

RECEITAS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS: DIVERSIDADE E INDICADORES¹

Fabrcio Augusto de Oliveira²
Fátima Beatriz C. Teixeira P. Fortes³
Rogério Andrade⁴

RESUMO

Este artigo aborda as receitas dos municípios mineiros de duas formas. Na primeira, as receitas são analisadas a partir de indicadores selecionados, merecendo destaque a construção de um indicador sintético de suficiência fiscal. As receitas dos municípios também foram agregadas segundo faixas de população e regiões de planejamento, tendo sido analisado seu comportamento no ano de 1996 e a evolução no período 1994/96.

A análise dos indicadores evidencia que grande parte dos municípios mineiros apresenta baixo desempenho tributário econômico. O trabalho mostra ainda que, quando agrupados de acordo com critérios que permitem torná-los mais homogêneos, os municípios mineiros apresentam comportamento nitidamente distinto de suas finanças públicas, cabendo destacar o fato de os pequenos municípios apresentarem níveis de receita per capita inferiores apenas aos municípios com mais de 200.000 habitantes.

Com relação ao período 1994/1996, deve-se mencionar que embora as receitas correntes tenham crescido, no conjunto, os municípios de médio porte apresentaram comportamento distinto dos demais, principalmente em

1 Este artigo é parte do trabalho “Finanças dos Municípios Mineiros: Diversidade e Indicadores” realizado pelo Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES) da Fundação João Pinheiro (FJP) em 1998 com o apoio financeiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG) e da Fundação de Amparo da Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG). Além dos autores mencionados, a equipe de trabalho contou com o apoio estatístico do professor José Francisco Soares (Departamento de Estatística/ICEX/UFMG).

2 Doutor em Economia pela UNICAMP.

3 Pesquisadora do FJP/CEES.

4 Pesquisador da FJP/CEES.

função da redução nas transferências de ICMS. Este resultado que pode estar refletindo os novos critérios de distribuição introduzidos pela Lei Robin Hood, sugere a necessidade de estudos que façam um balanço dos critérios de distribuição de receitas aos municípios pelos governos estadual e federal de modo a lhes dar transparência, evitando-se que enquanto uns sejam duplamente favorecidos outros acabem sendo prejudicados.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo aborda o comportamento das receitas dos municípios mineiros no ano de 1996 e a variação observada no período 1994/1996. Buscou-se, dessa forma contribuir para uma melhor compreensão da problemática dos municípios mineiros. Merece destaque a formulação de uma nova metodologia para a análise das finanças públicas que possa contribuir para demonstrar a diversidade entre os municípios. Esse esforço resultou na criação do Indicador do Desempenho Tributário e Econômico (IDTE) que, ao estabelecer uma vinculação entre os níveis e a estrutura de arrecadação tributária e a atividade produtiva, vai refletir o desempenho tributário e econômico de países, estados ou municípios.

O artigo está estruturado da seguinte forma:

- a seção 2 apresenta o comportamento das receitas municipais no ano de 1996 segundo indicadores de capacidade e suficiência fiscal;
- a seção 3 introduz o indicador sintético de suficiência fiscal, denominado Indicador do Desempenho Tributário e Econômico (IDTE) e a relação dos municípios que apresentaram, relativamente aos demais, os melhores e os piores desempenhos do ponto de vista de suas receitas;
- a seção 4 apresenta o comportamento no ano de 1996, segundo faixas de população e regiões de planejamento e a evolução das receitas municipais no período 1994-1996;
- a seção 5 são feitas algumas considerações finais;
- a seção 6 indica as referências bibliográficas.

2 A DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO INDICADORES DE CAPACIDADE E SUFICIÊNCIA FISCAL

As receitas orçamentárias⁵ dos municípios podem ser classificadas, segundo a categoria econômica, em correntes e de capital. Nesta seção, a análise dessas receitas privilegiará as receitas correntes devido ao caráter irregular e a pouca representatividade das de capital.

Quanto a origem dos recursos, as receitas correntes podem ser próprias e/ou oriundas de transferências.

As próprias compreendem basicamente as receitas tributária, patrimonial, industrial e de serviços. Este conjunto de receitas tem como responsável por sua geração, arrecadação e administração o próprio poder municipal, que cobra os tributos de sua competência, presta serviços remunerados, realiza atividades empresariais, *etc.*

Entre as receitas próprias, serão alvo de análise apenas as tributárias que provêm da arrecadação de impostos – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre a Transferência de Bens Imóveis (ITBI) –, de taxas – de iluminação pública, coleta de lixo e alvará de funcionamento, por exemplo –, e de contribuições de melhoria – cobradas por obras realizadas pelo poder municipal.

As transferências estaduais são representadas, principalmente, pela cota-parte (25%) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), mas também pelos repasses de 50% do Imposto sobre a Produção de Veículos Automotores (IPVA), além de outras, como 50% das multas do IPVA, 25% das multas do ICMS e 25% da dívida ativa tributária.

As transferências federais advêm do repasse de 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e de 22,5% do Imposto de Renda (IR), através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A União repassa também 50% do Imposto Territorial Rural (ITR), o imposto retido na fonte do funcionalismo municipal e 2,5% do IPI via participação no Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados, ou Fundo de Exportação (FPEX)⁶.

5 De acordo com a Lei nº 4320 de 17 de março de 1964 que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados e dos municípios e do Distrito Federal.

6 O FPEX é constituído por 10% do IPI arrecadado pela União, para compensar a perda de ICMS nas exportações de manufaturas. Este valor é transferido aos estados exporta-

Serão privilegiadas nesta análise as transferências de FPM e de ICMS por sua importância na estrutura das receitas municipais. É importante registrar aqui que uma maior ou menor dependência do FPM ou ICMS reflete o porte econômico-fiscal dos municípios. Enquanto as transferências de FPM são determinadas principalmente pelo critério população, não se vinculando a base econômica e tributária do município, as de ICMS são determinadas predominantemente⁷ pelo Valor Adicionado Fiscal (VAF) e, portanto, estão diretamente relacionadas ao dinamismo econômico municipal.

Isto posto, nessa seção a análise das receitas públicas municipais será feita tendo por base o comportamento de indicadores de capacidade fiscal e de suficiência fiscal. Os primeiros medem a disponibilidade nos municípios de receitas para financiar as despesas resultantes da provisão de bens e serviços públicos oferecidos à população. Apesar de existirem diversos indicadores de capacidade fiscal, foi selecionado para apresentação nesse artigo a Receita Líquida *Per Capita*.

Os indicadores de suficiência fiscal mostram o grau de autonomia ou dependência dos municípios através da análise da estrutura de financiamento de suas receitas (se próprias ou oriundas de transferências). Foram escolhidos para análise os indicadores: Participação da Receita Tributária na Receita Corrente, Participação das Transferências do FPM na Receita Corrente e Participação das transferências do ICMS na Receita Corrente.

2.1 Indicadores de capacidade fiscal

O indicador receita líquida⁸ *per capita* mostra a disponibilidade de recursos por habitante em cada um dos municípios mineiros, ou o montante que o município dispõe, por habitante, para o financiamento de seus gastos.

dores que transferem, por sua vez, 25% aos municípios, segundo os mesmos critérios de repasses do ICMS.

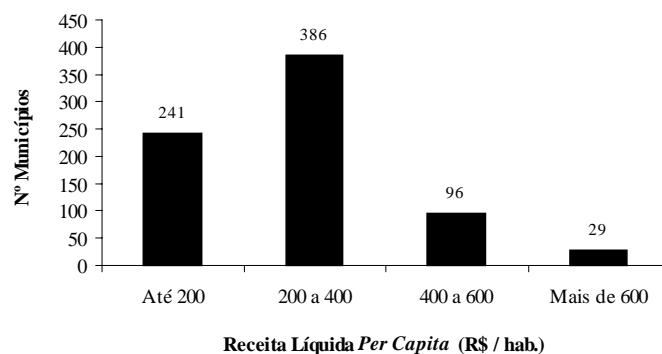
7 Até 1995, 94% do ICMS repassado aos municípios era proporcional ao valor adicionado fiscal (VAF) e vinculava-se, basicamente, à atividade econômica de cada município. A Lei nº 12040 de 28 de dezembro de 1995 (Lei Robin Hood) introduziu novos critérios reduzindo a participação do VAF que, no entanto, permanece como amplamente majoritário – 88,05% em 1996, 83,46% em 1997, 79,49% em 1998, 79,55% em 1999 e de 79,62% no ano 2000.

8 A receita líquida é conceituada como a diferença entre a receita orçamentária (corrente + capital) e as operações de crédito. A Tabela 6.1 apresenta os municípios (93) que realizaram empréstimos em 1996. Apenas para estes municípios a receita orçamentária é diferente da receita líquida.

Pelo Gráfico 2.1, pode-se ver que a concentração de municípios nos intervalos inferiores é mais acentuada, podendo ser observado que 627 deles (83% do total) apresentavam, em 1996, uma receita líquida *per capita* de até R\$400,00; sendo que 241 deles, ou 32% do total, nem ultrapassavam os R\$200,00 para cada habitante. Isto demonstra a menor capacidade financeira desses grupos de municípios em relação aos demais em atender de forma apropriada as demandas de sua população por serviços essenciais, em especial, educação e saúde.

Gráfico 2.1

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS
SEGUNDO A RECEITA LÍQUIDA *PER CAPITA*
MINAS GERAIS – 1996



2.2 Indicadores de suficiência fiscal

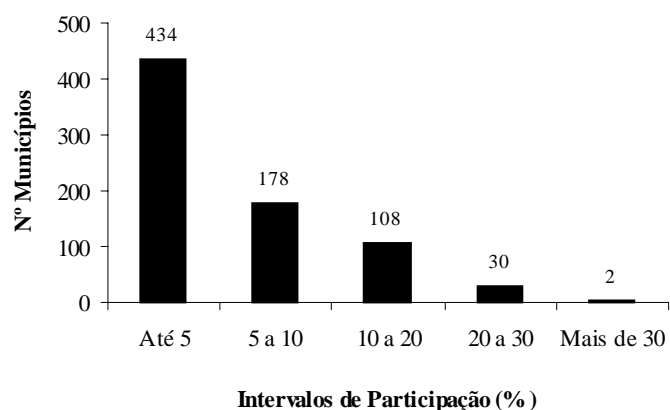
Com relação aos indicadores de suficiência fiscal, o primeiro deles relativo à participação da receita tributária na receita corrente, mostra a contribuição dos tributos municipais (impostos, taxas e contribuições de melhoria) na composição da receita corrente, revelando a capacidade dos municípios na geração de receita própria. A possibilidade de gerar receitas próprias favorece a autonomia dos executivos municipais abrindo-lhes possibilidades de efetuar mudanças concretas na gestão de seus governos.

O Gráfico 2.2 mostra que em termos de geração de recursos próprios a grande maioria dos municípios de Minas Gerais, 434, ou 58%, deles tinham somente até 5% de suas receitas correntes derivadas de receitas tributárias, ou seja, geradas a partir da cobrança de impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI), taxas e contribuições de melhoria. Apenas em dois municípios, Belo Horizonte e São Lourenço, a participação das receitas tributárias nas receitas

correntes era superior a 30%. Os resultados sugerem que grande parte dos municípios mineiros, principalmente os de pequeno porte, não se empenha em desenvolver, quer pela precariedade da base tributável, quer por motivos políticos, ou mesmo pela precária situação financeira da maioria de seus moradores, esforço próprio de arrecadação.

Gráfico 2.2

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A PARTICIPAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA NA RECEITA CORRENTE MINAS GERAIS – 1996



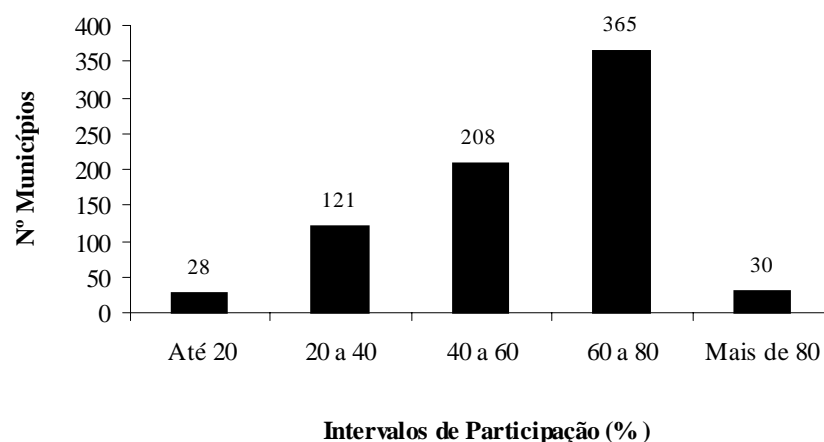
Visando conhecer em separado como os municípios se posicionam face as transferências relativas ao FPM e ao ICMS foram construídos os indicadores de participação do FPM nas receitas correntes e participação do ICMS nas receitas correntes. O primeiro que demonstra o grau de dependência das prefeituras frente aos repasses originários do FPM, tem a magnitude de seu repasse determinada de um lado, pelo comportamento do nível da atividade econômica que afeta a arrecadação dos impostos – Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR) –, que compõem o FPM, e, do outro, pelo porte populacional do município.

Pelo Gráfico 2.3 pode-se observar a forte dependência dos repasses da cota-parte do FPM. Em 1996, em 48,5% do total dos municípios de Minas Gerais, 365, a participação da cota-parte do FPM na receita corrente variava entre 60 a 80%, demonstrando o pouco dinamismo de suas economias. Isso se deve ao fato de que boa parte desses municípios foi emancipada de acordo com critérios que, definidos em função de interesses políticos, não contemplam a capacidade econômico-financeira de atender as demandas da popula-

ção. Para 30 municípios, a dependência era quase total, com a cota-parte do FPM representando mais de 80% das receitas totais. No outro extremo, apenas 28 municípios, 4% do total, localizavam-se no intervalo de classe entre 0 a 20% da participação do FPM em suas receitas correntes.

Gráfico 2.3

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM) NA RECEITA CORRENTE MINAS GERAIS – 1996

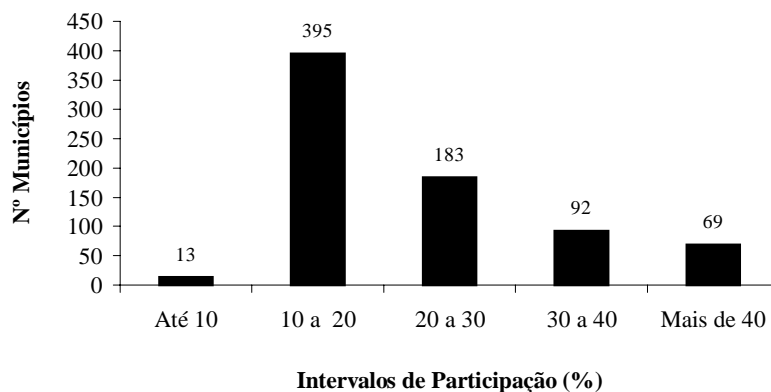


O indicador referente à participação da cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na receita corrente dos municípios, disposto no Gráfico 2.4, mostra o grau de dependência das prefeituras frente a este tipo de repasse do governo estadual. O montante (cota-parte) destinado a cada município depende do desempenho do ICMS que, por sua vez, se vincula ao comportamento da economia e dos critérios de distribuição.

Diferentemente do anterior, este indicador, quanto maior, revela municípios com base econômica mais sólida e atividade econômica dinâmica e/ou diversificada. Nesta perspectiva, é possível afirmar que os municípios maiores tenderão, em geral, a deter parcelas mais significativas na distribuição da cota-parte do ICMS. No extremo, municípios de pequeno porte e economias frágeis terão participações menos significativas.

Gráfico 2.4

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A PARTICIPAÇÃO DA COTA-PARTE DO IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS (ICMS) NA RECEITA CORRENTE MINAS GERAIS – 1996



Pelo Gráfico 2.4, pode-se ver que em 408 municípios (54% do total do estado), as receitas provenientes dos repasses da cota-parte do ICMS, representavam menos de 20% de suas receitas correntes, demonstrando a fragilidade das economias municipais de Minas Gerais. Com participação acima de 40% foram encontrados 69 municípios (menos de 10% do estado) podendo ser considerados como aqueles de maior desenvolvimento econômico ou que pelo menos possuem uma atividade significativa que pode ser, por exemplo, uma grande indústria (caso de Juatuba com a fábrica da Cervejaria Brahma). Por fim, para 12 cidades as transferências originárias do repasse do ICMS representavam mais de 60% de suas receitas correntes.

Comparando-se os Gráficos 2.3 e 2.4, a dependência das receitas correntes frente ao FPM é maior que a do ICMS. À medida que se elevam os percentuais de participação, o número de municípios cresce quando a variável em foco é o FPM, e decresce quando o indicador em questão envolve o ICMS.

Para melhor compreender e analisar a estrutura das finanças municipais fez-se então um esforço de construir um indicador síntese que pudesse propiciar maior poder explicativo para a questão da suficiência fiscal dos municípios. Criou-se assim, o Indicador do Desempenho Tributário e Econômico (IDTE) que será alvo de análise na próxima seção.

3 O INDICADOR DO DESEMPENHO TRIBUTÁRIO E ECONÔMICO (IDTE)

3.1 Metodologia e comportamento em Minas Gerais

De maneira geral, a capacidade de geração de receitas públicas de uma localidade, região ou país é determinada, principalmente, pelo seu estágio de desenvolvimento⁹. Economias que se encontram em estágios incipientes de desenvolvimento apresentam bases estreitas e pouco diversificadas de tributação e, conseqüentemente, limitada capacidade de arrecadação dos poderes públicos. À medida, entretanto, que avançam nesse processo, ampliando e diversificando sua estrutura produtiva, com a elevação dos níveis de renda *per capita* de sua população, suas bases de tributação se expandem, aumentando a capacidade do governo de extração de impostos do setor privado¹⁰. Desse modo, torna-se possível construir um indicador que, estabelecendo uma vinculação entre os níveis e a estrutura de arrecadação tributária e a atividade produtiva, reflita o estágio de desenvolvimento de determinada economia.

Um indicador dessa natureza é importante não só para a realização de análises comparativas sobre níveis de desenvolvimento atingidos por países/regiões/localidades, mas também porque, para a formulação de políticas voltadas para este fim, é necessário conhecer as que teriam maiores efeitos indutores sobre essas realidades, que têm a diversidade como característica. Nelas são distintos tanto os obstáculos/pontos de estrangulamento a serem enfrentados para permitir-lhes ingressar numa rota de desenvolvimento, como as carências/necessidades de sua população e a própria capacidade financeira do poder público de contribuir para a solução desses problemas. Essa diversidade de situações não se coaduna, assim, com políticas padronizadas, que poderiam, inclusive, agravar as desigualdades existentes. Daí a necessidade de formar grupos de países/regiões/localidades mais homogêneos, através de indicadores que expressem seu grau de desenvolvimento econômico, refletidos nos resultados de sua arrecadação tributária, com o intuito de balizar a formulação e implementação de políticas condizentes com essa diversidade.

9 Ver a propósito: Hinrichs, H. H. "Teoria geral da mudança na estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico". Tradução de Ciro Heitor França de Gusmão, Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal, 1972.

10 A rigor, existem outros fatores determinantes do tamanho da carga tributária, destacando-se, entre estes, o papel que o Estado desempenha na economia, que é historicamente determinado. Aqui entretanto, a análise do fator é relativa ao grau de desenvolvimento da economia.

Foi com este propósito que se elaborou o Indicador do Desempenho Tributário e Econômico (IDTE) dos municípios mineiros, com o qual se procura, a partir da determinação das receitas predominantes em sua arrecadação, extrair conclusões sobre o seu estágio de desenvolvimento econômico tributário e, com base nos resultados encontrados, formar grupos mais homogêneos, que tornem mais realistas os diagnósticos sobre seus problemas, e mais eficazes as políticas formuladas para a superação de suas dificuldades. Neste sentido, o IDTE, ao mesmo tempo que permite a reunião de municípios de acordo com o estágio de desempenho tributário e econômico em que se encontram, representa um esforço de sintetizar, em um único indicador, o grau de suficiência fiscal dos municípios mineiros no ano de 1996. Algumas explicações sobre os componentes da receita utilizados na sua construção são necessárias.

Primeiro, foram contempladas apenas as receitas mais relevantes dos municípios, produto de sua base econômica, indicadoras de sua capacidade própria de geração de recursos e, portanto, de sua suficiência fiscal. Neste elenco, incluíram-se as receitas tributárias próprias (RTP) e as transferências do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (TICMS), realizadas pelo estado para os municípios. Embora represente uma transferência, a inclusão da TICMS, nesse conjunto de receitas, explica-se porque ela deriva, predominantemente, do valor que é adicionado no município, sendo determinada pela dimensão e dinamismo de suas bases econômicas. Nessa perspectiva, as receitas da TICMS variam em função do grau de desenvolvimento do município (a não ser no caso de parte da cota correspondente a 25% de seu percentual que é definida em lei estadual), e devem ser incluídas no rol das que se encontram vinculadas ao seu movimento econômico, como as referentes às RTP.

Em segundo, foram incluídas as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (TFPM) realizadas pelo governo federal para os municípios, que são determinadas predominantemente pelo critério populacional para os municípios do interior, não se vinculando ao seu movimento econômico. Assim, municípios com elevada dependência de transferências do FPM para o financiamento de seus gastos caracterizam-se por bases econômicas frágeis e, portanto, estreitas bases de tributação, em contraposição aos mais desenvolvidos, onde prevalecem as RTP e as TICMS.

Com essas hipóteses relativas à origem dessas receitas – a de que uma maior dependência do ICMS vincula-se a uma base econômica mais dinâmica, contrariamente à do FPM, derivou-se, de sua combinação, o Indicador de Desempenho Tributário Econômico (IDTE) dos municípios mineiros, dado pela seguinte fórmula: **IDTE = (RTP + TICMS) / TFPM**

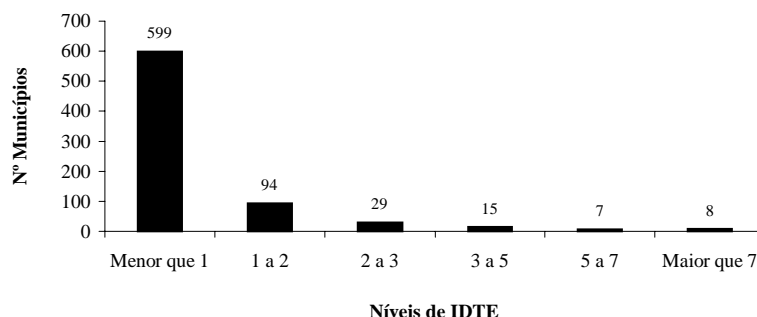
Nesse caso, se:

- $IDTE < 1$, o município classifica-se entre os de baixo nível de desempenho tributário e econômico, já que sua receita predominante deriva das transferências do FPM, que não são determinadas pela sua base econômica;
- $IDTE > 1$ o município classifica-se entre os de maior desempenho tributário econômico, cujo grau aumenta diretamente com a elevação do IDTE.

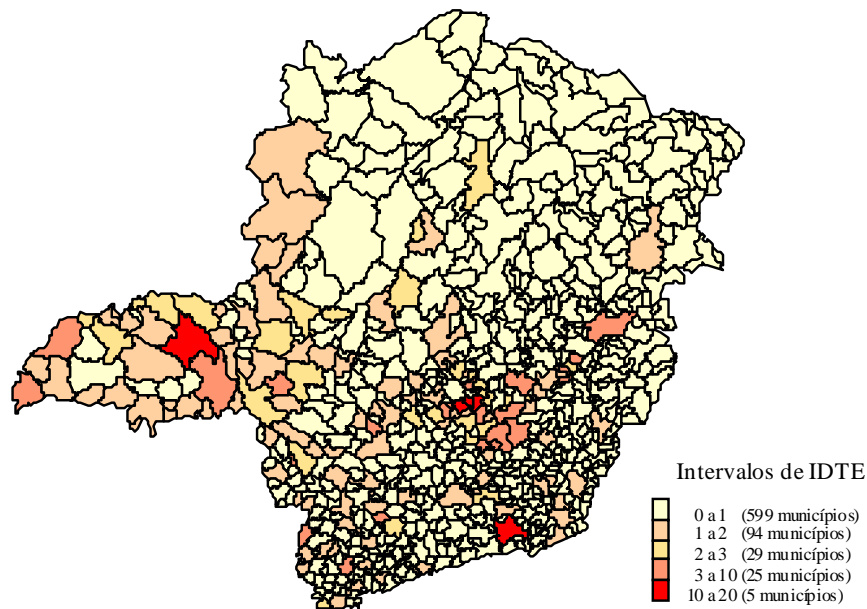
O Gráfico 3.1 mostra que 599 municípios (80% do total) apresentaram um valor para o IDTE menor que 1, em 1996, ou seja, a soma das receitas arrecadadas pelo poder municipal com as transferências de ICMS, que guardam relação com a dinâmica econômica do município é inferior aos repasses de FPM, que, ao contrário, independem do movimento econômico do município. Trata-se, portanto, de municípios que podem ser classificados como de baixo desempenho tributário econômico. O segundo intervalo em termos de importância, ainda que agregando um número bem menor de municípios (94), é aquele no qual receitas arrecadadas pelo poder municipal somadas às transferências de ICMS resulta em um IDTE que varia entre 1 e 2. Ressalta-se, por fim, que para sete municípios (Timóteo, Varginha, Nova Lima, Poços de Caldas, Juatuba, Pouso Alegre e Uberaba) este indicador variou entre cinco e sete, enquanto para oito municípios (Contagem, Betim, Juiz de Fora, Uberlândia, Belo Horizonte, Itabira, Ipatinga e Congonhas) este indicador foi superior a sete.

Gráfico 3.1

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO O INDICADOR DO DESEMPENHO TRIBUTÁRIO E ECONÔMICO (IDTE)
MINAS GERAIS – 1996



MAPA 3.1
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS MINEIROS SEGUNDO O
INDICADOR DESEMPENHO TRIBUTÁRIO E ECONÔMICO (IDTE)
MINAS GERAIS
1996



Fonte: Dados básicos: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).
 Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES).

3.2 O agrupamento dos municípios segundo os indicadores IDTE e a receita líquida *per capita*

A elaboração e análise de políticas públicas, bem como a necessidade de avançar e de regulamentar o processo de descentralização, têm demandado que se priorizem os municípios quanto à sua capacidade e suficiência fiscal. Muitas vezes, é preciso definir municípios em melhores condições de assumir novos papéis. Diante desse fato, buscou-se conhecer a variabilidade dos municípios tendo como parâmetros por um lado o IDTE (indicador sintético de suficiência financeira) e, por outro, a receita líquida *per capita* (indicador de capacidade fiscal).

Com essas duas variáveis contempladas no Gráfico 3.2¹¹, verifica-se que os municípios estão distribuídos, em sua quase totalidade, em um *continuum*. Não existem grupos isolados com comportamento específico. No entanto, ao separar estes municípios em quatro quadrantes, a partir da média do estado para estas duas variáveis, observa-se que:

A maior concentração de municípios ocorre no quadrante caracterizado por baixos níveis de IDTE e de receita líquida *per capita*. Portanto, predominam no estado municípios com elevada dependência frente às transferências de FPM, ou seja, municípios com baixo desempenho tributário econômico (níveis de IDTE relativamente mais baixo) e também com níveis de receita líquida *per capita* relativamente mais baixos.

Inversamente, o quadrante com menor número de municípios é aquele com municípios com níveis de IDTE e de receita líquida *per capita* relativamente mais altos.

Apesar da dificuldade de delimitar cortes sugeridos pelos dados, definiram-se dois grupos de municípios com as seguintes características:

- o Grupo 1, composto por aqueles posicionados tanto entre os 25% com maiores valores de receita líquida *per capita* do estado quanto entre os 25% com maiores valores de IDTE¹², classificam-se como aqueles que apresentaram melhores resultados relativos quando se considera conjuntamente a capacidade fiscal, ou seja, a disponibilidade de recursos *per capita* e também graus de desempenho tributário econômico mais elevados, como reflexo do dinamismo de sua base econômico-tributária. É importante salientar que, embora joguem luzes sobre a situação das finanças públicas

11 Os indicadores IDTE e receita líquida *per capita* dos municípios mineiros são expressos por números positivos e apresentam grandes variações. Assim sendo, para uma melhor visualização da posição relativa de cada município, antes de construir o gráfico, tomou-se o logaritmo de cada um desses indicadores. O logaritmo, que mantém a mesma ordenação dos municípios em relação a cada indicador, produz número em uma escala mais compatível com a grande variação evidenciada. Finalmente, para que ficassem na mesma escala, os logaritmos foram padronizados em média zero e desvio padrão um.

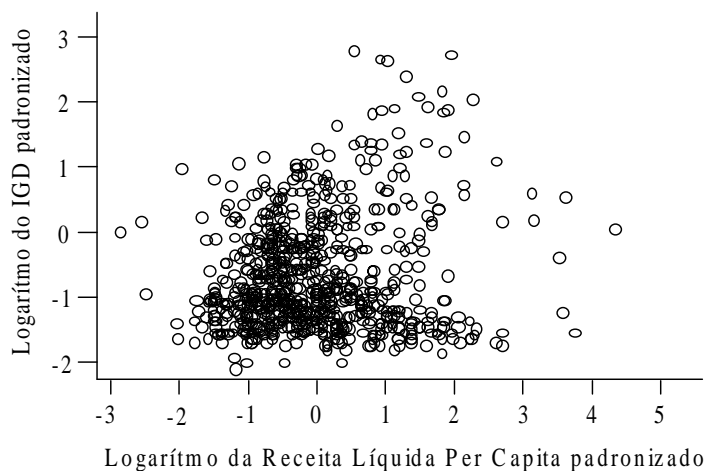
12 Dado que se convencionou aqui que apenas os municípios com IDTE maior que 1 podem ser classificados como de maior desenvolvimento, foram eliminados do Grupo 1 os municípios de Guapé, Grupiara, Marliéria e Mesquita, que apresentaram IDTE menor que 1. Observou-se assim que, mesmo entre os 25% dos municípios com maiores valores para este indicador, havia municípios com IDTE menor que 1, reflexo do predomínio no estado de municípios com baixos níveis de desempenho econômico tributário.

municipais, estes resultados não permitem que se tirem conclusões sobre o desempenho destas. Para tanto, seria necessário realizar o cruzamento destes resultados com aqueles relacionados à estrutura de despesas e, também, com indicadores que pudessem refletir o potencial da base tributável. Apesar dessas ressalvas, dos municípios do Grupo 1 esperar-se-ia uma atuação mais efetiva em termos de oferta de serviços à população.

- o Grupo 2 contempla os municípios situados entre os 25% com menores valores de receita líquida e de IDTE, podendo ser classificados como os mais frágeis em termos de suas bases econômico-fiscais, no ano de 1996.

Gráfico 3.2

DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO OS INDICADORES DE DESEMPENHO ECONÔMICO TRIBUTÁRIO (IDTE) E RECEITA LÍQUIDA *PER CAPITA* – MINAS GERAIS – 1996



As Tabelas 3.1 e 3.2 apresentam estes municípios agrupados segundo faixas de população¹³, enquanto o Mapa 3.2 mostra sua localização espacial.

13 As Tabelas 3.1 e 3.2 apresentam também os valores relativos ao ICV e ao PIB per capita, permitindo comparar estes municípios também quanto a estes valores.

Tabela 3.1

MUNICÍPIOS SITUADOS ENTRE OS 25% COM MAIORES VALORES
 PARA OS INDICADORES DE RECEITA LÍQUIDA *PER CAPITA*
 E DESEMPENHO TRIBUTÁRIO ECONÔMICO (IDTE) – MINAS GERAIS – 1996

(Continua)

Municípios	Região de planejamento	População 1996	Receita líquida per capita (R\$)	IGD	ICV	PIB per capita (R\$)
Até 10.000						
Água Comprida	Triângulo	2.127	1059,80	1,17	0,696	7.889,00
Cascalho Rico	Triângulo	2.262	1271,23	1,10	0,660	3.552,66
Cachoeira Dourada	Triângulo	2.278	1295,37	1,67	0,559	4.612,38
Pirajuba	Triângulo	2.926	864,08	1,14	..	6.115,20
São José da Varginha	Central	2.960	701,37	1,01	0,721	2.500,38
Tapira	Alto Paranaíba	3.188	1044,62	1,82	..	18.159,80
Ipiaçu	Triângulo	3.984	665,34	2,07	0,678	2.769,42
Araporã	Triângulo	4.921	834,22	2,93	0,669	6.266,98
São Francisco de Sales	Triângulo	5.169	671,59	1,77	0,608	4.565,57
São João Batista do Glória	Sul de Minas	5.337	529,05	1,25	0,713	2.346,84
Indianópolis	Triângulo	5.526	457,11	1,64	0,739	8.147,48
Guarda Mor	Noroeste de Minas	6.411	382,98	1,08	0,513	4.958,56
Delfinópolis	Sul de Minas	6.488	566,28	1,38	0,651	2.449,98
Limeira do Oeste	Triângulo	6.515	419,15	1,40	..	5.563,05
Morada Nova de Minas	Central	6.765	567,13	1,40	0,578	2.066,76
Belo Vale	Central	6.955	454,32	2,31	0,650	1.466,45
Capitólio	Sul de Minas	7.325	383,18	1,40	0,646	2.827,28
Nova Ponte	Alto Paranaíba	8.218	546,89	1,16	0,712	5.879,65
Itatiaiuçu	Central	8.243	384,59	1,91	0,681	3.635,64
Ibiraci	Sul de Minas	8.318	408,62	1,87	0,681	2.991,73
Iguatama	Centro-Oeste de Minas	8.774	538,09	1,67	0,546	3.489,42
Carneirinho	Triângulo	9.255	676,32	4,30	0,708	5.054,47
10.001 a 20.000						
Canápolis	Triângulo	10.515	380,94	1,09	0,668	6.469,80
Perdizes	Alto Paranaíba	10.520	429,43	1,40	0,571	5.038,75
Rio Paranaíba	Alto Paranaíba	10.763	479,79	1,47	0,735	5.820,90
São José da Lapa	Central	12.201	364,64	3,53	0,723	4.784,06

Fonte: Dados básicos: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)
 Fundação João Pinheiro (FJP).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES).

Nota: Sinal convencional utilizado (..): não se aplica dado numérico.

Tabela 3.1

MUNICÍPIOS SITUADOS ENTRE OS 25% COM MAIORES VALORES
 PARA OS INDICADORES DE RECEITA LÍQUIDA *PER CAPITA*
 E DESEMPENHO TRIBUTÁRIO ECONÔMICO (IDTE) – MINAS GERAIS – 1996

(Conclusão)

Municípios	Região de planejamento	População 1996	Receita líquida per capita (R\$)	IGD	ICV	PIB per capita (R\$)
Juatuba	Central	12.306	587,61	6,27	0,637	4.626,10
Itaú de Minas	Sul de Minas	12.336	521,04	3,93	..	5.812,28
Conceição das Alagoas	Triângulo	15.149	376,22	1,42	0,542	4.106,12
Santa Vitória	Triângulo	16.920	598,28	3,41	0,671	3.230,31
Belo Oriente	Rio Doce	18.060	459,78	3,46	0,642	23.444,96
Ibiá	Alto Paranaíba	19.761	353,29	2,57	..	2.963,51
20.001 a 50.000						
Mateus Leme	Central	20.720	443,31	3,30	0,560	1.687,64
Sacramento	Alto Paranaíba	20.781	443,63	2,63	0,625	3.413,05
Tupaciguara	Triângulo	21.403	420,34	2,32	0,504	3.021,61
Brumadinho	Central	24.336	378,41	2,99	0,583	5.409,42
Santa Bárbara	Central	27.068	342,66	4,04	0,661	11.225,58
Arcos	Centro-Oeste de Minas	29.637	338,62	3,01	0,787	3.747,94
Ouro Branco	Central	29.783	436,68	4,57	0,550	15.566,81
Iturama	Triângulo	30.349	402,24	1,86	0,592	3.541,12
Congonhas	Central	38.767	709,08	7,58	0,610	3.976,98
Mariana	Central	40.217	388,58	3,86	..	5.524,76
50.001 a 100.000						
Nova Lima	Central	56.960	604,61	6,59	0,543	5.595,13
Ouro Preto	Central	61.633	363,76	3,94	0,532	6.368,34
Timóteo	Rio Doce	65.501	528,27	6,81	0,569	9.015,04
Pouso Alegre	Sul de Minas	93.166	367,20	6,06	..	8.209,67
Itabira	Central	95.205	579,54	8,82	0,750	4.427,90
100.001 a 200.000						
Varginha	Sul de Minas	100.168	425,74	6,68	0,529	4.461,12
Poços de Caldas	Sul de Minas	121.831	389,80	6,37	..	5.986,76
Ipatinga	Rio Doce	195.793	496,64	7,91	0,682	8.378,21
200.001 a 500.000						
Betim	Central	249.451	614,34	15,31	0,631	9.503,69
Juiz de Fora	Mata	424.479	385,91	14,18	0,766	4.656,27
Uberlândia	Triângulo	438.986	410,71	14,02	0,465	4.759,06
Mais de 500.000						
Belo Horizonte	Central	2.091.448	458,69	10,95	0,700	6.174,11

Tabela 3.2

MUNICÍPIOS SITUADOS ENTRE OS 25% COM MENORES VALORES
 PARA OS INDICADORES DE RECEITA LÍQUIDA *PER CAPITA*
 E DESEMPENHO TRIBUTÁRIO ECONÔMICO (IDTE) – MINAS GERAIS – 1996

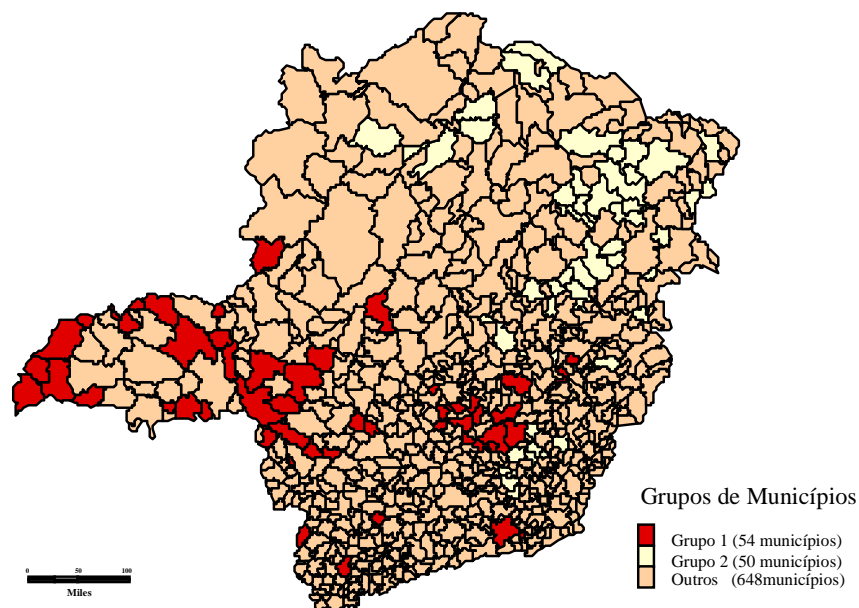
Municípios	Região de planejamento	População 1996	Receita líquida per capita (R\$)	IGD	ICV	PIB per capita (R\$)
Cipotânea	Mata	6.435	169,76	0,19	..	973,30
Virgolândia	Rio Doce	6.462	185,89	0,24	0,541	837,48
Joanésia	Rio Doce	6.687	168,86	0,24	0,749	732,03
Rio Espera	Mata	7.117	..	0,21	0,763	525,99
Palmópolis	Jequitinhonha/Mucuri	7.350	164,04	0,23	0,717	959,40
Barra Longa	Mata	8.192	185,57	0,18	0,686	845,06
Icaraí de Minas	Norte de Minas	8.407	158,78	0,22	..	575,54
Ouro Verde de Minas	Jequitinhonha/Mucuri	8.655	173,43	0,19	0,673	864,66
Bertópolis	Jequitinhonha/Mucuri	9.253	180,95	0,22	0,592	808,91
Porto Firme	Mata	9.487	164,68	0,24	0,650	1.141,27
São José do Jacuri	Rio Doce	9.778	161,36	0,13	..	555,40
10.001 a 20.000						
Mendes Pimentel	Rio Doce	10.026	181,22	0,20	0,621	1.052,51
Mercês	Mata	10.064	161,64	0,21	0,778	1.066,84
Comercinho	Jequitinhonha/Mucuri	10.216	167,89	0,21	0,707	558,97
Guaraciaba	Mata	10.371	159,43	0,25	0,699	1.028,87
Teixeiras	Mata	10.682	175,47	0,21	0,585	2.026,93
Jacinto	Jequitinhonha/Mucuri	11.850	162,65	0,21	0,718	1.224,27
São Sebastião do Maranhão	Rio Doce	12.050	115,72	0,18	0,695	498,54
Uruçuaia	Norte De Minas	12.914	172,82	0,24	..	517,42
Ipaba	Rio Doce	13.278	139,28	0,25	0,697	593,68
Alto Rio Doce	Mata	13.306	134,74	0,20	..	949,67
Jequeri	Mata	13.775	175,97	0,23	0,545	1.305,40
Virgem da Lapa	Jequitinhonha/Mucuri	13.788	157,98	0,21	0,624	604,63
Pavão	Jequitinhonha/Mucuri	14.049	134,30	0,21	0,715	947,00
Chapada do Norte	Jequitinhonha/Mucuri	14.481	138,29	0,18	0,605	387,51
Poté	Jequitinhonha/Mucuri	14.762	167,38	0,19	0,643	1.365,53
São João Evangelista	Rio Doce	15.224	174,74	0,22	0,527	1.027,13
Rio Vermelho	Central	15.342	125,58	0,19	0,608	493,76
Ladainha	Jequitinhonha/Mucuri	15.558	135,23	0,20	0,505	516,67
Tarumirim	Rio Doce	16.342	167,67	0,18	0,711	952,17
Água Boa	Rio Doce	16.376	157,50	0,24	0,507	1.304,61
Piranga	Mata	16.989	167,08	0,18	0,672	624,78
Padre Paraíso	Jequitinhonha/Mucuri	17.221	151,01	0,23	0,542	703,41
Francisco Badaró	Jequitinhonha/Mucuri	17.375	149,03	0,14	0,678	558,60
Berilo	Jequitinhonha/Mucuri	17.549	151,95	0,12	0,808	448,84
Santa Maria do Suaçuí	Rio Doce	18.453	160,43	0,20	0,667	904,97
Conceição do Mato Dentro	Central	19.062	171,71	0,23	0,658	903,10
Caraiá	Jequitinhonha/Mucuri	19.649	134,13	0,23	0,633	739,53
20.001 a 50.000						
Medina	Jequitinhonha/Mucuri	20.818	136,61	0,20	0,646	1.029,77
Itaobim	Jequitinhonha/Mucuri	21.724	134,20	0,25	0,712	1.356,55
Jequitinhonha	Jequitinhonha/Mucuri	23.457	144,58	0,21	0,561	1.143,80
Itinga	Jequitinhonha/Mucuri	24.066	103,68	0,19	0,605	818,71
São João da Ponte	Norte de Minas	24.090	135,72	0,21	0,515	795,12
Varzelândia	Norte de Minas	26.833	120,71	0,23	0,663	692,84
Monte Azul	Norte de Minas	28.868	163,49	0,18	0,710	744,91
Espinosa	Norte de Minas	31.550	139,59	0,21	..	803,59
Malacacheta	Jequitinhonha/Mucuri	33.233	145,39	0,20	0,552	749,96
Araçuaí	Jequitinhonha/Mucuri	34.651	103,14	0,24	0,703	881,08
Brasília de Minas	Norte de Minas	43.615	116,39	0,25	0,664	598,07
Salinas	Norte de Minas	50.139	130,87	0,25	0,765	1.254,13

Fonte: Dados básicos: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG); Fundação João Pinheiro (FJP).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES).

Nota: Sinal convencional utilizado (..): não se aplica dado numérico.

MAPA 3.2
MUNICÍPIOS POSICIONADOS ENTRE OS 25% COM MAIORES E
MENORES VALORES DE RECEITA LÍQUIDA PER CAPITA E
DESEMPENHO TRIBUTÁRIO E ECONÔMICO (IDTE)
MINAS GERAIS
1996



Fonte: Dados básicos: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).
 Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES).

De acordo com a Tabela 3.1, os municípios do Grupo 1, reproduzindo o que foi observado para o estado como um todo, caracterizaram-se por extrema heterogeneidade. Assim, ainda que tenham sido dispostos lado a lado pelo fato de terem apresentado um melhor desempenho relativamente aos demais, para os indicadores de capacidade e suficiência fiscal, eles não podem ser tratados como um bloco único. É preciso estar atento para as especificidades relacionadas ao porte populacional e ao dinamismo da base econômica. Dois fatos podem ser apontados para ajudar a compreender esta heterogeneidade. O primeiro deles relaciona-se às características do sistema tributário brasileiro no que se refere à repartição das receitas públicas que privilegiam os pequenos municípios. Isto explica o número significativo de municípios com até 10 mil habitantes no Grupo 1, embora eles tenham apresentado, em sua quase totalidade, um IDTE muito próximo de 1, o que acaba por relativizar o

seu desempenho favorável em termos da receita líquida *per capita*; o segundo reflete a própria debilidade econômica da grande maioria dos municípios mineiros, fazendo com que mesmo entre os 25% mais bem posicionados existam aqueles que só devem ser considerados como tal dentro de sua faixa populacional, apresentando, na verdade, bases econômicas e fiscais ainda frágeis.

Como, de modo geral, ao aumento da população associa-se uma base econômica mais desenvolvida, devem ser destacados, neste grupo, os municípios com população superior a 50.001 habitantes nos quais as receitas relacionadas ao nível da atividade econômica foram, no mínimo, seis vezes maiores que as transferências de FPM ($IDTE > 6$), com exceção de Ouro Preto e, principalmente, aqueles com mais de 200 mil habitantes e $IDTE > 14$. Assim, mereceriam destaque, no ano de 1996, os municípios de Nova Lima, Timóteo, Pouso Alegre, Itabira, Varginha, Poços de Caldas, Ipatinga, Betim, Juiz de Fora, Uberlândia e Belo Horizonte.

A Tabela 3.2 mostra que os municípios do Grupo 2 (mais frágeis na capacidade e suficiência fiscal) caracterizaram-se pelo pequeno porte populacional. Diferentemente do caso anterior, além da variação populacional menor, os municípios mostraram valores bem semelhantes para os indicadores aqui considerados.

4 COMPORTAMENTO DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS NO PERÍODO 1994-1996

Quando agrupados de acordo com critérios que permitem torná-los mais homogêneos, os municípios mineiros apresentam comportamento nitidamente distinto de suas finanças públicas, confirmando a grande diversidade existente entre essas unidades da federação.

Um primeiro aspecto que se deve destacar é a disponibilidade de recursos públicos *per capita*, tanto quando se considera as distintas faixas de população quanto as regiões de planejamento.

Chama atenção o fato de os pequenos municípios (até 10 mil habitantes) apresentarem níveis de receita corrente por habitante superiores aos observados para a maioria dos demais estratos, perdendo apenas para os que contam com população superior a 200 mil habitantes. Tal fato se explica, preponderantemente, pelas transferências de FPM para eles realizadas, uma vez que, em relação à cota-parte do ICMS municipal, que tem no VAF seu principal determinante, essas diferenças, em termos *per capita*, não são acentuadas, e, no tocante às suas receitas próprias correntes, são os pequenos municípios os que apresentam o mais fraco desempenho (Tabela 4.1 e 4.2).

Tabela 4.1

RECEITA CORRENTE DOS MUNICÍPIOS
SEGUNDO FAIXAS DE POPULAÇÃO – MINAS GERAIS – 1996

Faixa de população	N. de municípios		População		Receita corrente											
	Total	%	Total	%	Total				Própria				Transferências			
					Total (C) + (D)	%			Total (C)	%			Total (D)	%		
						Per capita	(A)	(B)		Per capita	(A)	(B)		Per capita	(A)	(B)
Até 10.000	419	55,72	2.232.669	13,41	627.960.038	281,26	100,00	14,26	65.656.168	29,41	10,46	5,80	562.303.869	251,85	89,54	17,20
10.001 a 20.000	164	21,81	2.320.215	13,94	478.417.706	206,20	100,00	10,87	67.500.875	29,09	14,11	5,96	410.916.831	177,10	85,89	12,57
20.001 a 50.000	111	14,76	3.257.693	19,57	631.690.507	193,91	100,00	14,35	109.834.584	33,72	17,39	9,70	521.855.923	160,19	82,61	15,96
50.001 a 100.000	38	5,05	2.706.956	16,26	585.228.962	216,19	100,00	13,29	145.205.931	53,64	24,81	12,82	440.023.031	162,55	75,19	13,46
100.001 a 200.000	12	1,60	1.691.368	10,16	371.447.146	219,61	100,00	8,44	104.819.944	61,97	28,22	9,26	266.627.202	157,64	71,78	8,15
200.001 a 500.000	7	0,93	2.345.549	14,09	761.317.919	324,58	100,00	17,29	197.092.711	84,03	25,89	17,40	564.225.208	240,55	74,11	17,26
Acima de 500.000	1	0,13	2.091.448	12,56	946.351.558	452,49	100,00	21,50	442.444.478	211,55	46,75	39,07	503.907.079	240,94	53,25	15,41
<i>Minas Gerais</i>	<i>752</i>	<i>100,00</i>	<i>16.645.898</i>	<i>100,00</i>	<i>4.402.413.836</i>	<i>264,47</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>1.132.554.691</i>	<i>68,04</i>	<i>25,73</i>	<i>100,00</i>	<i>3.269.859.144</i>	<i>196,44</i>	<i>74,27</i>	<i>100,00</i>

Fonte: Dados básicos: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES).

Notas: (A) Participação da receita corrente própria e das transferências correntes na receita corrente total por faixa de população.

(B) Participação de cada faixa de população na receita corrente total, na receita corrente própria e nas transferências correntes.

Tabela 4.2
**RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES DOS MUNICÍPIOS
SEGUNDO FAIXAS DE POPULAÇÃO – MINAS GERAIS – 1996**

Faixa de população	População		Transferências correntes														
	Total	%	Total				FPM				ICMS				Outras (1)		
			Total (C)+(D)+(E)	%			Total (C)	%			Total (D)	%			Total (E)	%	
				Per capita	(A)	(B)		Per capita	(A)	(B)		Per capita	(A)	(B)		(A)	(B)
Até 10.000	2.232.669	13,41	562.303.869	251,85	100,00	17,20	376.799.384	168,77	67,01	32,03	139.134.267	62,32	24,74	9,99	46.370.219	8,25	6,612
10.001 a 20.000	2.320.215	13,94	410.916.831	177,10	100,00	12,57	238.881.156	102,96	58,13	20,31	128.413.994	55,35	31,25	9,22	43.621.681	10,62	6,220
20.001 a 50.000	3.257.693	19,57	521.855.923	160,19	100,00	15,96	246.010.132	75,52	47,14	20,91	213.059.917	65,40	40,83	15,30	62.785.874	12,03	8,952
50.001 a 100.000	2.706.956	16,26	440.023.031	162,55	100,00	13,46	143.222.507	52,91	32,55	12,18	228.307.146	84,34	51,89	16,40	68.493.377	15,57	9,766
100.001 a 200.000	1.691.368	10,16	266.627.202	157,64	100,00	8,15	69.550.811	41,12	26,09	5,91	158.452.181	93,68	59,43	11,38	38.624.211	14,49	5,507
200.001 a 500.000	2.345.549	14,09	564.225.208	240,55	100,00	17,26	55.620.155	23,71	9,86	4,73	395.297.671	168,53	70,06	28,39	113.307.382	20,08	16,156
Acima de 500.000	2.091.448	12,56	503.907.079	240,94	100,00	15,41	46.192.692	22,09	9,17	3,93	129.585.325	61,96	25,72	9,31	328.129.063	65,12	46,787
<i>Minas Gerais</i>	<i>16.645.898</i>	<i>100,00</i>	<i>3.269.859.144</i>	<i>196,44</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>1.176.276.837</i>	<i>70,66</i>	<i>35,97</i>	<i>100,00</i>	<i>1.392.250.500</i>	<i>83,64</i>	<i>42,58</i>	<i>100,00</i>	<i>701.331.807</i>	<i>21,45</i>	<i>100,000</i>

Fonte: Dados básicos: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES).

Notas: FPM: Fundo de Participação do Municípios. ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

(A) Participação das transferências de FPM, de ICMS e outras no total das transferências correntes segundo faixas de população dos municípios.

(B) Participação de cada faixa no total de transferências correntes nas transferências de FPM, de ICMS e outras.

(1) Outras = Total das transferências correntes – (total de FPM + total de ICMS).

O fato inegável é que, criado com objetivos redistributivos, os critérios vigentes de rateio do FPM reforçam as distorções no sistema de discriminação de receitas do País, ao dotar os municípios de menor porte de capacidade financeira superior aos de médio porte, onde são maiores não somente as demandas da sociedade por políticas sociais mas também as necessidades de realização de investimentos dos poderes públicos em infra-estrutura viária e urbana.

A diversidade da situação dos municípios mineiros se manifesta, também, quando suas finanças são analisadas do ponto de vista espacial. Quando os dados são agrupados por regiões de planejamento, os níveis de receitas correntes *per capita* variaram, em 1996, de R\$142,76 no Vale do Jequitinhonha/Mucuri (a região mais pobre do estado) a R\$320,66 na região do Triângulo. A região Central, onde se insere a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), apresentou níveis de arrecadação por habitante correspondentes a R\$268,40 e a RMBH de R\$375,23. Embora cidades de maior porte necessitem contar com maior volume de recursos *per capita* para atender às demandas ampliadas de sua população por políticas sociais e investimentos em infra-estrutura, as diferenças existentes nesses níveis não significam que estes sejam suficientes para garantir sua cobertura, ao mesmo tempo que sugerem carências nas regiões mais pobres, como as do Vale do Jequitinhonha/Mucuri e do Norte de Minas (Tabela 4.3).

Para referenciar os resultados relativos ao ano de 1996 pode se acrescentar alguns resultados referentes ao comportamento das receitas no período 1994/1996. Tomados em conjunto, entre 1994 e 1996, as receitas correntes dos municípios de Minas Gerais conheceram um crescimento de 26%, em termos absolutos, e de 23% em termos *per capita*. Contribuíram para esse desempenho, de um lado, o aumento de 15% registrado para suas receitas correntes próprias, com a notável expansão de 56% verificada para as receitas tributárias; e, de outro, de 30% das receitas de transferências, com a cota-parte do ICMS dos municípios expandindo-se 18% e a do FPM 21% (Tabela 4.4).

Tabela 4.3

RECEITA CORRENTE DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS
SEGUNDO AS REGIÕES DE PLANEJAMENTO¹ – 1996

Região de planejamento	População		Receita corrente											
	Total	%	Total				Própria				Transferências			
			Total (C) + (D)	%			Total (C)	%			Total (D)	%		
				Per capita	(A)	(B)		Per capita	(A)	(B)		Per capita	(A)	(B)
Alto Paranaíba	555.349	3,34	149.053.015	268,40	100,00	3,39	30.335.816	54,62	20,35	2,68	118.717.199	213,77	79,65	3,63
Central	1.909.533	11,47	494.849.865	259,15	100,00	11,24	86.168.262	45,13	17,41	7,61	408.681.603	214,02	82,59	12,50
Centro-Oeste de Minas	929.015	5,58	199.489.403	214,73	100,00	4,53	44.087.442	47,46	22,10	3,89	155.401.961	167,28	77,90	4,75
Jequitinhonha/Mucuri	959.010	5,76	136.905.941	142,76	100,00	3,11	13.863.663	14,46	10,13	1,22	123.042.278	128,30	89,87	3,76
Mata	1.922.147	11,55	451.222.498	234,75	100,00	10,25	97.327.322	50,63	21,57	8,59	353.895.176	184,11	78,43	10,82
Noroeste de Minas	314.179	1,89	59.432.275	189,17	100,00	1,35	9.410.167	29,95	15,83	0,83	50.022.109	159,22	84,17	1,53
Norte de Minas	1.387.865	8,34	202.563.558	145,95	100,00	4,60	25.784.517	18,58	12,73	2,28	176.779.040	127,37	87,27	5,41
Rio Doce	1.461.741	8,78	348.278.956	238,26	100,00	7,91	67.841.099	46,41	19,48	5,99	280.437.857	191,85	80,52	8,58
RMBH	3.812.888	22,91	1.430.715.288	375,23	100,00	32,50	538.788.485	141,31	37,66	47,57	891.926.803	233,92	62,34	27,28
Sul de Minas	2.213.933	13,30	551.448.420	249,08	100,00	12,53	122.569.698	55,36	22,23	10,82	428.878.722	193,72	77,77	13,12
Triângulo	1.180.238	7,09	378.454.615	320,66	100,00	8,60	96.378.219	81,66	25,47	8,51	282.076.396	239,00	74,53	8,63
<i>Minas Gerais</i>	<i>16.645.898</i>	<i>100,00</i>	<i>4.402.413.836</i>	<i>264,47</i>	<i>100,00</i>	<i>100,00</i>	<i>1.132.554.691</i>	<i>68,04</i>	<i>25,73</i>	<i>100,00</i>	<i>3.269.859.144</i>	<i>196,44</i>	<i>74,27</i>	<i>100,00</i>

Fonte: Dados básicos: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES).

Nota: (A) Participação da receita própria e das transferências correntes na receita corrente total por região de planejamento.

(B) Participação de cada região de planejamento na receita corrente total, na receita corrente própria e nas transferências correntes.

(1) Para efeitos de análise, a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) foi desmembrada da Região Central.

Tabela 4.4

VARIAÇÃO DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS
SEGUNDO FAIXAS DE POPULAÇÃO – MINAS GERAIS – 1994-1996

Faixa de População	Variação das receitas (%)											
	Correntes		Próprias		Tributárias		De Transferências		Do FPM		Do ICMS	
	Total	Per capita	Total	Per capita	Total	Per capita	Total	Per capita	Total	Per capita	Total	Per capita
Até 10.000	32,51	31,93	7,53	7,06	26,29	25,74	36,20	35,61	21,88	21,35	112,07	111,15
10.001 a 20.000	14,71	23,88	2,88	11,11	25,32	35,34	16,91	26,26	11,50	20,42	29,73	40,10
20.000 a 50.000	25,10	15,29	17,27	8,07	60,06	47,51	26,88	16,93	31,20	20,91	23,16	13,50
50.001 a 100.000	-2,06	8,12	-11,84	-2,68	40,15	54,71	1,66	12,23	10,95	22,48	-7,75	1,84
100.001 a 200.000	-8,85	-20,04	-6,07	-17,60	49,25	30,93	-9,89	-20,95	24,11	8,87	-25,37	-34,54
200.001 a 500.000	63,94	40,97	45,78	25,35	68,11	44,56	71,40	47,39	33,89	15,14	53,39	31,90
Acima de 500.000	47,97	47,11	25,41	24,68	63,57	62,61	75,73	74,71	25,36	24,63	4,26	3,65
<i>Total</i>	<i>25,61</i>	<i>23,00</i>	<i>15,02</i>	<i>12,64</i>	<i>56,41</i>	<i>53,16</i>	<i>29,74</i>	<i>27,05</i>	<i>20,72</i>	<i>18,21</i>	<i>18,05</i>	<i>15,60</i>

Fonte: Dados básicos: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG);
Fundação João Pinheiro (FJP).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES).

Enquanto para os municípios com população compreendida na faixa de 200 a 500 mil o crescimento de suas receitas correntes atingiu 64% neste período, e 48% para BH, os resultados apresentados pelos demais foram significativamente inferiores. Embora tenha-se registrado variação positiva para o conjunto dos municípios situados nas faixas de até 50 mil habitantes, com destaque para os de pequeno porte (até 10 mil habitantes), cujo crescimento dessas receitas (33%) foi superior à média registrada para todo o universo analisado, o desempenho das receitas dos municípios, classificados como de médio porte (50 a 200 mil habitantes), foi decepcionante, apresentando variação negativa em seus níveis (Tabela 4.4).

Este quadro pode ser explicado por uma série de razões:

- a) o expressivo crescimento das receitas correntes registrado para os grandes municípios (mais de 200 mil habitantes) explica-se, em primeiro lugar, pelo significativo incremento nas transferências correntes intergovernamentais realizadas, nesse período, para essas unidades, cerca de 70%, conforme Tabela 4.4. Embora as transferências relativas ao ICMS e ao FPM tenham contribuído de forma importante para a expansão de suas receitas, tudo indica terem sido as demais transferências realizadas pelo governo federal para esses municípios, como consequência do avanço do processo de descentralização em curso no país, notadamente

nas áreas de saúde e educação, as principais responsáveis por este desempenho. Também importante para os resultados obtidos, mas não com a mesma intensidade verificada no caso das transferências, foi o crescimento de suas receitas correntes próprias (e, entre essas, a receita tributária, que cresceu mais de 60%), impulsionadas pelos frutos do crescimento colhidos nos primeiros anos do Plano Real, pela extinção do imposto inflacionário e pela redução dos níveis de inadimplência da população (Tabela 4.4);

- b) no tocante aos municípios que contam com população de até 50 mil habitantes os resultados positivos registrados para suas receitas correntes, embora bem mais modestos do que os observados para os de grande porte, explicam-se também, predominantemente, pelo aumento verificado nas receitas de transferências, embora resultados importantes tenham sido por eles alcançado em relação às suas receitas próprias (e, entre essas, às tributárias, principalmente no caso dos municípios situados na faixa de 20 a 50 mil habitantes).

Beneficiados pela mudança de critérios que definem a distribuição da cota-parte do ICMS estabelecido em lei estadual, que se tornou mais redistributivo, os pequenos municípios (até 10 mil habitantes) foram favorecidos com um aumento de 112% nessas transferências, enquanto para as duas outras faixas consideradas (10 a 20; e 20 a 50 mil habitantes), essa variação foi bem menos significativa, embora superior à média verificada para o conjunto dos municípios do estado (Tabela 4.4). Neste ponto, é oportuno apontar para a necessidade de estudos que façam um balanço dos critérios de distribuição das receitas aos municípios pelos governos estadual e federal de modo a dar a eles transparência, evitando-se que enquanto alguns municípios sejam duplamente favorecidos outros acabem sendo prejudicados. Neste sentido, no caso específico da Lei Robin Hood, ao conceito de equidade (dar mais a quem tem menos) deveria se somar uma preocupação em introduzir regras compensatórias que levem em consideração tanto os níveis diferenciados de pressão por gastos públicos sobre essas unidades de governo, como os graus de eficiência de sua gestão.

No tocante às transferências do FPM, apesar do expressivo crescimento da arrecadação federal do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o aumento verificado para esses municípios, embora positivo, foi bem menos significativo do que as do ICMS. Tal fato pode ser explicado, ainda que parcialmente, pela redução de recursos provo-

cada pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) para as esferas subnacionais e, também pela criação de novos municípios no País, nesse período, que passaram a participar do rateio desses recursos.

- c) Já o comportamento adverso das receitas correntes para os municípios de médio porte (entre 50 e 200 mil habitantes) explica-se, em parte, pela retração ocorrida em suas receitas correntes próprias, muito provavelmente como resultado da extinção do imposto inflacionário, que acabou com determinadas fontes de receitas governamentais (como as receitas patrimoniais, por exemplo, resultantes de aplicações financeiras), já que se registraram aumentos expressivos de suas receitas tributárias e, de forma mais importante, pela redução ocorrida nas transferências do ICMS para essa categoria de município, em virtude da entrada em vigor da Lei Robin Hood, visto que as transferências do FPM também se elevaram (Tabela 4.4).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão das dificuldades financeiras com que se defrontam os municípios brasileiros na atualidade, e das formas de gestão de seus recursos são extremamente relevantes no atual contexto de crise fiscal do Estado. Isso porque, se a Constituição Federal de 1988 aumentou, num primeiro momento, a participação dos municípios no “bolo” tributário nacional, a reação do governo federal, que se seguiu às perdas que lhe foram impostas, deflagrou, no início da década de 90, dois movimentos voltados para compensá-las. Do lado do gasto, pôs em movimento um processo “desordenado” de descentralização dos encargos, especialmente nas áreas mais afeitas a estados e municípios, o qual, só nos últimos anos, vem ganhando consistência e organicidade. Pelo lado das receitas, passou a valer-se de expedientes casuísticos para melhorar sua arrecadação, como a exploração de tributos não partilhados com as esferas subnacionais (IOF, Contribuições Sociais) e a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (ex-FSE), os quais se traduzem em redução dos recursos transferidos para essas esferas.

A combinação, de um lado, de ampliação das responsabilidades das esferas municipais no atendimento das demandas sociais – notadamente nas áreas de educação e saúde – e de declínio de receitas, de outro, agravado pelos níveis mais reduzidos de crescimento da década de 90, tem colocado sérias dificuldades para o desempenho das novas funções que essas administrações

vêm incorporando com o avanço desse processo. Mais grave, ainda, é o fato de serem distintas as capacidades financeiras dessas esferas de responderem às demandas que lhes são endereçadas pela sociedade, numa realidade marcada pela heterogeneidade e diversidade das bases econômicas e tributárias locais, como ocorre no Brasil. Tal fato, que coloca riscos para a harmonia do processo de descentralização e para atendimento mais equitativo das demandas da população, exige um aprofundamento do conhecimento das diversas realidades locais, em termos de suas carências, necessidades e capacidade de financiamento, visando fortalecer os mecanismos necessários para a equalização das políticas públicas e para evitar o surgimento de acentuados desequilíbrios financeiros nas esferas responsáveis pela sua implementação.

A possibilidade de elaborar trabalhos de maior fôlego esbarra, no entanto, na própria disponibilidade de dados. No caso específico dos dados de finanças, é fundamental a sua desagregação em níveis mais elucidativos bem como a incorporação de informações relativas às estruturas descentralizadas dos governos municipais. Além disso, é necessária a introdução de variáveis que, não se restringindo ao campo das finanças, possam retratar as potencialidades, dificuldades e necessidades reais dos municípios, seja para avaliar suas capacidades de dar respostas ao processo de descentralização em curso, seja para balizar as políticas públicas adotadas para o atendimento de suas necessidades e carências.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVALIAÇÃO das Finanças Públicas Municipais – Minas Gerais, 1994-1995. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Centro de Estudos Econômicos e Sociais, 1996. 2 v.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. 6.ed. São Paulo: Atlas, 1983.

FINANÇAS dos Municípios Mineiros: Diversidade e Indicadores. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Centro de Estudos Econômicos e Sociais, 1998.

HINRCHS, H. H. *Teoria geral da mudança na estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, 1972.

RIANI, Flávio. As mudanças dos tributos em 1988. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 10, p. 8-13, abr./jun. 1995.