
1.7.1.1.51.0.0 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	Redistributivas
1.7.1.1.52.0.0 - Cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural	ITR
1.7.1.2.00.0.0 - Transferências das Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais	Compensações
1.7.1.3.00.0.0 - Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde e SUS	SUS
1.7.1.4.00.0.0 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação e FNDE	Vinculadas
1.7.1.5.00.0.0 - Transferências de Recursos de Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FPMESP	Fundeb
1.7.1.6.00.0.0 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social e FNAS	Vinculadas
1.7.1.7.00.0.0 - Transferências de Convênios da União e de Suas Entidades	Vinculadas
1.7.1.9.00.0.0 - Outras Transferências de Recursos da União e de suas Entidades	Vinculadas
1.7.2.0.00.0.0 - Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades	0
1.7.2.1.50.0.0 - Cota-Parte do ICMS	ICMS
1.7.2.1.51.0.0 - Cota-Parte do IPVA	IPVA
1.7.2.1.52.0.0 - Cota-Parte do IPI - Municípios	IPI
1.7.2.1.53.0.0 - Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	CIDE
1.7.2.3.00.0.0 - Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde e SUS	SUS
1.7.2.4.00.0.0 - Transferências de Convênios dos Estados e DF e de Suas Entidades	Vinculadas
1.7.2.9.00.0.0 - Outras Transferências dos Estados e Distrito Federal	Vinculadas
1.7.3.0.00.0.0 - Transferências dos Municípios e de suas Entidades	Vinculadas
1.7.4.0.00.0.0 - Transferências de Instituições Privadas	Vinculadas
1.7.5.0.00.0.0 - Transferências de Outras Instituições Públicas	0
1.7.5.1.00.0.0 - Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FPMESP	Fundeb
1.7.5.9.00.0.0 - Demais Transferências de Outras Instituições Públicas	Vinculadas
1.7.9.0.00.0.0 - Demais Transferências Correntes	Vinculadas
1.9.0.0.00.0.0 - Outras Receitas Correntes	Outras

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024).

A terceira etapa consistiu em verificar a consistência da base e observar se o processo de extração e manipulação das contas atentou corretamente para a hierarquia das rubricas, equalizando os totais da base com o somatório dos agrupamentos. Nesse sentido, foi adotado um critério de corte a partir do cálculo da diferença relativa entre o total e somatório de subtotais, conforme a equação abaixo:

$$Dif = \frac{|X_{1,i} - X_{2,i}|}{média(X_{1,i}, X_{2,i})} \quad (1)$$

Como se trata de duas mensurações da mesma base, adotou-se uma linha de corte mais rigorosa, excluindo observações com diferenças acima de

5%. Contudo, após algumas tentativas, chegou-se a um método de manipulação que preservou de forma consistente a sistematização da base e não houve a necessidade de se excluir qualquer observação

A Tabela 5 resume os resultados. Como se pode observar, as diferenças entre os totais informados diretamente da base e o somatório dos agrupamentos por função fiscal são residuais.

Tabela 5: Checagem de consistência do agrupamento de contas (R\$ mil)

Faixa Pop	Arrecadações	Devoluções	Compensações	Transf. Redistributivas	Transf. Vinculadas	Outras	Total	Σ Subtotais	Dif
P1	669.356	1.459.374	245.544	4.390.325	1.830.372	41.712	8.638.208	8.636.683	0%
P2	1.252.875	2.241.696	377.197	4.500.713	3.043.445	203.710	11.627.918	11.619.637	0%
P3	1.289.648	1.850.711	413.280	3.429.467	2.605.557	68.814	9.669.734	9.657.477	0%
P4	767.039	957.366	93.536	1.844.541	1.590.212	40.336	5.293.807	5.293.031	0%
M1	2.740.033	2.971.247	536.761	4.159.294	4.405.818	131.519	14.958.894	14.944.672	0%
M2	2.779.876	2.558.733	587.642	2.094.828	3.037.366	250.283	11.309.758	11.308.729	0%
M3	1.391.968	1.144.463	279.229	846.808	1.404.518	58.086	5.125.072	5.125.072	0%
M4	1.549.958	1.346.938	134.812	1.050.914	1.942.254	58.237	6.086.815	6.083.112	0%
G1	6.316.997	4.453.770	717.816	3.090.241	6.722.892	489.658	21.792.272	21.791.373	0%
G2	3.583.883	2.437.116	51.786	838.301	3.466.841	290.218	10.669.586	10.668.145	0%
G3	4.662.035	2.312.896	26.287	503.233	2.979.012	422.390	10.905.854	10.905.854	0%
G4	9.233.093	2.682.262	23.263	945.079	5.363.600	341.331	18.588.629	18.588.629	0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

Além disso, percebeu-se a necessidade de checar a consistência da base, confrontando-a com outra base similar. Isso ocorre porque, embora alguns municípios sejam intrinsecamente consistentes, preservando totais e subtotais, em alguns casos nota-se a ausência de contas relevantes, como FPM, Fundeb, SUS. Assim, os dados das Contas Anuais foram comparados à base fiscal do RREO. Nesse caso, foi adotada uma linha de corte mais tolerante de 20%, visto que se trata de bases diversas e que uma, as Contas Anuais, tem por função revisar os resultados bimestrais da outra, o RREO e, portanto, pequenas variações são esperadas.

Nesse caso, foram observadas algumas diferenças bastante discrepantes e foram excluídas 25 observações. Assim, tomando a base de 2024 como referência, do total de 847 municípios presentes na base do SICONFI/Tesouro, seis a menos que o número oficial de municípios do estado, 25 foram excluídos, restando 825 observações utilizadas em todas as subseções analíticas posteriores.

A terceira variável que compõe o presente estudo é o Produto Interno Bruto. Esses dados foram coletados das Contas Municipais (IBGE). A série está disponível até 2021; portanto, a regressão que explica a receita *per capita* de 2024 tomou como base o último ano da série.

Para a correção monetária tanto do PIB como das receitas públicas, foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A partir do registro de inflação mensal, foi calculado o IPCA acumulado doze meses, em seguida criado um índice de base 100 no início da série e calculado um deflator, transportando-se todos os valores para dezembro de 2024. Para todos os anos, foi adotado o índice acumulado de dezembro, que representa o poder de compra no final de cada exercício orçamentário.

A parte analítica propriamente conta com três subseções: i) uma análise descritiva por faixa populacional; ii) uma análise de regressão por municípios; e iii) uma análise empírica das características financeiras e socioeconômicas dos municípios mais desfavorecidos pelo sistema de partilhas.

A primeira etapa procura reconhecer o fenômeno tomado como hipótese, ou seja, a distribuição intrarregional desigual das receitas municipais. Para essa finalidade, recorre-se a uma análise descritiva avaliando a receita corrente *per capita* ao longo do eixo do tamanho populacional. Como nesse caso teríamos um gráfico de dispersão, optou-se por transformar a variável contínua da população em uma variável discreta por faixas populacionais. Essa transformação facilita a leitura do comportamento da curva de receita corrente *per capita* ao longo do eixo populacional, bem como dos subgrupos de receita *per capita* – arrecadações, devoluções compensações etc. Assim, a primeira análise consiste num agrupamento dos municípios por faixa populacional, seguido de um agrupamento das receitas por função fiscal.

Adicionalmente, o exercício praticado para o ano de 2024 foi replicado para os anos de 2014 e 2019, com o objetivo de verificar se o fenômeno de distribuição desigual da receita pública seria consistente ao longo dos anos, o que revelaria o caráter estrutural dessa má distribuição.

Reconhecido o fenômeno explorado neste trabalho, a segunda análise tem por objetivo testar estatisticamente o argumento (as variáveis) que

determina o padrão observado. Assim, conduz-se uma análise de regressão que procura avaliar o sinal e a significância das variáveis explicativas – população e PIB – na variação da receita corrente *per capita*. Nesse sentido, parte-se de um modelo inicial na forma:

$$R_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot P_i + \beta_2 \cdot Y_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

Onde R é a receita corrente *per capita*, P o tamanho populacional, Y o PIB *per capita* e i é o indicador de municípios.

Foram testados diferentes modelos para este exercício – lin-lin, log-log, log-log com termo quadrático, regressão com variáveis *dummy* categóricas da população, e particionando e rodando a base em separado por tamanho (pequeno, médio e grande). A especificação com as melhores estatísticas – p-valor, R^2 ajustado, estatística-F, Critério de Informação Akaike (AIC) – é apresentada na seção de resultados, e as demais especificações encontram-se disponíveis no Apêndice II.

Por último, testadas as hipóteses das variáveis explicativas da distribuição da receita corrente, procura-se conhecer quais são, afinal, os municípios “esquecidos” do pacto federativo e o que determina sua baixa receita corrente comparada à dos demais municípios. Adicionalmente, cruza-se os dados de receita, de capacidade financeira para oferta de serviços públicos, com dados de demanda, de desenvolvimento humano e condições de vida dos moradores dessas regiões, procurando-se oferecer uma caracterização geral do perfil desses municípios e da correlação entre disponibilidade financeira e desenvolvimento humano.

3.2 - Análise descritiva por faixa populacional

Esta subseção é dividida em duas etapas: uma estática e outra dinâmica. Na primeira, avalia-se a variação da receita corrente e dos subgrupos de receita *per capita* por faixa populacional, considerando-se o exercício orçamentário de 2024. Na segunda, omite-se uma das duas dimensões, faixas populacionais ou grupos de receita, para introduzir a dimensão tempo e, assim, avaliar a componente estrutural do fenômeno analisado para os anos de 2014, 2019 e 2024.

Avaliando a composição da receita corrente por grupos de conta no total da receita por faixa populacional, percebe-se já claramente o fenômeno que será explorado durante todo o trabalho. Os municípios pequenos dependem em boa medida de transferências redistributivas, enquanto os municípios maiores contam com as arrecadações para seu financiamento, como pode ser observado na Tabela 6.

Tabela 6: Participação do grupo de conta na receita total por faixa populacional

Faixa populacional	Arrecadações	Devoluções	Compensações	Transf. Redistributivas	Transf. Vinculadas	Outras	Total
P1	8%	17%	3%	51%	21%	0%	100%
P2	11%	19%	3%	39%	26%	2%	100%
P3	13%	19%	4%	35%	27%	1%	100%
P4	14%	18%	2%	35%	30%	1%	100%
M1	18%	20%	4%	28%	29%	1%	100%
M2	25%	23%	5%	19%	27%	2%	100%
M3	27%	23%	6%	16%	27%	1%	100%
M4	26%	23%	2%	18%	31%	1%	100%
G1	29%	20%	3%	14%	31%	2%	100%
G2	34%	23%	0%	8%	32%	3%	100%
G3	43%	21%	0%	5%	27%	4%	100%
G4	50%	14%	0%	5%	29%	2%	100%
Total	27%	20%	3%	20%	28%	2%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

A conta de arrecadação é crescente por faixa populacional, subindo de 8% para 50%, da primeira à última faixa, enquanto as transferências redistributivas são decrescentes, variando de 51% para 5% respectivamente. Se considerarmos que todas as contas, à exceção das arrecadações, são transferências de tipos diversos, então, no agregado, 92% do financiamento dos micromunicípios (P1) dependem de transferências, 89% para P2 e 87% para P3, respectivamente. Portanto, por identidade, apenas 8% da receitas de P1 advêm de receitas próprias, 11% para P2 e 13% para P3.

Enquanto essas dinâmicas ascendentes e descendentes são muito evidentes para as arrecadações e para as transferências redistributivas, o comportamento dos demais grupos de conta é mais estável por faixa populacional. As devoluções dependem da capacidade econômica dos municípios de gerar ICMS, IPVA, recebidos na forma de cota-parte, mas o Estado de Minas Gerais, na porção que lhe cabe, também utiliza as transferências por critérios redistributivos, e isso arrefece o potencial ascendente da conta. As compensações são claramente

associadas à presença de recursos naturais; portanto, não apresentam relação direta com a população, mas sua presença pode representar um impacto *per capita* mais acentuado em municípios menores. E as transferências vinculadas revelam-se aquelas que talvez melhor exerçam sua finalidade federativa, pois são diretamente associadas à provisão de políticas públicas, ao atendimento ao cidadão e, conseqüentemente, são fortemente moldadas por uma distribuição *per capita*.

É importante destacar também que essas demais contas, principalmente devoluções e transferências vinculadas, apresentam um peso agregado bastante significativo nas receitas municipais, 20% e 28% respectivamente. Por outro lado, as contas com distribuição mais acentuada a determinados grupos, arrecadações e transferências redistributivas, representam 27% e 20% respectivamente. Ou seja, quase metade das contas apresenta efeitos distributivos significativos, enquanto a outra metade tem um comportamento por faixa menos pronunciado, o que vai se refletir no comportamento da curva agregada.

Analisando a variação da receita corrente *per capita* por grupo de contas e faixa populacional, confirma-se a hipótese do trabalho de uma distribuição da receita corrente total na forma de uma parábola com um mínimo nas faixas populacionais de porte médio, como pode se observar na Tabela 7.

Tabela 7: Receita *per capita* por agrupamento de conta e faixa populacional (R\$/hab)

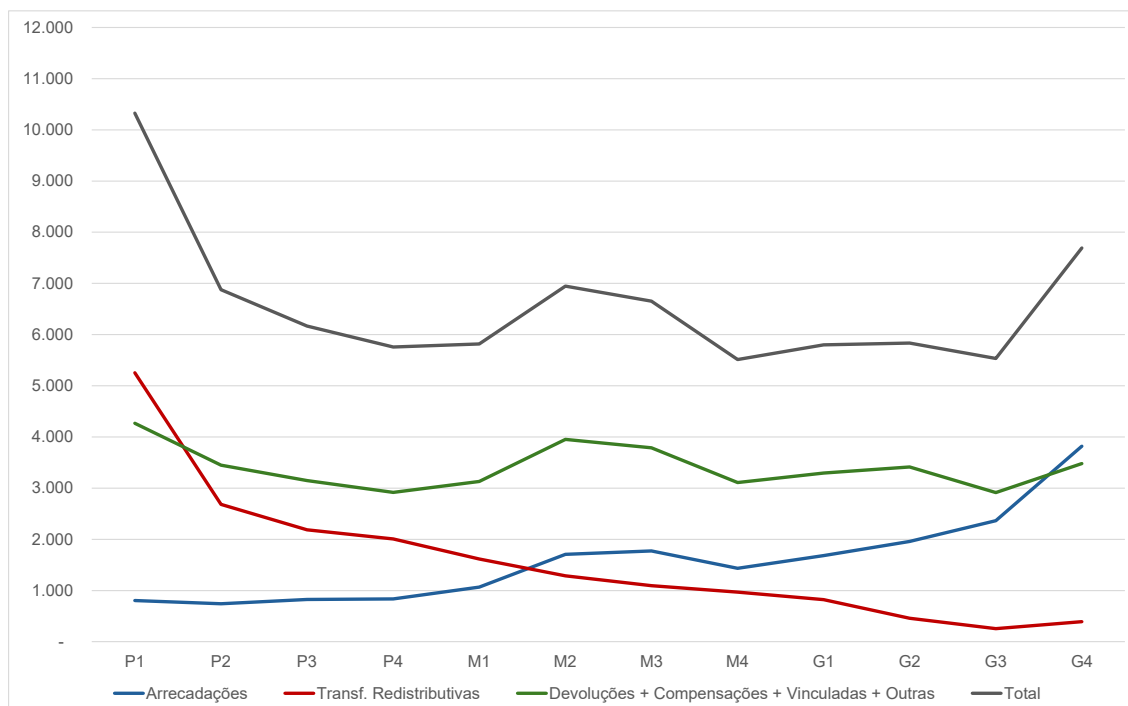
Faixa populacional	Arrecadações	Devoluções	Compensações	Transf. Redistributivas	Transf. Vinculadas	Outras	Total
P1	803	1.754	300	5.253	2.164	51	10.327
P2	741	1.320	212	2.684	1.792	124	6.878
P3	824	1.182	264	2.185	1.659	44	6.167
P4	834	1.041	102	2.006	1.729	44	5.757
M1	1.067	1.155	209	1.616	1.714	51	5.816
M2	1.708	1.572	361	1.287	1.866	154	6.947
M3	1.773	1.550	396	1.093	1.774	68	6.654
M4	1.433	1.241	126	968	1.687	54	5.512
G1	1.681	1.185	191	823	1.789	130	5.800
G2	1.959	1.332	28	458	1.895	159	5.833
G3	2.366	1.174	13	255	1.512	214	5.534
G4	3.821	1.110	10	391	2.220	141	7.693

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

Os micromunicípios (P1) apresentam uma receita *per capita* de R\$ 10.327 por habitante. Esse valor cai progressivamente até atingir um mínimo na faixa M4 (entre 80 e 100 mil) de R\$ 5.512 por habitante, e volta a subir ligeiramente até alcançar o valor de R\$ 7.693 na capital (G4). Pode-se observar também alguns sobressaltos ao longo da série, que estão diretamente relacionados à incidência de compensações ambientais, como ocorre em M2 e M3, o que revela o impacto da mineração e outras atividades apoiadas em recursos naturais nas receitas municipais. As compensações ambientais *per si* não garantem uma elevação significativa da receita corrente *per capita*, mas essas receitas e a atividade mineradora também estão associadas a um aumento das receitas de devoluções, como a cota-parte do ICMS.

De uma maneira geral e conforme esperado, as arrecadações têm comportamento ascendente, e as transferências redistributivas comportamento descendente por faixa populacional. A combinação dessas duas contas contribui para moldar uma distribuição em formato de “U” das receitas públicas que desfavorece municípios médios. O fato não antecipado no trabalho e revelado pelos dados é o peso das demais contas, especialmente das transferências vinculadas, com efeito neutro por faixa populacional, e que arrefecem o efeito das duas primeiras contas. Esse fenômeno pode ser mais bem visualizado por meio de um gráfico de linhas, conforme a Figura 1.

Figura 1: Gráfico da receita *per capita* por grupo de conta e faixa populacional (R\$/hab)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

No gráfico, é muito claro o papel ascendente das arrecadações, descendente das transferências redistributivas e arrefecedor das demais contas, como as devoluções e, principalmente, as transferências vinculadas. Ou seja, as receitas vinculadas atenuam a profundidade do vale da curva de receita corrente *per capita*. Além disso, pode-se ainda descrever que os sobressaltos no meio da série estão associados à presença da atividade mineradora. Nas faixas entre 40 e 80 mil habitantes (M2 e M3), ocorre a presença de importantes produtores de minério de ferro, como Congonhas (52.980 hab.), Itabirito (53.300), Mariana (61.387) e Ouro Preto (74.821). Na análise de regressão será possível controlar esse efeito do PIB.

A compreensão do comportamento dos grupos de conta pode ser aprofundada pela leitura de suas principais rubricas, conforme as tabelas dispostas abaixo.

Tabela 8: Receita *per capita* das arrecadações e contas principais por faixa populacional (R\$/hab)

Faixa populacional	Arrecadações	IPTU	ITBI	IR	ISS	Outras
P1	800	32	45	153	171	400
P2	742	43	55	118	203	323
P3	819	57	57	125	254	327
P4	834	70	55	131	214	363
M1	1.059	97	63	137	294	467
M2	1.708	155	80	227	528	717
M3	1.784	184	110	211	735	543
M4	1.428	189	89	182	413	554
G1	1.681	246	106	206	468	655
G2	1.959	230	68	249	398	1.014
G3	2.366	489	163	248	609	857
G4	3.821	877	256	386	1.280	1.023

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

Nota-se, pela distribuição *per capita* das receitas próprias, que a capacidade econômica e o esforço fiscal são crescentes com o tamanho populacional. Os principais tributos municipais – IPTU, ITBI, IR, ISS – apresentam um comportamento ascendente. Destaca-se, sobretudo, o salto arrecadatário da capital, como ocorre com o ISS. Nesse caso, pode-se inferir que, além da eficiência fiscal, a condição de centralidade das grandes cidades, como polos de serviços, como lócus do estabelecimento de empresas e exportação desses serviços para a região, favorece o recolhimento de impostos.

Tabela 9: Receita *per capita* das devoluções, compensações e contas principais por faixa populacional (R\$/hab)

Faixa populacional	Devoluções	ITR	ICMS	IPVA	Outras	Compensações
P1	1.745	28	1.549	146	22	294
P2	1.328	27	1.116	168	16	223
P3	1.176	12	978	172	15	263
P4	1.041	26	808	195	12	102
M1	1.148	23	910	203	13	207
M2	1.572	14	1.293	247	18	361
M3	1.467	27	1.178	245	16	358
M4	1.241	24	942	262	13	124
G1	1.185	6	899	267	12	191
G2	1.332	5	1.072	241	14	28
G3	1.174	5	841	316	12	13
G4	1.110	2	460	641	7	10

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

No caso das devoluções, esperava-se igualmente um comportamento mais progressivo com o tamanho populacional. Entretanto, o caráter

redistributivo de parcela da cota-parte e a incidência de alta capacidade econômica em municípios no meio da série imprimem um perfil mais neutro deste grupo de conta por faixa populacional. A única rubrica que mais se aproxima de um comportamento ascendente é a cota-parte do IPVA, o que revela novamente o papel da centralidade, como polo de serviços e lócus de consumo de bens, em favorecer progressivamente o recolhimento do tributo.

Tabela 10: Receita *per capita* das transferências redistributivas, vinculadas e contas principais por faixa populacional (R\$/hab)

Faixa populacional	Transf. Redistributivas	Transf. Vinculadas	Fundeb	SUS	Outras
P1	5.253	2.164	847	914	403
P2	2.684	1.792	750	707	335
P3	2.185	1.659	730	654	276
P4	2.006	1.729	691	795	243
M1	1.616	1.714	743	732	240
M2	1.287	1.866	734	939	193
M3	1.093	1.774	682	942	150
M4	968	1.687	605	926	156
G1	823	1.789	631	1.022	136
G2	458	1.895	747	1.028	121
G3	255	1.512	621	791	100
G4	391	2.220	618	1.497	105

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

Na última tabela desagregada, observa-se que as transferências redistributivas, representadas exclusivamente pelo FPM, são altamente descendentes com o tamanho populacional. Um município de até 5 mil habitantes, seja rico ou pobre⁸, recebe 11 vezes mais recursos por cidadão que um município do G2, como Ribeirão das Neves, ou 20 e 13 vezes mais respectivamente que municípios do G3 e G4.

Por sua vez, as transferências vinculadas são bastante neutras com a distribuição da população. Conforme já adiantado, o caráter de atendimento ao cidadão desses grandes programas sociais torna sua distribuição de recursos bastante equânime por habitante. Contudo, enquanto o Fundeb trata apenas da educação básica, o SUS responde por toda a cadeia de atendimento à saúde e, nesse caso, a regionalização dos serviços, por baixa, média e alta complexidade,

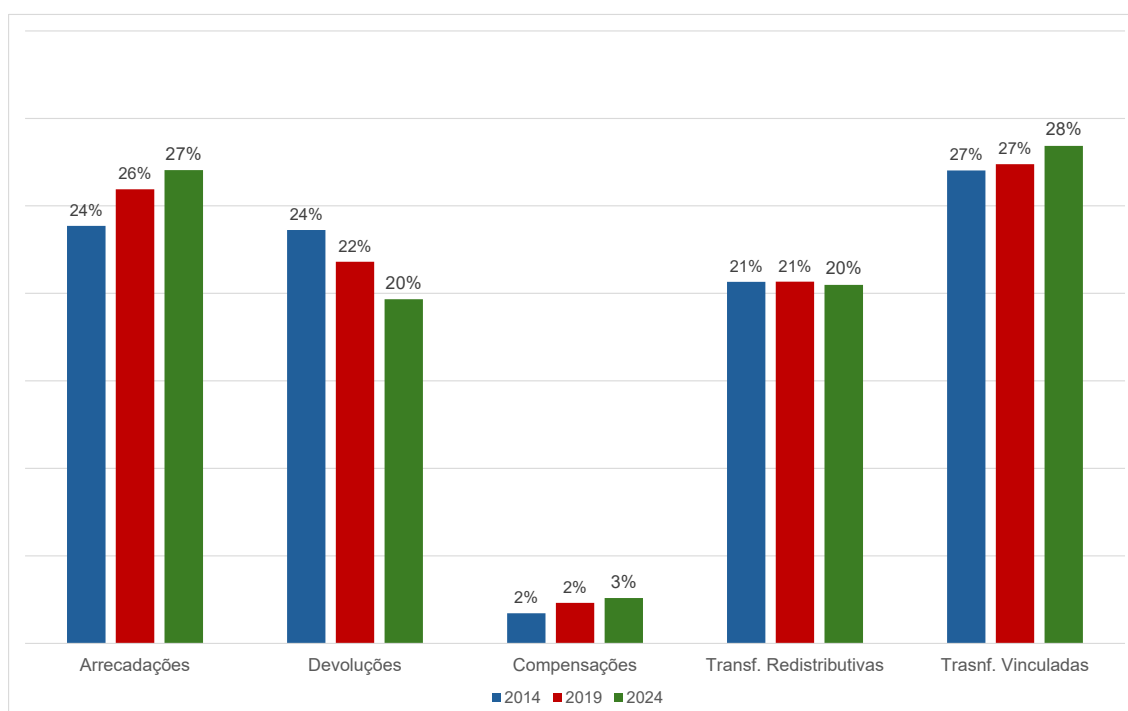
⁸ Como exemplo de município pobre com baixo IDH, São João das Missões, localizado no Norte de Minas, na região do Médio São Francisco, onde prevalece a agricultura de subsistência. E como exemplo de município rico de alto IDH, Senador Amaral, localizado no Sul de Minas, com forte presença da cultura cafeeira e do turismo ecológico.

acaba determinando um comportamento levemente ascendente para os municípios maiores. Ou seja, novamente a centralidade exercida pelas grandes cidades, seu papel com exportador de serviços, favorece a instalação de organizações e grandes equipamentos, que determinam maiores transferências para essas localidades. Nas transferências do SUS, pode-se observar um salto dos municípios pequenos e médios para os maiores, especialmente a capital.

Após o retrato da distribuição das receitas municipais para o ano de 2024, replica-se, neste trabalho, o mesmo exercício para os anos de 2014 e 2019, com o objetivo de verificar se o comportamento apresentado das receitas se repete por um período mais longo, o que denotaria um problema de caráter estrutural.

Na Figura 2, pode-se observar a variação da composição das receitas correntes por grupo de contas ao longo do período.

Figura 2: Gráfico de participação dos grupos de conta no total das receitas corrente por período



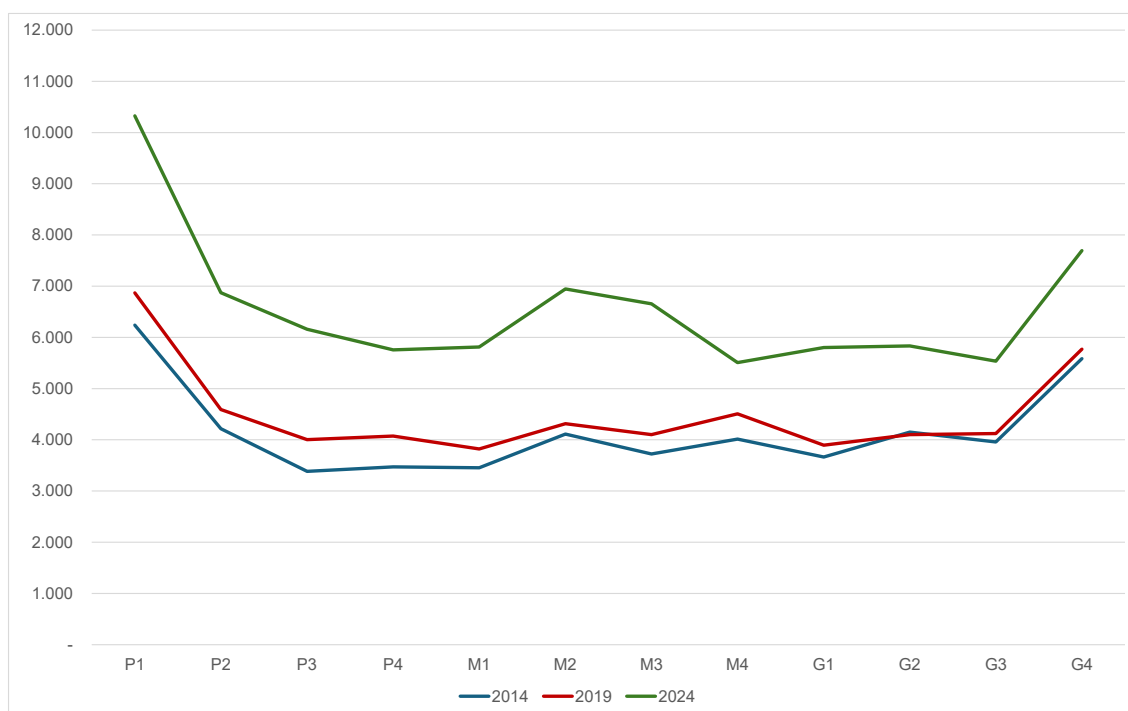
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

Pelo gráfico, pode se observar que a composição das contas municipais apresenta uma alta estabilidade. Em dez anos, as arrecadações subiram apenas 3 p.p., as devoluções regrediram 4 p.p., as compensações se elevaram 1 p.p., enquanto as transferências redistributivas e vinculadas se mantiveram

praticamente inalteradas. Os dados em série temporal revelam uma melhoria da eficiência fiscal dos municípios, em consonância com trabalhos mais recentes sobre o tema (COSTA, 2025), e também um aumento de participação das compensações ambientais a reboque da atividade mineradora. Contudo, no geral, a composição das contas se manteve bastante estável no período

Como os grupos de conta exercem impactos bastante diferenciados sobre os municípios por faixa populacional, essa estabilidade favorece a manutenção dos padrões de distribuição da receita corrente por tamanho populacional, conforme se pode perceber pela Figura 3.

Figura 3: Gráfico da receita corrente *per capita* a preços constantes por faixa populacional e período (R\$/hab)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

Nota-se que, ao longo dos anos, a curva de receita *per capita* manteve consistentemente um formato de parábola, com um ponto de mínimo no meio do eixo. Adicionalmente, observa-se que os sobressaltos nas curvas se acentuam no último ano, provocados possivelmente por um aumento da atividade econômica dos municípios de porte médio. Como no exercício de série temporal adotou-se preços constantes de dezembro de 2014, os dados revelam também um incremento de ganho real das receitas correntes, dado o salto para cima da curva de receita corrente *per capita* em 2024. Portanto, pela análise temporal,

não se observa nenhuma mudança estrutural na forma de distribuição dos recursos. Nota-se um ganho real de recolhimento de receita ao longo da série, mas os municípios médios perpetuam-se desfavorecidos.

3.3 - Análise de regressão por município

A partir da descrição do comportamento da curva de receita *per capita* por faixa populacional com sobressaltos provocados pelo efeito da atividade econômica, suscita-se testar estatisticamente a hipótese de que a população e a produção são as duas variáveis explicativas mais robustas para a determinação da receita corrente *per capita* por município. Ao avaliar a significância dessas duas variáveis num modelo econométrico, estar-se-á testando a hipótese inicial do trabalho. Se o coeficiente da população é negativo e significativo, então a distribuição da receita pelo tamanho populacional prejudica municípios médios e grandes, e se o coeficiente da produção for negativo, a distribuição da receita prejudica os municípios pobres. Assim, como corolário, os municípios médios e grandes de baixa renda são os “esquecidos” do atual pacto federativo.

Para essa tarefa, inicialmente, foi avaliada a correlação entre as variáveis explicadas e explicativas. Em um passo prévio, observou-se a correlação da população e do PIB com os grupos de conta, em que os efeitos entre as variáveis são mais nítidos.

Tabela 11: Matriz de correlação para grupos de conta e variáveis explicativas

	Arrec_cap	Devol_cap	Compen_cap	Redist_cap	Vincul_cap	Pop	PIB_cap
Arrec_cap	1,0000	0,4723	0,1673	-0,2553	-0,1179	0,2492	0,7010
Devol_cap	0,4723	1,0000	0,5299	0,4088	0,1052	-0,4280	0,5705
Compen_cap	0,1673	0,5299	1,0000	0,5399	0,1280	-0,5369	0,1229
Redist_cap	-0,2553	0,4088	0,5399	1,0000	0,3715	-0,9839	-0,2915
Vincul_cap	-0,1179	0,1052	0,1280	0,3715	1,0000	-0,3567	-0,2303
Pop	0,2492	-0,4280	-0,5369	-0,9839	-0,3567	1,0000	0,2792
PIB_cap	0,7010	0,5705	0,1229	-0,2915	-0,2303	0,2792	1,0000

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024), do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023) e do Produto Interno Bruto dos Municípios: 2021 (IBGE, 2023).

Nesse quadro, pode-se observar que a arrecadação possui correlação fraca e positiva com a população e forte e positiva com o PIB *per capita*, conforme esperado. As devoluções têm correlação moderada e negativa com a população, pois seus impactos são mais pronunciados em municípios menores,

e moderada e positiva com a produção, resultado também esperado. As compensações seguem um roteiro similar, com correlação moderada e negativa para a população, mas uma correlação fraca e positiva com PIB. As transferências redistributivas apresentam correlação muito forte e negativa com a população, por construção, ou seja, pela forma de cálculo do FPM. E as transferências vinculadas, fraca e negativa para ambas as variáveis explicativas, o que denota seu caráter mais neutro na distribuição *per capita*.

O somatório dessas contas resulta na receita corrente total *per capita* e, portanto, o efeito das variáveis explicativas sobre a variável explicada sofre o impacto de todas essas relações. Ainda assim, observando a matriz de correlação apenas entre as variáveis que compõem o modelo econométrico, a correlação da receita corrente com a população é forte e negativa e fraca e positiva com o PIB. Para fins do modelo, ainda vale mencionar a correlação fraca entre as duas variáveis explicativas, o que sinaliza a utilização das duas variáveis sem riscos significativos de colinearidade.

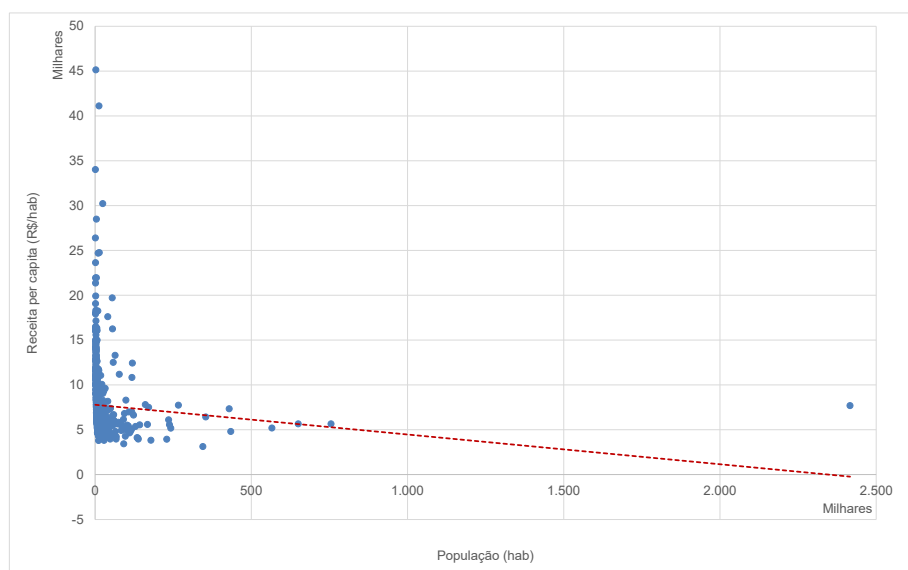
Tabela 12: Matriz de correlação para receita corrente *per capita* e variáveis explicativas

	RC_cap	Pop	PIB_cap
RC_cap	1,0000	-0,7182	0,1797
Pop	-0,7182	1,0000	0,2792
PIB_cap	0,1797	0,2792	1,0000

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024), do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023) e do Produto Interno Bruto dos Municípios: 2021 (IBGE, 2023).

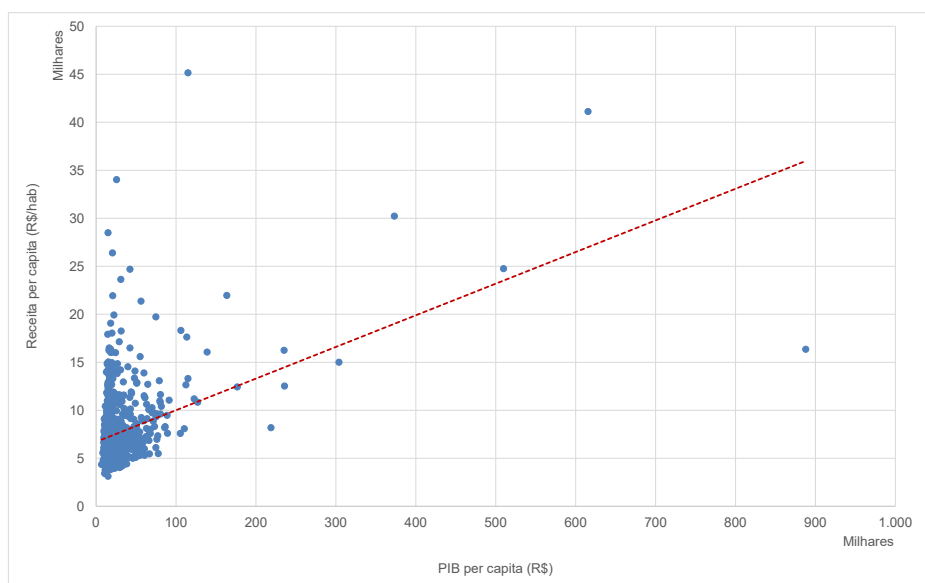
O segundo passo na análise de regressão constituiu em avaliar a linearidade das relações entre as variáveis, por meio de gráficos de dispersão e promovendo sequencialmente as transformações algébricas necessárias para sua aproximação. Os primeiros gráficos de dispersão consideram as variáveis ainda sem transformação. A partir dessas plotagens, evidencia-se a presença de valores extremos, o que é muito comum em dados socioeconômicos.

Figura 4: Gráfico de dispersão entre a população e a receita corrente *per capita*



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024), do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023)

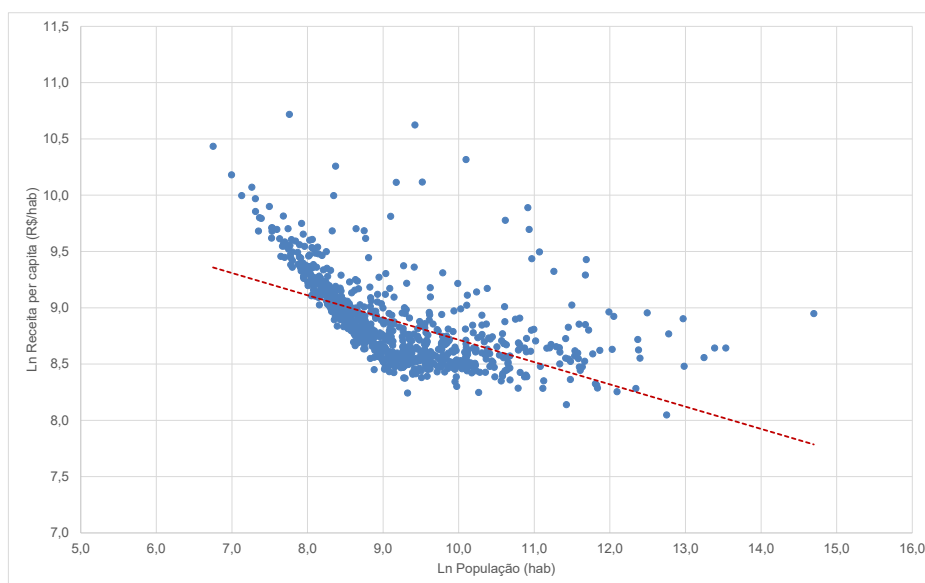
Figura 5: Gráfico de dispersão entre o PIB *per capita* e a receita corrente *per capita*



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023) e do Produto Interno Bruto dos Municípios: 2021 (IBGE, 2023).

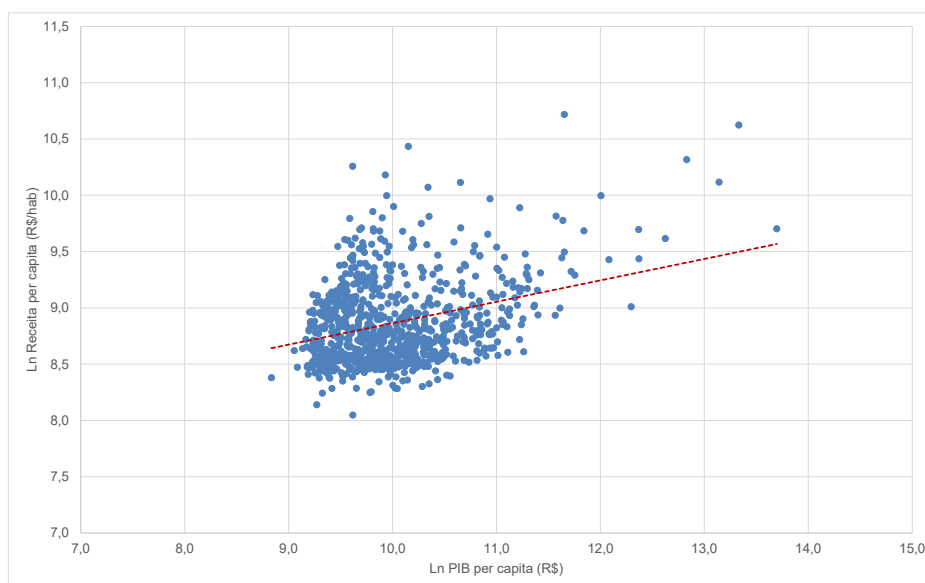
Pelas Figuras 4 e 5, observa-se que os valores extremos ocorrem tanto na variável explicada, receita corrente *per capita*, quanto nas variáveis explicativas, população e PIB *per capita*. Nesse caso, a melhor forma de tratamento é executar a transformação logarítmica das variáveis originais. Os novos diagramas de dispersão revelam a melhoria na relação de linearidade entre as variáveis.

Figura 6: Gráfico de dispersão entre o log da população e o log da receita corrente *per capita*



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023)

Figura 7: Gráfico de dispersão entre o log do PIB *per capita* e o log da receita corrente *per capita*



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023) e do Produto Interno Bruto dos Municípios: 2021 (IBGE, 2023).

Com essas transformações, já é possível identificar uma relação negativa da receita *per capita* com a população, ainda que o gráfico sugira uma relação quadrática, e uma relação positiva e linear com o PIB *per capita*.

A partir desses estudos iniciais, foram testados diferentes modelos e, de acordo com o que foi antecipado neste trabalho pela fundamentação teórica e

pela análise descritiva, o modelo log-log com um termo quadrático adicional para a população foi o que apresentou os melhores resultados estatísticos, conforme a equação abaixo:

$$\ln(R) = \beta_0 + \beta_1 \ln(P) + \beta_2 [\ln(P)]^2 + \beta_3 \ln(Y) + \varepsilon \quad (3)$$

Ou seja, o modelo considera uma relação polinomial quadrática entre o log da receita *per capita* e o log da população e uma relação linear para o log do PIB *per capita*. Rodando esse modelo para as 825 observações da base do ano de 2024, temos o seguinte resultado:

Figura 8: Resumo da regressão

<i>Dependent variable:</i>	
RC_cap_ln	
Pop_ln	-1.893*** (0.070)
Pop_ln_2	0.084*** (0.004)
PIB_cap_ln	0.294*** (0.011)
Constant	16.135*** (0.359)
Observations	825
R ²	0.747
Adjusted R ²	0.747
Residual Std. Error	0.188 (df = 821)
F Statistic	809.844*** (df = 3; 821)
<i>Note:</i>	* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023) e do Produto Interno Bruto dos Municípios: 2021 (IBGE, 2023).

Como se pode observar, todos os coeficientes são significativos com p-valor inferior a 1%, ou seja, existe uma probabilidade menor que 1% de que a hipótese nula – na qual os coeficientes não seriam significativos – seja verdadeira. Os erros padrão dos coeficientes são muito baixos, o que reforça o diagnóstico da significância dos coeficientes. Portanto, p-valores e erros padrão muito baixos demonstram que as estimativas dos coeficientes são

estatisticamente muito confiáveis. O R^2 ajustado indica que o modelo explica 74,7% da variação da receita corrente *per capita*. A proximidade do R^2 e do R^2 ajustado indica um modelo parcimonioso e explicativo, sem excesso de variáveis. E o teste F com p-valor inferior a 1% indica que as variáveis explicativas, conjuntamente, têm poder estatisticamente significativo para explicar a variação da receita corrente *per capita*.

Assim, com um modelo bem ajustado, passa-se para sua interpretação. Os sinais dos coeficientes são bastante intuitivos. O log da população tem relação inversa com o log da receita *per capita*; portanto, quanto maior a população menor a receita *per capita*. Contudo, essa relação é quadrática e o sinal positivo do termo de grau 2 atesta que existe um ponto de mínimo. Assim, conforme a exploração dos dados durante todo o trabalho, se confirma o formato em “U” da relação entre receita e população, dessa vez controlada pelo PIB. Por sua vez, o coeficiente do log do PIB *per capita* é positivo; municípios mais ricos arrecadam mais, conforme esperado.

Esse é um resultado bem interessante. No início da investigação, considerava-se que a relação negativa da receita corrente com a população pudesse ser linear, acompanhando os efeitos das transferências redistributivas ao longo do eixo, e que a elevação a partir da metade da série seria ocasionada pelo PIB, ou seja, o PIB *per capita* dos maiores municípios, incluindo a capital, trabalhariam para moldar o formato de “U” da curva de receita. Contudo, mesmo controlando pelo PIB *per capita*, a relação da receita corrente *per capita* com a população é claramente quadrática. Isso fica claro na melhoria do modelo com a inserção do termo de grau 2 na equação. Portanto, o próprio incremento da população, a partir de determinado ponto, favorece o aumento da receita *per capita*. Interpretamos esse resultado como uma consequência da centralidade exercida pelas grandes cidades, ou seja, o fato de funcionarem como polos de serviços e de equipamentos favorece que essas centralidades arrecadem mais tributos e recebam uma fatia proporcionalmente maior de transferências vinculadas à oferta de serviços públicos.

A estimativa dos coeficientes permite o cálculo do ponto de mínimo da receita com relação à população. Simplificando a equação (2), sendo $x = \ln(P)$ e $K = \beta_0 + \beta_3 \ln(Y) + \varepsilon$, tem-se que:

$$\ln(R) = K + \beta_1 x + \beta_2 x^2 \quad (4)$$

E derivando $\ln(R)$ em relação a x :

$$\frac{\partial(\ln(R))}{\partial x} = \beta_1 + 2\beta_2 x$$

Assim, o ponto de mínimo de x^* estaria em:

$$\beta_1 + 2\beta_2 x^* = 0 \Rightarrow x^* = -\frac{\beta_1}{2\beta_2}$$

Transformando x para a variável populacional original, tem-se que:

$$P^* = \exp(x^*) = \exp\left(-\frac{\beta_1}{2\beta_2}\right)$$

Como $\beta_1 = -1,892697$ e $\beta_2 = 0,083995$, logo:

$$P^* = \exp\left(-\frac{-1,892697}{2 \times 0,083995}\right) = \exp(11,266724) \cong 78.176$$

Portanto, a curva da receita corrente *per capita* controlada pelo PIB *per capita*, no presente exercício, atinge o ponto de mínimo para uma população ao redor de 78 mil habitantes. É um valor no qual as receitas do FPM já estão bastante diluídas e a cidade não atinge ainda um grau de centralidade e oferta de serviços que possibilite um financiamento maior por outras fontes. Vale notar que isso é apenas um modelo, mas ele sinaliza que os municípios que se aproximam desse perfil tendem a apresentar uma receita corrente *per capita* inferior à mediana. Assim, o modelo ratifica estatisticamente a hipótese de uma relação das receitas correntes quadrática com relação à população e linear e positiva com relação ao PIB, consubstanciando a tese de que os municípios médios (por vezes grandes, mas não centrais) e pobres encontram-se numa situação de desvantagem no sistema de partilhas da federação.

3.4 - Análise empírica: quem são os “esquecidos”?

Nas subseções anteriores, foram investigados padrões e modelos que descrevem e sintetizam os determinantes da variação da receita corrente *per capita* entre os municípios de Minas Gerais. Nesta última subseção analítica, pretende-se pesquisar concretamente quais são os municípios mais desfavorecidos no sistema federativo de partilhas, quais grupos de conta mais penalizam suas receitas e se é possível encontrar uma relação entre escassez de recursos e piora dos índices de desenvolvimento humano e condições de vida.

Fazendo uma primeira aproximação, são contados os municípios no 1º decil de receita corrente *per capita* por região geográfica intermediária e ordenados pelo quociente de participação da região no total de municípios no 1º decil. Esse indicador pondera a participação de municípios no 1º decil da região pela participação do número de municípios da região no total do Estado; portanto, é uma medida de especialização da região na concentração de municípios com baixo nível de receita corrente *per capita*. O indicador é calculado de acordo com a fórmula abaixo:

$$Q_{d1} = \frac{n_{d1,r}/n_{d1}}{n_r/n} \quad (5)$$

Onde Q é o quociente de participação no 1º decil, *d1* indica presença no 1º decil e *r* representa a região intermediária. A partir desse cálculo, chega-se à distribuição de municípios no menor decil de receita *per capita* por região intermediária, conforme a Tabela 13.

Tabela 13: Quocientes de participação dos municípios no 1º decil de receita *per capita* por regiões intermediárias

Região Geográfica Intermediária	Total Municípios		1º D - Receita Corrente per capita		
	Numero	Part	Numero	Part	Quociente
Ipatinga	41	5,0%	7	8,4%	1,7
Montes Claros	85	10,3%	14	16,9%	1,6
Juiz de Fora	142	17,2%	20	24,1%	1,4
Belo Horizonte	73	8,8%	9	10,8%	1,2
Teófilo Otoni	82	9,9%	10	12,0%	1,2
Governador Valadares	55	6,7%	6	7,2%	1,1
Barbacena	49	5,9%	5	6,0%	1,0
Divinópolis	58	7,0%	4	4,8%	0,7
Patos de Minas	34	4,1%	2	2,4%	0,6
Pouso Alegre	76	9,2%	4	4,8%	0,5
Varginha	78	9,5%	2	2,4%	0,3
Uberaba	29	3,5%	0	0,0%	0,0
Uberlândia	23	2,8%	0	0,0%	0,0
Total	825	100,0%	83	100,0%	1,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

Avaliando a distribuição dos municípios mais penalizados pelo sistema de partilhas por região intermediária, observa-se primeiramente a tradicional divisão socioeconômica do Estado, entre norte e sul, com grande número de municípios (45%) localizados nas regiões mais pobres, como Norte (Montes Claros) e Nordeste (Teófilo Otoni) e Leste (Governador Valadares e Ipatinga). Também se verifica uma alta participação de municípios (24%) na Zona da Mata (Juiz de Fora). Contudo, a principal contribuição deste trabalho está em apontar para a condição de desfavorecimento dos municípios da região de Belo Horizonte. Ao todo, 11% dos municípios no 1º decil de receita corrente *per capita* encontram-se nessa região.

Se descrevermos a distribuição dos municípios mais desfavorecidos numa escala mais aproximada, por regiões imediatas, repetindo o exercício, pode-se observar que os municípios listados da região intermediária de Belo Horizonte encontram-se concentrados na sua região imediata (8 deles), delimitação geográfica que coincide parcialmente com sua região metropolitana⁹. A região imediata de Belo Horizonte é a que apresenta a maior participação de municípios no 1º decil de receita *per capita* (9,6%) e um dos mais

⁹ A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é um recorte político-administrativo, definido pelo Governo do Estado de Minas Gerais com a finalidade de promover o planejamento metropolitano, e conta com 34 municípios. A Região Imediata de Belo Horizonte é uma divisão regional definida pelo IBGE para capturar fluxos de deslocamento regulares e conta com 29 municípios, ou seja, cinco a menos que a RMBH.

altos quocientes locais (2,8). Portanto, a região imediata de Belo Horizonte é uma das que mais se destaca pela presença de municípios desfavorecidos, conforme se observa na Tabela 14:

Tabela 14: As 20 regiões imediatas com maiores quocientes de participação dos municípios no 1º decil de receita *per capita*

Região Geográfica Intermediária	Região Geográfica Imediata	Total Municípios		1º D - Receita Corrente per capita		
		Numero	Part	Numero	Part	Quociente
Teófilo Otoni	Pedra Azul	7	0,8%	4	4,8%	5,7
Montes Claros	Espinosa	8	1,0%	3	3,6%	3,7
Juiz de Fora	Viçosa	11	1,3%	4	4,8%	3,6
Montes Claros	São Francisco	6	0,7%	2	2,4%	3,3
Juiz de Fora	Cataguases	10	1,2%	3	3,6%	3,0
Belo Horizonte	Belo Horizonte	28	3,4%	8	9,6%	2,8
Juiz de Fora	Carangola	7	0,8%	2	2,4%	2,8
Montes Claros	Januária	8	1,0%	2	2,4%	2,5
Ipatinga	Caratinga	16	1,9%	4	4,8%	2,5
Juiz de Fora	São João Nepomuceno - Bicas	9	1,1%	2	2,4%	2,2
Teófilo Otoni	Almenara	14	1,7%	3	3,6%	2,1
Varginha	São Sebastião do Paraíso	5	0,6%	1	1,2%	2,0
Divinópolis	Divinópolis	20	2,4%	4	4,8%	2,0
Montes Claros	Janaúba	11	1,3%	2	2,4%	1,8
Juiz de Fora	Ubá	17	2,1%	3	3,6%	1,8
Juiz de Fora	Manhuaçu	24	2,9%	4	4,8%	1,7
Governador Valadares	Guanhães	19	2,3%	3	3,6%	1,6
Ipatinga	Ipatinga	19	2,3%	3	3,6%	1,6
Montes Claros	Salinas	13	1,6%	2	2,4%	1,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

Feitas essas considerações sobre a distribuição regional dos municípios no decil de menor receita corrente *per capita*, pergunta-se: quais são efetivamente os municípios nessa categoria? A tabela abaixo lista os 20 municípios com as menores receitas correntes *per capita*.

Tabela 15: Os 20 municípios com as menores receitas correntes *per capita*, população e PIB *per capita* (2024)

Ordem Receita per capita	Região Geográfica Imediata	Município	Receita Corrente per capita	População	PIB per capita
1	Belo Horizonte	Ribeirão das Neves	3.128	344.828	15.027
2	Belo Horizonte	Esmeraldas	3.429	91.573	10.627
3	Governador Valadares	Coroaci	3.801	11.200	11.214
4	Manhuaçu	Mutum	3.817	28.670	17.739
5	Belo Horizonte	Ibirité	3.842	178.713	17.925
6	Belo Horizonte	Santa Luzia	3.956	229.483	23.054
7	Januária	Januária	3.963	67.087	12.291
8	Ipatinga	Santana do Paraíso	3.966	48.286	15.542
9	Conselheiro Lafaiete	Conselheiro Lafaiete	3.970	137.980	22.601
10	Divinópolis	Itapecerica	4.028	21.462	29.317
11	Belo Horizonte	Vespasiano	4.072	136.826	22.076
12	Belo Horizonte	Sabará	4.125	134.286	31.289
13	São Lourenço	Lambari	4.203	20.950	19.335
14	Janaúba	Porteirinha	4.227	38.668	13.627
15	Cataguases	Cataguases	4.234	67.872	24.334
16	Juiz de Fora	Santos Dumont	4.269	43.392	25.419
17	Manhuaçu	Manhuaçu	4.285	96.545	33.959
18	Viçosa	Porto Firme	4.335	10.825	12.032
19	Barbacena	Senhora dos Remédios	4.348	10.640	10.881
20	Januária	São João das Missões	4.357	13.467	6.861
	Mediana		6.390	7.243	19.738

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

Observa-se que a maioria dos municípios é de porte médio, há cinco de porte grande na primeira faixa (G1), quatro municípios pequenos na faixa P3 e apenas um de porte grande na faixa G2. O município que encabeça a lista das menores receitas correntes *per capita* do estado de Minas Gerais é Ribeirão das Neves, um município da região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) que é reconhecido por seus elevados passivos sociais e que serviu de inspiração para a execução deste trabalho. Em segundo lugar, encontra-se Esmeraldas, outro município da RMBH com enormes desafios sociais. Ao todo, a RMBH conta com seis municípios entre os vinte com menores receitas, incluindo ainda Ibirité, Santa Luzia, Vespasiano e Sabará. Outros municípios de porte médio ou grande espalhados pelo interior do estado se destacam, como Conselheiro Lafaiete, Cataguases, Santos Dumont e Manhuaçu.

Na Tabela 16, procura-se avaliar quais grupos de conta mais interferem nos resultados observados:

Tabela 16: Os 20 municípios com as menores receitas correntes *per capita* por grupo de conta (2024)

Região Geográfica Imediata	Município	Arrecadações	Transf. Redistributivas	Devoluções + Compensações + Vinculadas + Outras	Total
Belo Horizonte	Ribeirão das Neves	616	486	2.026	3.128
Belo Horizonte	Esmeraldas	770	946	1.712	3.429
Governador Valadares	Coroaci	230	1.657	1.913	3.801
Manhuaçu	Mutum	501	1.508	1.808	3.817
Belo Horizonte	Ibirité	776	937	2.129	3.842
Belo Horizonte	Santa Luzia	989	297	2.670	3.956
Januária	Januária	658	1.107	2.198	3.963
Ipatinga	Santana do Paraíso	891	1.256	1.819	3.966
Conselheiro Lafaiete	Conselheiro Lafaiete	970	807	2.193	3.970
Divinópolis	Itapeçerica	628	1.730	1.670	4.028
Belo Horizonte	Vespasiano	1.085	813	2.175	4.072
Belo Horizonte	Sabará	1.110	829	2.186	4.125
São Lourenço	Lambari	980	1.473	1.751	4.203
Janaúba	Porteirinha	404	1.440	2.382	4.227
Cataguases	Cataguases	812	1.183	2.238	4.234
Juiz de Fora	Santos Dumont	682	1.424	2.163	4.269
Manhuaçu	Manhuaçu	743	961	2.581	4.285
Viçosa	Porto Firme	315	2.286	1.734	4.335
Barbacena	Senhora dos Remédios	353	2.326	1.669	4.348
Januária	São João das Missões	379	1.838	2.141	4.357
Mediana		707	2.371	3.110	6.573

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023).

Os resultados variam conforme os municípios, mas pode-se identificar alguns padrões pela tabela acima. As receitas próprias muito abaixo da mediana são o que mais pressionam para baixo as receitas correntes dos municípios pequenos da lista, como Coroaci, Porto Firme e Senhora dos Remédios. O baixo valor de transferências redistributivas é um dos fatores que mais penaliza os municípios médios e grandes. E as demais transferências – devoluções, compensações, vinculadas – apresentam-se em padrão inferior à mediana para todos os municípios da lista.

Conhecidos os municípios mais desfavorecidos, pretende-se um último exercício que é confrontar a capacidade financeira resultante de um modelo desigual de partilhas com a realidade e os desafios socioeconômicos dessas jurisdições. Ou seja, cruzando dados de oferta, de capacidade financeira de provimento de serviços públicos com a sua demanda. Nesse sentido, foram selecionadas variáveis e indicadores para seis eixos temáticos: renda, saúde, educação, segurança pública, habitação e mobilidade.

Esta coleta envolveu um dilema entre selecionar indicadores compostos ou variáveis primárias. Como o objeto central do trabalho foi apresentar as distorções presentes no sistema de partilha, não cabia em seu escopo a criação de novos indicadores. Então, foram escolhidos indicadores e variáveis já pré-existentes, bem sistematizados e atualizados. O Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) oferece uma boa alternativa de indicadores para avaliação dos eixos de desenvolvimento humano, pois cada um é composto por uma variedade de medidas que oferecem uma abordagem abrangente sobre determinado eixo social. Por outro lado, esses indicadores adicionam muitas mensurações, misturando conceitos que, por vezes, não são adequados para determinados enfoques, como, por exemplo, reunir dados de demanda (de condições de desenvolvimento social) com dados de oferta (de presença de equipamentos públicos). Se, neste trabalho, deseja-se confrontar a oferta, medida pela capacidade financeira, com a demanda por serviços públicos, não parece adequado adotar um indicador que também inclua medições de oferta em seu cálculo. Essa reunião de medidas pode ser proveitosa, de um lado, mas, por outro, pode-se perder o conceito primário do que se deseja auferir. Dessa forma, foram avaliadas medidas para os seis eixos citados caso a caso.

Para a renda optou-se por uma variável primária, o valor do rendimento nominal mensal médio de todos os trabalhos das pessoas de 14 anos ou mais, presente nos Resultados da Amostra do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022). Para a saúde adotou-se o IMRS-Saúde, que conta com diferentes aspectos de saúde pública, como mortalidade por doenças crônicas, cobertura vacinal, internações (a lista com todas as variáveis dos indicadores encontra-se no Anexo III). É um indicador que contém um elemento de oferta, a presença (ou falta) de serviços de média e alta complexidade nos municípios. Essa ausência tem efeito negativo sobre o valor do indicador, o que é uma abordagem um tanto quanto controversa, pois, segundo a Teoria da Localização, os serviços conforme a sua complexidade vão se tornando mais exclusivos e concentrados nas centralidades [(CHRISTALLER, 1933), (LÖSCH, 1940)]. Em que medida a regionalização dos serviços de saúde ou dos serviços públicos em geral no sistema de hierarquia urbano deveria ser interpretada como uma adversidade é algo que merece ser debatido. Contudo, para fins deste trabalho, a utilização

desse indicador, com medidas mais amplas sobre o eixo da saúde, pareceu ser mais vantajosa do que a adoção de uma variável primária, como a expectativa de vida adotada costumeiramente. Para o eixo educação, também foi utilizado o IMRS. Nesse caso, o indicador concentra uma gama de variáveis que retratam prioritariamente a qualidade do ensino, como o índice de qualidade da educação, a distorção idade-série, a formação dos docentes, perspectiva bastante aderente a este trabalho.

Assim, esses três primeiros eixos foram tratados como os indicadores sociais básicos, pois compõem a formação do índice de desenvolvimento humano (IDH), criado pela ONU, e foram reunidos na Tabela 17:

Tabela 17: Os 20 municípios com as menores receitas correntes *per capita* e indicadores sociais básicos – renda, saúde e educação (2022)

Região Geográfica Imediata	Município	Renda		Saúde		Educação	
		Valor	Decil	Valor	Decil	Valor	Decil
Belo Horizonte	Ribeirão das Neves	1.866	D6	0,775	D6	0,637	D4
Belo Horizonte	Esmeraldas	1.994	D7	0,616	D1	0,634	D4
Governador Valadares	Coroaci	1.891	D6	0,827	D9	0,583	D1
Manhuaçu	Mutum	2.015	D7	0,659	D2	0,667	D7
Belo Horizonte	Ibirité	2.007	D7	0,63	D1	0,649	D5
Belo Horizonte	Santa Luzia	2.161	D8	0,722	D4	0,672	D7
Januária	Januária	1.758	D5	0,569	D1	0,631	D4
Ipatinga	Santana do Paraíso	2.528	D10	0,785	D7	0,580	D1
Conselheiro Lafaiete	Conselheiro Lafaiete	2.545	D10	0,744	D5	0,683	D8
Divinópolis	Itapecerica	2.086	D8	0,74	D4	0,669	D7
Belo Horizonte	Vespasiano	2.211	D8	0,388	D1	0,656	D6
Belo Horizonte	Sabará	2.285	D9	0,753	D5	0,626	D4
São Lourenço	Lambari	1.971	D7	0,76	D5	0,703	D10
Janaúba	Porteirinha	1.567	D3	0,814	D8	0,712	D10
Cataguases	Cataguases	2.244	D9	0,714	D3	0,621	D3
Juiz de Fora	Santos Dumont	1.963	D7	0,641	D2	0,681	D8
Manhuaçu	Manhuaçu	2.192	D8	0,708	D3	0,668	D7
Viçosa	Porto Firme	1.542	D3	0,846	D10	0,651	D6
Barbacena	Senhora dos Remédios	1.436	D2	0,774	D6	0,647	D5
Januária	São João das Missões	1.413	D2	0,64	D2	0,390	D1
Mediana		1.848		0,762		0,649	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023) e da Plataforma IMRS (FJP).

Na tabela, a renda está expressa em reais, a saúde e a educação em um índice que varia entre 0 e 1, sendo 0 a pior condição e 1 a melhor. São apresentadas as medianas para todo o Estado e também o decil de cada município para facilitar a leitura de sua posição na série. Pelos dados observados, não parece haver uma relação muito clara entre baixo nível de receita e desenvolvimento humano. Dos 20 municípios listados, apenas 5 encontram-se abaixo da mediana da renda, 14 na saúde e 10 na educação.

Assim, apenas a saúde parece indicar uma relação positiva, na qual quanto menor a receita corrente *per capita* piores os efeitos sobre a saúde pública.

No exercício seguinte, foram reunidas medições sobre segurança, habitação e mobilidade para uma leitura mais abrangente das condições de vida nos municípios mineiros. Para a segurança foi utilizada o IMRS, pois o indicador, além da tradicional medida de homicídios, inclui dados sobre crimes contra o patrimônio. Para a habitação, utilizou-se um outro indicador bastante relevante e reconhecido nacionalmente, elaborado pela Fundação João Pinheiro: o déficit habitacional, que mede a proporção de domicílios em condições precárias de moradia. Portanto, esse indicador, diferentemente dos anteriores, apresenta direção contrária: quanto maior seu valor, piores as condições de vida, ou seja, maiores as participações de domicílios em condições precárias. E, por último, para medir mobilidade, foi calculado o tempo médio de deslocamento a partir da variável primária – pessoas de 10 anos ou mais de idade residentes em domicílios particulares, ocupadas na semana de referência, que, no trabalho principal, trabalhavam fora do domicílio, por tempo habitual de deslocamento do domicílio para o trabalho principal – disponível nos Resultados da Amostra do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022). Novamente, essa é uma variável com direção invertida, pois tem como unidade de medida os minutos utilizados para os deslocamentos diários dos moradores ao trabalho. Essas medições foram reunidas numa tabela de indicadores sociais ampliados, conforme abaixo:

Tabela 18: Os 20 municípios com as menores receitas correntes *per capita* e indicadores sociais ampliados – segurança, habitação e mobilidade (2024)

Região Geográfica Imediata	Município	Segurança		Habitação		Mobilidade	
		Valor	Decil	Valor	Decil	Valor	Decil
Belo Horizonte	Ribeirão das Neves	0,499	D1	9,4	D3	91	D1
Belo Horizonte	Esmeraldas	0,532	D1	6,7	D7	83	D1
Governador Valadares	Coroaci	0,584	D2	7,9	D5	30	D9
Manhuaçu	Mutum	0,634	D4	5,4	D8	35	D7
Belo Horizonte	Ibirité	0,596	D3	9,4	D3	83	D1
Belo Horizonte	Santa Luzia	0,650	D5	8,7	D4	82	D1
Januária	Januária	0,638	D4	12,2	D1	42	D4
Ipatinga	Santana do Paraíso	0,601	D3	7,6	D5	54	D1
Conselheiro Lafaiete	Conselheiro Lafaiete	0,649	D5	10,7	D2	61	D1
Divinópolis	Itapecerica	0,653	D5	6,5	D7	43	D3
Belo Horizonte	Vespasiano	0,514	D1	10,0	D2	81	D1
Belo Horizonte	Sabará	0,602	D3	9,8	D2	75	D1
São Lourenço	Lambari	0,652	D5	6,1	D7	33	D8
Janaúba	Porteirinha	0,573	D2	7,3	D6	49	D2
Cataguases	Cataguases	0,634	D4	9,6	D3	45	D3
Juiz de Fora	Santos Dumont	0,698	D7	9,3	D3	52	D2
Manhuaçu	Manhuaçu	0,607	D3	9,7	D3	34	D8
Viçosa	Porto Firme	0,601	D3	7,7	D5	39	D5
Barbacena	Senhora dos Remédios	0,698	D7	6,4	D7	55	D1
Januária	São João das Missões	0,642	D4	13,9	D1	77	D1
Mediana		0,657		7,4		38	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023) e da Plataforma IMRS (FJP).

Nesse caso, as aferições parecem indicar uma correlação mais significativa entre municípios com baixos níveis de receita e baixas condições de vida. Pode-se afirmar que a segurança pública é um dos maiores desafios do estado brasileiro na atualidade, e essa batalha é especialmente mais acentuada nas periferias urbanas das grandes cidades. Dos 20 municípios citados, 18 apresentam níveis de segurança abaixo da mediana. No caso dos municípios da RMBH, três (Ribeirão das Neves, Esmeraldas e Vespasiano) encontram-se no 1º decil, ou seja, apresentam as piores condições de segurança pública no estado de Minas Gerais. O indicador de habitação também parece sinalizar uma correlação entre baixa capacidade financeira e piores condições de vida, no caso uma maior proporção de habitações em condições precárias. Dos vinte municípios listados, catorze encontram-se acima da mediana. Por último, a mobilidade parece ser outra dimensão que afeta a qualidade de vida dos moradores dos municípios desfavorecidos pelo sistema de partilha de receitas. São contados dezesseis municípios entre os vinte da lista com minutos deslocamento acima da mediana do estado. Os transtornos diários com a mobilidade da população traduzem dois problemas: a falta de economia, de oportunidades de emprego no próprio município, que induzem o morador a

trabalhar em cidade vizinha, e a falta de infraestrutura adequada de transporte. Ambos os problemas retratam fidedignamente as condições de vida dos moradores de cidades-dormitório de baixa renda das regiões metropolitanas.

Para expandir essa análise a todos os municípios da base, foi executado um teste de correlação de *Spearman* entre receita corrente *per capita* e as diferentes dimensões de demandas sociais. Os resultados encontram-se na tabela abaixo:

Tabela 19: Correlação da receita corrente *per capita* com indicadores sociais

Variável	Correlação	P-valor	
Receita per capita	1,0000		
Renda	-0,0161	0,6451	
Saúde	0,0741	0,0334	**
Educação	-0,0336	0,3344	
Segurança	0,4331	0,0000	***
Habitação	-0,1919	0,0000	***
Mobilidade	-0,1218	0,0005	***
Obs: *p<0,1; **p<0,5; ***p<0,01			

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024), do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023) e da Plataforma IMRS (FJP).

Como se pode observar, de fato, renda e educação, não apresentam correlação significativa com a receita corrente *per capita*. A dimensão saúde apresenta significância estatística a 5%, com o sinal esperado, ou seja, quanto menor os níveis de receita piores os níveis de saúde, mas a correlação é bem fraca. Por outro lado, as dimensões sociais ampliadas apresentam correlações mais representativas. A dimensão segurança apresenta correlação moderada e significativa a 1%, com sinal esperado, ou seja, quanto menores as receitas piores os indicadores de segurança. Para habitação e mobilidade o cenário é parecido, ambas apresentam correlações fracas, mas significativas a 1%, com sinal esperado, nesse caso uma relação inversa, pois menores receitas indicam maiores proporções de habitações precárias e tempo de deslocamento.

Portanto, essa seção empírica oferece ao menos duas evidências. De um lado, ratifica-se o diagnóstico consolidado na literatura regional sobre o desfavorecimento das regiões mais pobres do estado de Minas Gerais, notadamente no Norte e Nordeste, com elevado número de municípios com baixos níveis de receita *per capita*. Contudo, este trabalho diferencia-se da literatura ao apontar que a condição de desvantagem no sistema de partilhas se

concentra nos municípios de porte médio dessas regiões. Por outro lado, o exercício aponta para a alta participação de municípios da região metropolitana, municípios médios ou grandes, de baixa produção *per capita*, notadamente exercendo a função de cidades-dormitório e com baixos níveis de condições de vida. Esta parece ser a principal contribuição do trabalho para o diagnóstico da distribuição das finanças públicas municipais e seus reflexos sobre a prestação de serviços públicos aos cidadãos do estado de Minas Gerais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho dedicou-se a investigar as iniquidades horizontais presentes na distribuição das receitas públicas entre os municípios do estado de Minas Gerais. A partir da análise das fontes de receita corrente por faixa populacional, foi possível identificar padrões consistentes de desigualdades. Adicionalmente, procurou-se investigar em que medida o perfil socioeconômico dos municípios, notadamente o tamanho populacional e a capacidade econômica (PIB) explicam esse sistema de partilhas. Por último, a pesquisa traçou um perfil dos municípios mais desfavorecidos, procurando associar capacidade financeira com indicadores socioeconômicos e condições de vida.

Os resultados demonstram claramente uma relação consistente entre receita corrente *per capita* e faixa populacional em formato de “U”, ou seja, municípios médios e grandes apresentam sistematicamente níveis mais baixos de receita quando comparados aos demais. Esse padrão é consequência direta de um sistema de partilhas que conta com receitas próprias, que apresenta uma característica ascendente por tamanho populacional, favorecendo grandes centralidades e a capital, e transferências distributivas, com comportamento descendente por faixa populacional favorecendo micro e pequenos municípios. Desse somatório, resulta uma depressão na curva de receita corrente *per capita*, onde se localizam os municípios médios.

O que as hipóteses iniciais do trabalho não previam e serviram de grande aprendizado é o efeito das demais transferências, especialmente, as vinculadas a grandes programas sociais, como o Fundeb e o SUS, que apresentam uma distribuição *per capita* predominantemente neutra e, dessa forma, atenuam as iniquidades horizontais, graficamente suspendendo o vale da curva de receita corrente *per capita*. Assim, pode-se concluir que as transferências vinculadas exercem, de fato, seu papel federativo ao focar a distribuição de recursos por critérios preponderantemente *per capita*, posto que são orientadas para prover serviços sociais aos cidadãos.

A hipótese de influência da população e do PIB na explicação das variações da receita corrente são confirmadas de forma consistente. O modelo econométrico apresenta um bom ajuste (R^2 ajustado = 0,75), os coeficientes são

altamente significativos (p -valor $< 0,01$) e seus sinais são economicamente coerentes. A população tem sinal negativo no termo de 1ª ordem e positivo no de 2ª ordem, o que indica uma relação decrescente entre receita corrente e população até um ponto de mínimo (em torno de 78 mil habitantes), quando passa a apresentar uma relação crescente, revelando simultaneamente a influência das regras do FPM, num primeiro momento, e o papel da centralidade, num segundo, na concentração do recolhimento de impostos e recebimento de transferências por serviços prestados à região. O PIB, por sua vez, apresenta sinal positivo com a receita, o que é bastante intuitivo: quanto maior a capacidade econômica maiores os níveis de fontes de receita como arrecadações, devoluções e compensações.

Por último, o exercício de relacionar dados de capacidade financeira e condições socioeconômicas dos municípios revela, ainda que com correlações fracas, que os municípios com menores níveis de receita corrente *per capita* também apresentam os piores níveis de condições de vida. Os resultados para os indicadores de desenvolvimento humano – renda, saúde e educação – são pouco expressivos; contudo, os resultados para dimensões ampliadas de qualidade de vida revelam que os municípios esquecidos pelo pacto federativo são aqueles acometidos por maiores níveis de violência urbana, de precariedade de moradias e piores condições de mobilidade.

Portanto, os resultados obtidos a partir da análise das receitas e transferências governamentais dos municípios mineiros demonstram com clareza a existência de uma condição de desfavorecimento no sistema de partilhas de municípios médios e grandes de baixa renda por conta da combinação das fontes de receita, que ora priorizam micro e pequenos municípios, ora favorecem municípios com maior capacidade econômica. Soma-se a esse desfavorecimento fiscal um quadro de mazelas sociais e econômicas, o que revela que o pacto federativo brasileiro preteriu o atendimento a esse grupo de municípios, orientado por um diagnóstico defasado e por pressões políticas macrorregionais.

Por conta da brevidade de uma monografia, o trabalho se restringiu à análise das fontes de receita dos municípios do Estado de Minas Gerais, mas essa investigação merece ser ampliada para todo o Brasil. O trabalho de Prado

(2020) já antecipa alguns desses resultados; contudo, seu foco está em demonstrar as disparidades provocadas pelo FPM, que ocasionam as elevadas receitas de micro e pequenos municípios. A proposta deste trabalho, e que merece investigações posteriores, está em investigar como o somatório de fontes de receita gera um espaço de desfavorecimento a municípios médios e pobres.

A principal contribuição dessa pesquisa está em demonstrar que o sistema de partilhas apresenta iniquidades que são consequentes sobretudo de um diagnóstico defasado da realidade brasileira e de limitações técnicas presentes à época. É razoável supor que um instrumento de transferências com o objetivo de mitigar as diferenças de renda entre os entes federados devesse incorporar em seu cálculo uma medida aproximada do inverso da renda. A opção por um modelo paramétrico informado apenas pela população parecia ser uma boa alternativa diante da realidade brasileira à época, na qual a pobreza estava associada à zona rural. Contudo, ao longo das últimas seis décadas, assistiu-se a grandes transformações na geografia regional brasileira, como a ascensão do agronegócio, a desconcentração da indústria e a expansão das periferias urbanas por todo o país.

Diante dessa nova realidade, pode-se afirmar que uma das principais batalhas da sociedade brasileira se dá nas periferias das grandes cidades. São nessas localidades que se observa os maiores índices de criminalidade, o abrigo a facções criminosas, a concentração de habitações em condições precárias, a falta de infraestrutura e mobilidade, e a dificuldade de ofertar serviços públicos em geral, como saúde e educação, em comunidades dominadas pelo poder paralelo. Paradoxalmente, o trabalho aponta que são a essas localidades que se destinam os menores níveis de receita corrente *per capita* entre as jurisdições. Portanto, parece ser preciso corrigir o atual sistema de partilhas, com uma metodologia que almeje efetivamente a equalização da capacidade financeira das jurisdições, apoiada num diagnóstico atualizado da realidade regional brasileira.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J. When was the municipal government capable of delivering policy? The case of Brazilian municipalities. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 703-725, 2015.

AFONSO, J. R. (2016). Federalismo fiscal brasileiro: uma visão atualizada. *Caderno Virtual*, v. 1, n. 34.

AFONSO, J. R.; SOARES, J. M., CASTRO, K. P. (2013). *Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro*. Documento para Discussão. Banco Interamericano de Desenvolvimento, # IDB-DP-265.

ALVES, T; PINTO, J. M. R. (2020). As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. *Revista de Financiamento da Educação*, v. 10, n. 23, 2020.

BACK, F. M. A. (2022). *Coordenação Federativa e Capacidades Estatais dos Municípios: uma análise do cumprimento das metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS*. Tese de doutorado (Ciências Sociais). Araraquara: Unesp.

BRASIL (2024). Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (2024). *Siconfi – Contas Anuais dos Municípios (FINBRA): base de dados*. Brasília: STN. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br>.

BRASIL (2023). Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL (2012). Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. Altera as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, para dispor sobre a distribuição dos royalties e da participação especial. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 3 dez. 2012.

BRASIL (2010). Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 2010.

BRASIL (2001). Emenda Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001. Altera dispositivos da Constituição Federal relativos ao ICMS e ao transporte de mercadorias. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 2001.

BRASIL (2000). *Lei Complementar n^o 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 mai. 2000.

BRASIL (2000b). *Emenda Constitucional n^o 29, de 13 de setembro de 2000*. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 14 set. 2000.

BRASIL (2020c). *Lei Complementar n^o 175, de 23 de setembro de 2020*. Dispõe sobre o padrão nacional de obrigação acessória do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e altera a Lei Complementar n^o 116, de 31 de julho de 2003. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 24 set. 2020.

BRASIL (1997). *Lei n^o 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 7 ago. 1997.

BRASIL (1996). *Lei Complementar n^o 87, de 13 de setembro de 1996*. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 1996

BRASIL (1989). *Lei Complementar n^o 62, de 28 de dezembro de 1989*. Dispõe sobre os critérios de rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 29 dez. 1989.

BRASIL (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL (1981). *Decreto-Lei n^o 1.881, de 27 de agosto de 1981*. Altera a Lei n^o 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 28 ago. 1981.

BRASIL (1966). *Lei n^o 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1966.

BRASIL (1965). Emenda Constitucional n^o 18, de 1^o de dezembro de 1965. Altera dispositivos da Constituição Federal relativos ao sistema tributário. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 3 dez. 1965.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. (1962). *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press,

CALVO, M. C M.; LACERDA, J. T.; COLUSSI, C. F.; SCHNEIDER, I. J. C.; ROCHA, T. A. H. (2016). Estratificação de municípios brasileiros para avaliação de desempenho em saúde. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 25 (4) Oct-Dec.

CARNEIRO, A. H. C.; SANTANA F. B.; e JESUS T. C. A. (2020). *Finanças: a gestão de recursos como instrumento de transformação no planejamento municipal*. Brasília: CNM, 2020.

CHRISTALLER, W. (1933). *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1966.

CINGOLANI, L. (2013). The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures. *UNU-MERIT Working Paper Series on Institutions and Economic Growth*. IPD WP13. #2013-053.

COELHO, S. C. N. (2012). *Curso de Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Editora: Forense.

Confederação Nacional de Municípios (2023). *As perspectivas para os repasses de FPM em 2023*. Estudos Técnicos, abr. 2023

COSTA, I. C. (2025). *Capacidade Estatal na Arrecadação Tributária Municipal: uma análise da eficiência na arrecadação do imposto sobre serviços dos municípios de Minas Gerais entre 2003 e 2019*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

DRAGU, T.; FAN, X.; KUKLINSKI, J. (2014). Designing Checks and Balances. *Quarterly Journal of Political Science*: Vol. 9: No. 1, pp 45-86.

FARIAS, L. (2012). *Royalties do petróleo: as regras do jogo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Plataforma IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social: base de dados municipal*. Belo Horizonte: FJP

GASPARINI, C. E.; COSSIO, F. A. B. (2006). Transferências intergovernamentais. In: MENDES, M. *Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Instituto Braudel.

GRIN, E. J. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1121–1146, nov./dez.

GOOTJES, B.; DE HAAN, J.; JONG-A-PIN, R. (2020). Do fiscal rules constrain political budget cycles? *Public Choice*, 188:1-30.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2023). *Censo Demográfico 2022: população e domicílios - primeiros resultados*. Rio de Janeiro: IBGE, 75 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2023). *Produto Interno Bruto dos Municípios: 2021*. Rio de Janeiro: IBGE.

LOPREATO, Francisco Luiz C. (2022). Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 1 (74), p. 1-41, jan./abr.

LÖSCH, A. (1940). *The Economics of Location*. New Haven: Yale University Press, 1954.

MARENCO, A.; RAMELLI, F.; MEDEIROS, M.; RIBEIRO, P. H. S. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 32, n. 95, p. 1–20.

MASSARDI, W.O. (2014). Esforço fiscal e desempenho socioeconômico dos municípios mineiros. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa.

MENDES, E. V. (2011). *As redes de atenção à saúde*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde.

MINAS GERAIS (2023). Lei n° 24.431, de 14 de setembro de 2023. Altera a Lei n° 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios. *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 15 set. 2023.

MORA, M. (2016). *Evolução recente da dívida estadual*. Textos para discussão. Rio de Janeiro: Ipea.

MORAES, A. (2014). *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Atlas.

MUSGRAVE, R. A. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill.

NORTH, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OATES, W. E. (2006). On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. IFIR Working Paper n. 2006-05.

OATES, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

PINTO, J. M. de R.; CORREA, B. C. (2020). Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? *FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 10, n. 24, p. 1-21.

PRADO, S. (2020). Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira. Coleção Teses. Campinas, SP: Unicamp, IE.

PRUD'HOMME, R. (1995). *The dangers of decentralization*. World Bank Research Observer, v. 10, n. 2, p. 201-220.

REZENDE, F. (2018). Federalismo fiscal e gestão pública. In: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (org.). *Desafios da nação: artigos de apoio*. v. 1. Brasília: Ipea.

SOUSA, A. A. (2022). *Eficiência tributária, transferências constitucionais e perfil socioeconômico dos municípios de Minas Gerais: contribuições empíricas em torno da Proposta de Emenda Constitucional nº. 188/2019*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

SOUZA, C. (2002). Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 431-442.

SOUZA, C.; GRIN, E. J. (2021). Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In GRIN, E. J., DEMARCO, J. D. E ABRUCIO, F. L. (org.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.

TIEBOUT, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416-424.

TRISTÃO, J. A. (2008). A administração tributária dos municípios brasileiros. In: Confederação Nacional de Municípios (org.). *Administração tributária e financeira municipal*. Brasília, DF: CNM.

VARGAS, N. C. (2011). A descentralização e as teorias do federalismo fiscal. *Revista Ensaios*. FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 1, pp. 51-76.

APÊNDICE I – Tabela das Contas Anuais

Tabela: Lista de receitas selecionadas das Contas Anuais

Conta	Select
RECEITAS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTÁRIAS) (I)	0
1.0.0.0.00.0.0 - Receitas Correntes	1
1.1.0.0.00.0.0 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	1
1.1.1.0.00.0.0 - Impostos	1
1.1.1.2.00.0.0 - Impostos sobre o Patrimônio	0
1.1.1.2.50.0.0 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	1
1.1.1.2.53.0.0 - Impostos sobre Transmissão Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis"	1
1.1.1.3.00.0.0 - Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza	1
1.1.1.3.03.0.0 - Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte	0
1.1.1.3.03.1.0 - Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Trabalho	0
1.1.1.3.03.4.0 - Imposto sobre a Renda - Retido na Fonte - Outros Rendimentos	0
1.1.1.4.00.0.0 - Impostos sobre a Produção e Circulação de Mercadorias e Serviços	0
1.1.1.4.51.0.0 - Impostos sobre Serviços	0
1.1.1.4.51.1.0 - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN	1
1.1.2.0.00.0.0 - Taxas	1
1.1.2.1.00.0.0 - Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	0
1.1.2.1.01.0.0 - Taxas de Inspeção, Controle e Fiscalização	0
1.1.2.2.00.0.0 - Taxas pela Prestação de Serviços	0
1.1.2.2.01.0.0 - Taxas pela Prestação de Serviços em Geral	0
1.2.0.0.00.0.0 - Contribuições	1
1.2.4.0.00.0.0 - Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública	0
1.3.0.0.00.0.0 - Receita Patrimonial	1
1.3.2.0.00.0.0 - Valores Mobiliários	0
1.3.2.1.00.0.0 - Juros e Correções Monetárias	0
1.3.2.1.01.0.0 - Remuneração de Depósitos Bancários	0
1.4.0.0.00.0.0 - Receita Agropecuária	1
1.6.0.0.00.0.0 - Receita de Serviços	1
1.6.3.0.00.0.0 - Serviços e Atividades Referentes à Saúde	0
1.6.3.1.00.0.0 - Serviços de Atendimento à Saúde	0
1.6.3.1.99.0.0 - Outros Serviços de Atendimento à Saúde	0
1.7.0.0.00.0.0 - Transferências Correntes	1
1.7.1.0.00.0.0 - Transferências da União e de suas Entidades	1
1.7.1.1.00.0.0 - Transferências Decorrentes de Participação na Receita da União	0
1.7.1.1.51.0.0 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	1
1.7.1.1.51.1.0 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - Cota Mensal	0
1.7.1.1.51.2.0 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - Cotas Extraordinárias	0
1.7.1.1.52.0.0 - Cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural	1
1.7.1.2.00.0.0 - Transferências das Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais	1
1.7.1.2.50.0.0 - Cota-parte da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos	0
1.7.1.2.51.0.0 - Cota-parte da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - CFEM	0
1.7.1.2.52.0.0 - Cota-parte da Compensação Financeira pela Produção de Petróleo	0
1.7.1.2.52.4.0 - Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo ¿ FEP	0
1.7.1.3.00.0.0 - Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde ¿ SUS	1
1.7.1.3.50.0.0 - Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde ¿ SUS ¿ Repasses Fundo a Fundo - Bloc	0
1.7.1.3.50.1.0 - Transferências de Recursos do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde ¿	0
1.7.1.3.50.2.0 - Transferências de Recursos do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde ¿	0
1.7.1.3.50.3.0 - Transferências de Recursos do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde ¿	0
1.7.1.3.50.4.0 - Transferências de Recursos do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde ¿	0
1.7.1.3.50.5.0 - Transferências de Recursos do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde ¿	0

Conta	Select
1.7.1.4.00.0.0 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação ¿ FNDE¿	1
1.7.1.4.50.0.0 - Transferências do Salário-Educação	0
1.7.1.4.52.0.0 - Transferências referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar ¿ PNAE	0
1.7.1.4.53.0.0 - Transferências referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar ¿ PNATE	0
1.7.1.4.99.0.0 - Outras Transferências Diretas do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE	0
1.7.1.5.00.0.0 - Transferências de Recursos de Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenv	1
1.7.1.6.00.0.0 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social ¿ FNAS	1
1.7.1.7.00.0.0 - Transferências de Convênios da União e de Suas Entidades	1
1.7.1.9.00.0.0 - Outras Transferências de Recursos da União e de suas Entidades	1
1.7.1.9.57.0.0 - Transferência Especial da União	0
1.7.1.9.58.0.0 - Transferência Obrigatória Decorrente da Lei Complementar nº 176/2020	0
1.7.1.9.60.0.0 - Transferências da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura - Lei nº 14.399/2022	0
1.7.2.0.00.0.0 - Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades	1
1.7.2.1.00.0.0 - Participação na Receita dos Estados e Distrito Federal	0
1.7.2.1.50.0.0 - Cota-Parte do ICMS	1
1.7.2.1.51.0.0 - Cota-Parte do IPVA	1
1.7.2.1.52.0.0 - Cota-Parte do IPI - Municípios	1
1.7.2.1.53.0.0 - Cota-Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	1
1.7.2.3.00.0.0 - Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde ¿ SUS	1
1.7.2.4.00.0.0 - Transferências de Convênios dos Estados e DF e de Suas Entidades	1
1.7.2.4.99.0.0 - Outras Transferências de Convênios dos Estados e DF e de Suas Entidades	0
1.7.2.9.00.0.0 - Outras Transferências dos Estados e Distrito Federal	1
1.7.2.9.51.0.0 - Transferências de Estados destinadas à Assistência Social	0
1.7.2.9.52.0.0 - Transferências de Recursos Destinados a Programas de Educação	0
1.7.2.9.99.0.0 - Outras Transferências dos Estados e DF	0
1.7.3.0.00.0.0 - Transferências dos Municípios e de suas Entidades	1
1.7.4.0.00.0.0 - Transferências de Instituições Privadas	1
1.7.5.0.00.0.0 - Transferências de Outras Instituições Públicas	1
1.7.5.1.00.0.0 - Transferências de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica	1
1.7.5.9.00.0.0 - Demais Transferências de Outras Instituições Públicas	1
1.7.9.0.00.0.0 - Demais Transferências Correntes	1
1.9.0.0.00.0.0 - Outras Receitas Correntes	1
1.9.1.0.00.0.0 - Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais	0
1.9.1.1.00.0.0 - Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais	0
1.9.1.1.09.0.0 - Multas e Juros Previstos em Contratos	0
1.9.2.0.00.0.0 - Indenizações, Restituições e Ressarcimentos	0
1.9.2.1.00.0.0 - Indenizações	0
1.9.2.1.99.0.0 - Outras Indenizações	0
1.9.2.2.00.0.0 - Restituições	0
1.9.2.2.99.0.0 - Outras Restituições	0
2.0.0.0.00.0.0 - Receitas de Capital	0
2.4.0.0.00.0.0 - Transferências de Capital	0
2.4.1.0.00.0.0 - Transferências da União e de suas Entidades	0
2.4.1.4.00.0.0 - Transferências de Convênios da União e de suas Entidades	0
2.4.1.4.99.0.0 - Outras Transferências de Convênios da União e de Suas Entidades	0
2.4.1.9.00.0.0 - Outras Transferências de Recursos da União e de suas Entidades	0
2.4.1.9.51.0.0 - Transferência Especial da União	0
2.4.2.0.00.0.0 - Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades	0
2.4.2.1.00.0.0 - Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde ¿ SUS dos Estados e DF	0
2.4.2.1.50.0.0 - Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde ¿ SUS	0
2.4.2.9.00.0.0 - Outras Transferências de Recursos dos Estados	0
2.4.2.9.99.0.0 - Outras Transferências de Recursos dos Estados	0
TOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)	0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024).

APÊNDICE II – Modelos econométricos e estatísticas

Tabela: Modelos econométricos e suas respectivas estatísticas

Modelo	Equação	Pop		Pop ²		PIB per capita		R ² ajustado	AIC
		Coef	P-valor	Coef	P-valor	Coef	P-valor		
Lin-lin	$R_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot P_i + \beta_2 \cdot Y_i + \varepsilon_i$	-4,17E-03	0,0008	na	na	3,34E-02	0,0000	0,1781	15.830,27
Log-log-1	$\ln(R_i) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \ln(P_i) + \beta_2 \cdot \ln(Y_i) + \varepsilon_i$	-0,2489	0,0000	na	na	0,3123	0,0000	0,5736	15,52
Log-log-2	$\ln(R_i) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \ln(P_i) + \beta_2 \cdot [\ln(P_i)]^2 + \beta_3 \cdot \ln(Y_i) + \varepsilon_i$	-1,8927	0,0000	0,0840	0,0000	0,2942	0,0000	0,7465	-412,42
Dummy-1	$\ln(R_i) = \beta_0 + \beta_1 \cdot P_1 + \beta_2 \cdot P_2 + \beta_3 \cdot P_3 + \beta_4 \cdot P_4 + \beta_5 \cdot M_1 + \beta_6 \cdot M_2 + \beta_7 \cdot M_3 + \beta_8 \cdot M_4 + \beta_9 \cdot \ln(Y_i) + \varepsilon_i$	na	na	na	na	0,2808	0,0000	0,6723	-196,59
Dummy-2	$\ln(R_i) = \beta_0 + \beta_1 \cdot P_1 + \beta_2 \cdot P_2 + \beta_3 \cdot P_3 + \beta_4 \cdot P_4 + \beta_5 \cdot M_1 + \beta_6 \cdot M_2 + \beta_7 \cdot M_3 + \beta_8 \cdot \ln(Y_i) + \varepsilon_i$	na	na	na	na	0,2807	0,0000	0,6717	-196,10
Log-log-2-pq	$\ln(R_i) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \ln(P_i) + \beta_2 \cdot \ln(Y_i) + \varepsilon_i$ (municípios pequenos)	-4,0257	0,0000	0,2031	0,0000	0,2543	0,0000	0,7245	na
Log-log-2-md	$\ln(R_i) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \ln(P_i) + \beta_2 \cdot \ln(Y_i) + \varepsilon_i$ (municípios médios)	0,8531	0,6690	-0,0424	0,6510	0,3684	0,0000	0,5065	na
Log-log-2-gd	$\ln(R_i) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \ln(P_i) + \beta_2 \cdot \ln(Y_i) + \varepsilon_i$ (municípios grandes)	-1,8235	0,0731	0,0710	0,0750	0,4142	0,0000	0,6764	na

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siconfi - Contas Anuais dos Municípios (BRASIL, 2024) e do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023) e do Produto Interno Bruto dos Municípios: 2021 (IBGE, 2023).

ANEXO I – Participação dos estados no FPM-Interior

Figura: Participação dos estados na distribuição do FPM-Interior

Ordem	Unidade da Federação	Participação Percentual
1	Acre	0,2630
2	Alagoas	2,0883
3	Amapá	0,1392
4	Amazonas	1,2452
5	Bahia	9,2695
6	Ceará	4,5864
7	Espírito Santo	1,7595
8	Goiás	3,7318
9	Maranhão	3,9715
10	Mato Grosso	1,8949
11	Mato Grosso do Sul	1,5004
12	Minas Gerais	14,1846
13	Pará	3,2948
14	Paraíba	3,1942
15	Paraná	7,2857
16	Pernambuco	4,7952
17	Piauí	2,4015
18	Rio de Janeiro	2,7379
19	Rio Grande do Norte	2,4324
20	Rio Grande do Sul	7,3011
21	Rondônia	0,7464
22	Roraima	0,0851
23	Santa Catarina	4,1997
24	São Paulo	14,2620
25	Sergipe	1,3342
26	Tocantins	1,2955
	TOTAL	100,0000

Fonte: Lei Complementar 62, de 28/12/1989 e/c Resolução-TCU 242/1990.

ANEXO II – Coeficientes por faixa populacional do FPM-Interior

Figura: Coeficientes por faixa populacional para distribuição do FPM-Interior

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

Fonte: Decreto-Lei 1.881, de 27/8/1981.

ANEXO III – Tabela de indicadores do IMRS

Figura: Indicadores do IMRS-Saúde

DIMENSÕES		INDICADORES					
Nome	Peso no IMRS	Indicador	Peso na dimensão (%)	Peso no IMRS (%)	Unidade	Limite inferior (pior)	Limite superior (melhor)
Saúde	23	Taxa de mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis	10,0	2,3	por 100 mil hab	600	100
		Cobertura vacinal de Pentavalente em menores de 1 ano	15,0	3,5	%	50	100
		Proporção de nascidos vivos cujas mães realizaram 7 ou mais consultas de pré-natal	10,0	2,3	%	50	100
		Proporção de óbitos por causas mal definidas	10,0	2,3	%	30	0
		Proporção de internações hospitalares por condições sensíveis à atenção primária (portaria N.º 221 de 17 de abril 2008)	15,0	3,5	%	50	10
		Proporção das internações de média complexidade de pacientes do SUS encaminhados para outra microrregião	40,0	9,2	%	100	0

Fonte: Acesso disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/>.

Figura: Indicadores do IMRS-Educação

Nome	Peso no IMRS	Indicador	Peso na dimensão (%)	Peso no IMRS (%)	Unidade	Limite inferior (pior)	Limite superior (melhor)
Educação	23	Índice de Qualidade da Educação	25	5,75	%	0	1
		Taxa de distorção idade-série dos anos finais do Ensino Fundamental	10	2,3	%	70	0
		Taxa de distorção idade-série do Ensino médio	10	2,3	%	60	0
		Percentual de docentes com formação classificada como grupo 1 na Educação Infantil	5	1,15	%	0	100
		Percentual de docentes com formação classificada como grupo 1 nos anos iniciais do Ensino Fundamental	5	1,15	%	0	100
		Percentual de docentes com formação classificada como grupo 1 nos anos finais do Ensino Fundamental	15	3,45	%	0	100
		Percentual de docentes com formação classificada como grupo 1 no no Ensino Médio	15	3,45	%	0	100
		Taxa de atendimento da educação básica	15	3,45	%	50	100

Fonte: Acesso disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/>.

Figura: Indicadores do IMRS-Segurança Pública

Nome	Peso no IMRS	Indicador	Peso na dimensão (%)	Peso no IMRS (%)	Unidade	Limite inferior (pior)	Limite superior (melhor)
Segurança Pública	18	Taxa de ocorrências de homicídios dolosos (instituições de segurança pública)	33,34	6	por 100 mil hab	60	0
		Taxa de crimes violentos contra o patrimônio	33,33	6	por 100 mil hab	500	0
		Habitantes por policial militar	33,33	6	por policial	1.000	100

Fonte: Acesso disponível em: <https://imrs.fjp.mg.gov.br/>.