

IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento – o caso dos municípios de Minas Gerais

Fabício Augusto de Oliveira(*)

Isabella Virgínia Freire Biondini(**)

Resumo: Este trabalho realiza uma análise do Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário (IDTE), um índice que se propõe a fazer uma leitura das condições e do estágio de desenvolvimento da economia de um município/região ou país com base em sua estrutura de receitas. Discute a origem, metodologia e as mudanças desse índice desde seu surgimento em 1998, bem como sua análise do conjunto dos municípios do estado de Minas Gerais para o ano de 2008, visando aferir sua qualidade.

Palavras chaves: finanças públicas; desenvolvimento econômico; tributação.

Área temática: Economia Mineira

(*) **Doutor em economia pela Unicamp e professor da Escola do Legislativo do estado de Minas Gerais.**

(**) **Mestre em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e professora da Escola de Governo Professor da Fundação João Pinheiro.**

1. INTRODUÇÃO

Existem muitos indicadores utilizados para a análise das finanças públicas. Nenhum deles, no entanto, fornece elementos para análises sobre a estrutura da economia de um determinado país/região/município nem sobre o seu estágio de desenvolvimento. O indicador que mais se aproxima dessa condição é o de “suficiência fiscal”, que foi criado especificamente para analisar a capacidade de autofinanciamento de uma administração pública, com base na geração de suas receitas próprias, que pode ser tomado como um indicador do grau de robustez de sua economia. Mesmo este indicador, contudo, não se propõe a isso: seu principal objetivo é apenas o de mostrar a capacidade da administração de financiar, com recursos próprios, suas atividades.¹

O Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário (IDTE), de que trata este trabalho, procura preencher essa lacuna. Seu objetivo não é o de mensurar a capacidade de autofinanciamento da administração, embora também forneça elementos para tanto, mas de realizar, à luz de sua estrutura de receitas, uma leitura sobre as condições de sua economia e também sobre o seu estágio de desenvolvimento. Do ponto de vista das políticas públicas, esta questão é relevante, pois permite identificar, com maior clareza, áreas mais carentes de ações proativas, por parte do poder público, visando criar melhores condições para o seu desenvolvimento, o que não é propiciado pelos demais indicadores, bem como para avaliar, no tempo, os resultados e eficácia dessas ações para este objetivo.

2. IDTE: a origem

O IDTE foi construído, pela primeira vez, em 1998, em trabalho desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, intitulado “Finanças dos Municípios Mineiros: diversidade e indicadores” (FJP, 1998). De lá para cá, passou a ser utilizado como indicador relevante em vários outros trabalhos de finanças municipais e mesmo a figurar, como índice, em alguns modelos construídos para essa análise.²

Com ele procurou-se dar resposta a uma questão que inquietava a equipe técnica da FJP responsável pela elaboração do estudo sobre as finanças dos municípios mineiros: em virtude da defasagem dos dados relativos ao PIB municipal, como encontrar um indicador que fornecesse elementos sobre as condições mais atualizadas de sua economia, o que era essencial para avaliar não somente as políticas que vinham sendo implementadas como também para reorientá-las, caso necessário, e redefinir políticas

¹ De acordo com Baracho (2000), “os indicadores de suficiência fiscal buscam mostrar o grau de autonomia ou dependência dos municípios através da análise da estrutura de seu financiamento”. De acordo com essa autora, são dois os indicadores geralmente utilizados como índices de autonomia e dependência, respectivamente: “a participação da receita tributária na receita líquida e a participação das transferências na receita líquida”. Quando se realiza a análise considerando os gastos, um importante indicador nessa análise diz respeito ao desmembramento das receitas entre correntes e de capital, com o objetivo de avaliar a capacidade da administração de financiar, com recursos próprios os seus investimentos, sem ter de recorrer ao endividamento.

² Dentre os trabalhos de que se tem conhecimento, podem ser citados: 1) Finanças dos Municípios Mineiros: indicadores e diversidade. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1998; 2) Dinâmica das Finanças Públicas Municipais: 1995-1998. Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves – IPES/Secretaria de Estado do Planejamento do Estado do Espírito Santo. Vitória, 2000; 3) Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2008 (1ª versão do IMRS); e) Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2010 (2ª versão do IMRS); Governo do estado de Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI 2011-2030 – Gestão para Cidadania. p. 90.

mais eficientes para o seu desenvolvimento? A resposta a essa questão veio com a construção do IDTE, um indicador que, com base em sua estrutura de receitas, propiciou elementos para a análise de seu nível de desenvolvimento.

A construção do IDTE, em 1998, foi feita adotando-se critérios bastante simplificadores no tocante à estrutura das receitas dos municípios, devido, de um lado, à exigüidade do tempo da pesquisa, e, de outro, à pouca disponibilidade de dados desagregados e confiáveis para o seu cálculo. Por isso, neste primeiro estudo, foram consideradas como receitas provenientes de sua base econômica apenas as receitas tributárias próprias (impostos, taxas e contribuições de melhoria), bem como as transferências *totais* recebidas do ICMS, entre as quais as oriundas da quota-parte da lei estadual (25%), inclusive a parcela de caráter redistributivo, já que não se contava com estatísticas desagregadas dessa receita. Já como receitas não decorrentes de sua atividade produtiva, o estudo restringiu-se, pelas mesmas razões, a considerar apenas as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que não se encontram a ela vinculadas, sendo determinadas, predominantemente, pela variável população.

Da relação entre estes tipos de receitas (vinculadas e não vinculadas à sua base produtiva) obteve-se o IDTE, o qual, apesar das imperfeições acima apontadas na sua construção, à época, revelou-se um importante e promissor indicador sobre o grau de desenvolvimento do município, carecendo apenas de melhor aprimoramento metodológico e de maior abrangência dos dados utilizados relativos à estrutura das receitas municipais. Pesquisas posteriormente realizadas sobre o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) pela própria Fundação João Pinheiro (FJP, 2008 e 2010), que incluíram o IDTE na sua medição, propiciaram maiores avanços na sua metodologia e no seu cálculo, embora, há de se reconhecer, este continue ainda carente de um último esforço para ser concluído.

3. As bases teóricas para a construção do IDTE

O IDTE baseia-se na tese que vincula a capacidade de geração de receitas tributárias de uma localidade, região ou país ao seu nível de desenvolvimento. Nessa perspectiva, economias em estágios incipientes de desenvolvimento econômico tendem a contar também com bases estreitas e pouco diversificadas de tributação e, portanto, com limitada capacidade de arrecadação. À medida, contudo, que o processo de desenvolvimento avança, com a ampliação e diversificação de suas estruturas produtivas e a ampliação dos níveis de renda *per capita* da população, ampliam-se as bases da tributação, aumentando a capacidade do governo de extrair impostos do setor privado e fortalecendo suas bases de financiamento.

Hinrich (1972) que realizou um amplo estudo sobre a evolução das estruturas tributárias para um conjunto de países e sobre as mudanças registradas nessas estruturas no curso do processo de desenvolvimento econômico, concluiu serem três as principais variáveis determinantes do tamanho e da composição da carga tributária: a) o grau de abertura da economia; b) o nível de renda *per capita*; e c) o estilo cultural, que, em sua opinião, revela a preferência da região ou país por impostos diretos ou indiretos, a qual repontaria, neste caso, como o principal fator explicativo de sua composição. Para ele, em cada momento histórico, um ou mais de um desses fatores se sobrepõem aos demais na determinação dessas estruturas.

Oliveira (2009, p. 221), fazendo uma revisão crítica da tese de Hinrich, substituiu essas variáveis por outras três, que considerou mais apropriadas para expressar, na atualidade, essas influências, que são: a) o padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento de um dado país; b) o papel que o Estado desempenha na sua vida econômica e social; e

c) a correlação das forças sociais e políticas. Enquanto as duas primeiras teriam forte influência sobre o tamanho da carga tributária, a combinação das três determinaria sua composição entre impostos diretos e indiretos, e, conseqüentemente, a distribuição de seu ônus entre os membros da sociedade.³

Desconsiderando, para os objetivos deste trabalho, a influência exercida pelo papel que o Estado desempenha na economia, que é historicamente determinado, e a correlação das forças sociais e políticas na sua composição, considerou-se possível construir um indicador que, estabelecendo uma vinculação entre os níveis e a estrutura da arrecadação tributária de uma determinada região e a sua estrutura produtiva, tornasse possível avaliar o desempenho econômico e o seu grau de desenvolvimento.

A construção de um indicador dessa natureza é importante por algumas razões que merecem ser apontadas: a) para a realização de análises comparativas sobre níveis de desenvolvimento atingidos por países/regiões/localidades; b) para a formulação de políticas voltadas para essa finalidade, bem como para o conhecimento das que teriam maiores efeitos indutores sobre as realidades que se pretende intervir; c) especialmente em áreas marcadas por grande heterogeneidade econômica, esse conhecimento é fundamental para evitar a armadilha de políticas padronizadas, as quais, em muitos casos, tendem mais a agravar do que a reduzir as desigualdades existentes entre as regiões.

A construção deste indicador para o estudo dos municípios exige, no entanto, algumas qualificações e ajustamentos. Em países organizados sob a forma de federação caso do Brasil, sabe-se que as receitas dos entes subnacionais não são constituídas apenas por aquelas oriundas de suas próprias bases produtivas, as quais coexistem com um sistema de transferências intergovernamentais que são realizadas dos níveis superiores para os inferiores em intensidade e valores que dependem da distribuição de responsabilidade entre os distintos níveis de governo no atendimento das demandas da população, do nível de cooperação federativa entre as esferas governamentais, enfim, do próprio tipo de federalismo existente.

As transferências intergovernamentais realizadas para os municípios no Brasil, tanto por parte do governo federal como dos governos estaduais, são de diversas naturezas, o que exige que sejam adequadamente classificadas para os objetivos da construção do IDTE. Isto porque, enquanto algumas resultam de compartilhamento de impostos que poderiam ser por eles próprios cobrados, tratando-se, portanto, na classificação de Prado, Quadros e Cavalcanti (2003), de uma mera “devolução” tributária (portanto, uma receita vinculada ao seu movimento econômico), caso do ICMS municipal, do Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), do Imposto Territorial Rural (ITR), outras têm objetivos redistributivos, estando voltadas para compensar desigualdades entre suas bases econômicas e tributárias, não guardando nenhuma relação com sua atividade produtiva. Além desses, um terceiro conjunto, também classificado pelos mesmos autores como de natureza “compensatória”, sem vínculo, com sua atividade econômica, teria, como objetivo, ressarcir o município/estado pela exploração, em seu território, de algum recurso natural, destinando-lhe recursos, na forma de royalties, para investir na área explorada, visando evitar danos ambientais. Não bastasse, ainda existe um quarto conjunto de transferências, de caráter discricionário, realizadas também tanto pelo governo federal como pelo estadual para os municípios, também chamadas de transferências “voluntárias”, que também não se relacionam com seu movimento

³ Para uma análise mais detalhada dessas teses, consultar Oliveira (2009, p. 211-226)

econômico e que dependem de negociações políticas entre os entes governamentais para sua formalização.

Por tudo isso, para reunir as informações necessárias para a construção do IDTE torna-se necessário realizar um levantamento das fontes de receitas (próprias e transferidas) com que contam os governos municipais no Brasil. O quadro 1, apresentado em seguida, procura relacionar essas receitas, ao mesmo tempo em que classifica as distintas modalidades de transferências de acordo com os critérios acima mencionados, visando obter elementos mais confiáveis para o cálculo do IDTE.

Como se procura mostrar com este mapeamento, algumas dessas transferências podem ser classificadas apenas como uma “devolução tributária” - uma categoria definida, no trabalho de Prado, Quadros e Cavalcanti (2003), como uma transferência cujo imposto que lhe dá origem poderia ser arrecadado pelo próprio governo subnacional em seu espaço territorial, caso, por exemplo, do IPVA, do ITR e da quota-parte do ICMS, no caso dos municípios, podendo ser vinculada, portanto, ao seu movimento econômico; outras, como transferências de caráter “redistributivo”, as quais, ainda segundo os mesmos autores (2003) “não guardam relação com as bases tributárias de sua jurisdição, ou seja, com os recursos que eles próprios não poderiam arrecadar”; um terceiro, como transferências “compensatórias”, que também não decorrem de seu movimento econômico; e um quarto, de acordo com sua classificação, como transferências “voluntárias” (discricionárias), que são, nas suas palavras, “formadas por fluxos voluntários ou discricionários, que não têm prescrição legal quanto a montantes ou destinações [...] e [que] resultam de negociações políticas dos GSN [governos subnacionais] com o governo central.”

Por isso, para a estruturação e o cálculo do IDTE para o estudo dos municípios torna-se necessário, para ser coerente com a tese que lhe deu origem, fazer um mapeamento do conjunto de receitas deste universo, estabelecendo distinção entre as receitas diretamente vinculadas às suas bases de produção, incluindo as transferências classificadas como de “devolução”, e aquelas que não guardam correspondência com sua atividade econômica, por se tratarem especificamente de conteúdo “redistributivo”, “compensatório” ou “discricionário”. É o que se discute em seguida.

Quadro 1 - Receitas próprias e de transferências dos governos municipais, de acordo com a sua natureza.

Receitas	Tributos	Características
Tributárias próprias	Imposto sobre Serviços (SS) IPTU ITBI inter vivos Imposto Renda Retido na fonte Taxas Contribuição de Melhoria	Derivadas das bases produtivas e negócios da economia do município
Transferências (Tipos)		
	ICMS – VAF	- 75% do ICMS municipal vinculado ao VAF do município
	ICMS – lei estadual	- Parcela dos 25% da lei estadual recebida em função de um critério econômico ou dependente de ações proativas
Devolutiva	IPVA	- 50% da arrecadação líquida do imposto cobrado sobre veículos
	ITR	- 50% da arrecadação líquida do imposto cobrado sobre a propriedade territorial rural
	IOF- Ouro	- 70% do IOF incidente sobre o ouro, como ativo financeiro
	Salário-educação	- 2/3 da arrecadação da contribuição
	FPM	- 23,5% da arrecadação líquida do IPI e IR, distribuídos de acordo com a população
Redistributiva	ICMS – lei estadual	- Parcela dos 25% do ICMS da lei estadual, distribuída de acordo com critérios redistributivos
	SUS	- Recursos distribuídos de acordo com a população e níveis de gestão dos entes federativos
	FUNDEF	- Depende do número de alunos matriculados no município
	IPI – exportação	- 25% dos 10% do IPI líquido recebidos como compensação às exportações de manufaturados
Compensatória	Seguro – receita	- 25% do valor recebido para compensar perdas decorrentes da Lei Kandir (LC 87/96)
	Royalties	- Compensar exploração de recursos naturais no território do município
Discrecionária	Orçamento da União e estados	- depende de negociações e acordos entre os entes

Fonte: Elaborado pelos autores tendo como referência o trabalho de Prado, Quadros e Cavalcanti (2003)

4. IDTE: a metodologia

Para a construção do IDTE, as receitas dos municípios foram classificadas em dois grandes grupos: 1) as que são produto de sua base econômica ou que derivam diretamente de suas atividades produtivas; 2) as que não guardam correspondência com sua atividade econômica, tratando-se, portanto de transferências dos níveis superiores de governo geralmente com objetivos redistributivos ou de compensação. As receitas de capital são desconsideradas por não constituírem receitas derivadas do seu movimento econômico e apresentarem a irregularidade como característica.

No primeiro bloco são incluídas as Receitas Tributárias Próprias (RTP) do município (impostos, taxas, contribuição de melhoria e outras receitas decorrentes dos negócios da economia local) e também as transferências recebidas dos níveis superiores de governo a título de “devolução tributária”. É o caso, por exemplo, da quota-parte do ICMS municipal, prevista na Constituição Federal de 1988, vinculada à geração do Valor Adicionado Fiscal (VAF), em até 75% de seu total, e também da parte remanescente (os 25% restantes) da lei estadual, que também se vincula ou à sua atividade econômica ou depende de ações proativas da administração pública para receber este benefício. Sobre essa quota-parte determinada pela lei estadual cabem alguns comentários sobre a classificação realizada.

A distribuição da quota-parte do ICMS relativa à lei estadual é determinada, geralmente, por critérios que se vinculam: i) diretamente à atividade produtiva do município, quando um determinado percentual é vinculado, por exemplo, ao seu Valor Adicionado Fiscal (VAF); ii) às ações proativas do município para viabilizar políticas definidas no âmbito estadual, como as que dizem respeito às políticas de saúde, educação, de meio-ambiente, a incentivos para o aumento da arrecadação de tributos de sua competência, entre outras; e iii) a objetivos redistributivos, visando compensar desigualdades econômicas e tributárias entre os municípios, como, por exemplo, a distribuição que é feita seguindo critérios como tamanho da população, cota-única, e mais recentemente dos critérios ICMS Solidário e mínimo *per capita* entre outros.

Para realizar a distribuição da quota-parte do ICMS da lei estadual entre receitas que podem ser consideradas vinculadas ou não à base produtiva do município, adotou-se o critério de considerar as primeiras quando determinadas por um fato econômico (a geração de VAF, por exemplo) ou dependente de ações proativas das administrações (promoção de políticas em interação com o governo estadual), considerando que, em geral, essas envolvem custos; e, como pertencentes ao segundo grupo (ou seja, não vinculadas à atividade produtiva do município), aquelas que, caracteristicamente, seguem critérios redistributivos (população, cota-única, ICMS solidário etc.).

Ainda em relação às transferências recebidas pelos municípios que podem ser vinculadas à sua base econômica, cujos impostos, no entanto, são de competência de níveis superiores de governo, podem ser citadas as relativas ao Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), cobrado pelo governo estadual, o Imposto Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) incidente sobre o ouro, enquanto ativo financeiro, e também o Imposto de Renda Retido na fonte das administrações públicas, os últimos de competência do governo federal.

O Imposto de Renda Retido na fonte das administrações públicas passou a ser considerado, a partir de 2002, de acordo com a Portaria STN nº 212/2001⁴, como receita

⁴ Esta portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 212 de 04 de junho de 2001, veio padronizar os procedimentos contábeis para os estados, Distrito Federal e municípios, quanto à arrecadação do imposto

de seu campo de competência, passando, portanto, a ser considerada como diretamente vinculada à sua base econômica. As demais transferências do IPVA, do ITR e do IOF incidente sobre o ouro, como ativo financeiro, devem, também, ser classificadas, dada sua natureza de devolução tributária, no rol dessas receitas.

Em relação às transferências que não guardam relação com sua atividade econômica, foram consideradas as seguintes receitas, que são essencialmente redistributivas: 1) o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que constitui sua principal fonte de financiamento, especialmente para as localidades menos desenvolvidas; 2) a parcela da quota-parte do ICMS municipal contemplada em lei estadual com objetivos redistributivos, ou seja, que não está vinculada à sua base produtiva e que não depende de ações proativas realizadas pela administração.

Outros tipos de transferências foram desconsiderados na construção do indicador pelas distorções que podem acarretar, dado o objetivo pretendido. É o caso, por exemplo, das transferências recebidas a título de “compensação”, na classificação de Prado, Quadros e Cavalcanti (2003), como as que se referem, entre outras, ao IPI-Exportação (Lei Kandir) e aos royalties. Incluir receitas dessa natureza no conjunto das que se encontram vinculadas à sua atividade produtiva pode levar à superestimação de seu grau de desenvolvimento, pois não necessariamente são dela resultantes. Assim também como sua inclusão entre as receitas de caráter redistributivo pode conduzir à subestimação de seu desenvolvimento, à medida que não possuem essas características. É este também o caso das transferências que dependem de muitas variáveis que se apresentam desiguais para os municípios e para o tamanho de seus orçamentos, como ocorre com as transferências do SUS, do FUNDEF e do salário-educação, bem como as transferências voluntárias por possuírem características semelhantes às receitas de capital, no sentido de que não advêm da movimentação econômica do município, além de apresentarem irregularidades no seu recebimento. As transferências do SUS dependem da população, mas boa parte delas se encontra vinculada ao nível de gestão do município e à sua capacidade de oferta deste serviço para a população, situação que ocorre de forma diferenciada para o seu conjunto. As do FUNDEF são definidas em função número de alunos matriculados na rede municipal de ensino, aos gastos médios no estado e no município com os alunos. Já as do salário-educação⁵ também levam em consideração o número de alunos matriculados na educação básica das redes de ensino municipal e estadual, conforme informações repassadas ao censo escolar no exercício imediatamente anterior ao da distribuição.

O IDTE não pode, com essa metodologia, ser confundido com o indicador de “suficiência fiscal”, como alguns analistas apressadamente sugeriram, pois enquanto este contempla a participação das receitas próprias no conjunto das receitas dos municípios (considerando a totalidade das transferências recebidas) para avaliar a capacidade de autofinanciamento de suas políticas, o IDTE restringe-se a considerar apenas as que derivam de sua atividade produtiva e as que são de conteúdo redistributivo, não vinculadas ao seu movimento econômico, com o objetivo de avaliar o seu nível de desenvolvimento, desconsiderando outros tipos de transferências que podem distorcer os resultados.

descrito nos incisos I, dos artigos 157 e 158, da Constituição Federal, que passa a ser contabilizada como receita tributária e não mais como transferência da União, todas constantes do anexo I, da Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001.

⁵ Informações retirados do site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. In: <http://www.fnnde.gov.br/index.php/saleduc-distribuicao>. Acesso em 25 de março de 2012.

Com base nessas hipóteses, deriva-se, da combinação dessas receitas, o IDTE, que é dado pela seguinte fórmula

$$\text{IDTE} = \frac{\text{RTP} + \text{RT}_1 (\text{ICMS}_1 + \text{ICMS}_2 + \text{IPVA} + \text{ITR} + \text{IOF - ouro})}{\text{RT}_2 (\text{FPM} + \text{ICMS}_3)}$$

Onde,

RTP – receita tributária própria;

RT₁ = receita de transferência vinculada à atividade produtiva do município;

ICMS₁ = quota-parte municipal do ICMS vinculada ao Valor Adicionado Fiscal (VAF);

ICMS₂ = quota-parte municipal do ICMS da lei estadual vinculada ao VAF e/ou que depende de ações proativas da administração;

IPVA = Quota-parte municipal (50%) do Imposto sobre Veículos Automotores;

ITR = Quota parte municipal (50%) do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

IOF – ouro = Quota-parte municipal da arrecadação do IOF incidente sobre o ouro, enquanto ativo financeiro;

RT₂ = Transferências redistributivas

ICMS₃ = quota-parte municipal do ICMS da lei estadual com objetivos redistributivos

FPM = Fundo de Participação dos Municípios

Neste caso, de acordo com os critérios adotados, se

IDTE < 1, o município classifica-se entre os de baixo desempenho econômico e tributário, já que sua receita predominante deriva de transferências redistributivas, que não são determinadas pela sua base econômica.

IDTE > 1, o município classifica-se entre os de maior desempenho econômico e tributário, cujo grau aumenta diretamente com a elevação do IDTE.

Com o objetivo de facilitar a comparação do grau de desempenho econômico e tributário entre os municípios, numa escala que varia de 0 a 1, à semelhança do cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e do Índice de Gini, a fórmula do cálculo do IDTE pode ser reescrita da seguinte maneira:

$$\text{IDTE} = \frac{\text{RTP} + \text{RT}_1}{\text{RTP} + \text{RT}_1 + \text{RT}_2}$$

Por vincular diretamente o IDTE com a atividade econômica do município, neste trabalho adota-se a seguinte classificação relacionando essas variáveis:

Quadro 1 – Níveis de IDTE e de desenvolvimento econômico

IDTE	Nível de desenvolvimento econômico	Nível de arrecadação própria
0 – 0,250	Baixo	Baixo, alta dependência de transferências
0,251 - 0,500	Baixo/médio	Baixo/médio
0,501 - 0,750	Médio	Médio
0,751 - 1,000	Alto	Alto, baixa dependência de transferências

Fonte: Elaborado pelos autores

5. Os municípios mineiros: uma análise do IDTE para o ano de 2008

Para a construção do IDTE dos municípios mineiros foram utilizados os dados relativos às receitas públicas por eles arrecadadas no ano de 2008, encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), como exigência legal para o processo de “Prestação de Contas Anual” (PCA).

Para o seu cálculo adotou-se a metodologia anteriormente apresentada, mas não foi possível, ainda neste estágio da pesquisa, incluir todas as receitas vinculadas à base produtiva dos municípios. Ficaram fora deste cálculo as transferências relativas ao IPVA, ao ITR e ao IOF – ouro, devido à inconsistência de alguns dados dessas receitas, o que se pretende corrigir numa próxima etapa. Pela pouca representatividade dessas receitas – especialmente do ITR e IOF – ouro – acredita-se, contudo, que não tenham prejudicado o cálculo realizado.

A tabela 1 apresenta os resultados do IDTE para o conjunto dos municípios mineiros no ano de 2008, agrupados segundo sua população e seu PIB *per capita*, coerente com a hipótese adotada de vincular a estrutura de suas receitas com o seu grau de desenvolvimento econômico. Como se percebe mesmo com as lacunas ainda remanescentes no seu cálculo há uma forte correlação entre o nível do IDTE e a geração do PIB *per capita* dos municípios, com o primeiro mantendo uma relação direta com o segundo (ou seja, com o IDTE aumentando à medida que aumenta o PIB *per capita* dos municípios).

Tabela 1 – Distribuição dos municípios mineiros segundo faixa de IDTE, população e PIB *per capita* - 2008

Faixa de IDTE	População		Municípios		PIB <i>per capita</i>	
	V.A.	(A) %	V.A.	(A) %	V.A.	(A) %
I. 0 - 0,25	3.922.988	19,76	501	58,73	6.233,14	38,81
II. 0,25 - 0,5	5.791.512	29,18	253	29,66	10.659,82	66,37
III. 0,501 a 0,75	4.383.093	22,08	79	9,26	17.894,13	111,41
IV. 0,751 a 1,0	5.752.479	28,98	20	2,34	26.805,36	166,89
Total geral	19.850.072	100,00	853	100,00	16.061,30	100,00

Fonte: Centro de Pesquisa Aplicada - CPA/Fundação João Pinheiro

Nota: (A) Percentual obtido pelo agrupamento de municípios presentes nas faixas de IDTE em relação à média apurada para os municípios mineiros em cada uma das dimensões: população, municípios e PIB *per capita*.

Os números da tabela revelam, por si, a grande heterogeneidade econômica existente no universo dos municípios mineiros, com um conjunto altamente expressivo de municípios (754 ou 88,4% de seu universo) com IDTEs $\leq 0,5$ relacionados a níveis *per capita* do PIB que representam, no máximo, 66% da média registrada para o estado. No primeiro grupo, com IDTE $\leq 0,25$ e PIB *per capita* equivalente a 38,8% da média estadual, incluem-se 501 municípios (58,7% do total do estado), que podem ser classificados como de “baixo grau desenvolvimento econômico” pelos critérios adotados neste trabalho. No segundo, com $0,25 < \text{IDTE} \leq 0,50$ e PIB *per capita* correspondente a 66,4% do PIB médio do estado, reúnem-se 253 municípios (29,7% do total) que podem ser classificados como de “baixo/médio grau de desenvolvimento econômico”. Trata-se, vistos agregadamente, de municípios com níveis reduzidos de atividade econômica e, por essa razão, altamente dependentes de transferências intergovernamentais dos níveis superiores para garantirem a oferta de serviços públicos para a população.

Em contrapartida, os municípios do terceiro grupo, com $0,50 < \text{IDTE} \leq 0,75$, em número de 79 (9,3% do total) se situam numa faixa intermediária em relação à geração do PIB *per capita*, com este correspondendo a 107,7% do PIB médio estadual, podendo ser considerados como integrantes de um grupo que apresenta um grau “médio de desenvolvimento econômico”. Já no último grupo, com IDTE $> 0,75$ e PIB *per capita* equivalente a 167% da média estadual, em número de 20 municípios (2,3% do total), estariam abrigados os que podem ser considerados como apresentando um “alto grau de desenvolvimento econômico”. De uma maneira geral, os dois grupos são formados por municípios com bases econômicas mais robustas, que propiciam às administrações públicas maior capacidade de extração de recursos próprios de suas atividades com a cobrança de tributos de sua competência.

Analisados agregadamente, estes resultados não dão conta, contudo, da grande diversidade existente no universo destes municípios. Isso por que, assim como um pequeno município pode contar, em seu território, com alguma atividade econômica expressiva, seja por desempenhar o papel de um polo ou subpolo regional ou mesmo com atividade econômica do tipo “enclave”, que lhe propicia arrecadação mais expressiva de tributos próprios, até mesmo pelos efeitos diretos que aquela derrama sobre a sua vida econômica, municípios maiores às vezes não contam com vida econômica importante, o que ocorre, por exemplo, com “cidades dormitórios”. Com os dados contidos nas tabelas seguintes, procura-se, à luz do IDTE, por porte dos municípios, geração de PIB e por região de planejamento, identificar a diversidade existente no universo dos municípios de Minas Gerais.

A tabela 2 mostra uma realidade um pouco distinta da que foi apresentada anteriormente. Como se percebe de sua análise, dos 501 municípios com IDTE $\leq 0,25$, 387 contavam com uma população de até 10 mil habitantes, 90 abrigavam entre 10 e 20 mil, 22 entre 20 e 50 mil, e 2 municípios registravam população superior a 50 mil habitantes. Especialmente no último grupo, chama a atenção o fato de dois municípios, que podem ser considerados de médio porte populacional (entre 50 e 100 mil habitantes), apresentarem IDTEs $\leq 0,25$, podendo, portanto, ser considerados como de “baixo desenvolvimento”. Importante observar também que entre os municípios de menor porte (até 10 mil habitantes), 16 apresentaram um IDTE que corresponde, na nossa classificação, ao de “médio grau de desenvolvimento econômico”, e 3 ao de “alto grau de desenvolvimento”, confirmando as hipóteses acima levantadas. Entre os municípios de médio porte populacional (20 a 100 mil habitantes) nota-se a predominância de IDTEs $\leq 0,5$, o que os classificaria como de médio/baixo

desenvolvimento, mas não se pode desconsiderar o fato de que neste grupo se encontram 9 dos 20 municípios do estado que apresentam IDTEs > 0,75, incluídos entre os de mais “alto desenvolvimento econômico”. Já os municípios entre 100 e 500 mil habitantes, 6 podem ser classificados como de baixo/médio desenvolvimento (IDTE ≤ 0,5), 12 como de “médio desenvolvimento” (0,5 < IDTE ≤ 0,75) e 4 como de “alto desenvolvimento” (IDTE > 0,75), enquanto todos com população acima de 500 mil figuram no último grupo de desenvolvimento mais elevado.

Tabela 2 – Distribuição dos municípios mineiros por faixa de IDTE e faixa de população - 2008

Faixas de População	IDTE									
	0 - 0,25		0,25 - 0,5		0,5 - 0,75		0,75 - 1		Total	
	V.A	(A)%	V.A	(A)%	V.A	(A)%	Qt.	(A)%	V.A	(A)%
I - Até 10.000	387	78,82	85	17,31	16	3,26	3	0,61	491	100,00
II - De 10 a 20.000	90	48,91	80	43,48	14	7,61	-	-	184	100,00
III - De 20 a 50.000	22	19,47	67	59,29	19	16,81	5	4,42	113	100,00
IV - De 50 a 100.000	2	5,13	15	38,46	18	46,15	4	10,26	39	100,00
V - De 100 a 500.000	-	-	6	27,27	12	54,55	4	18,18	22	100,00
VI - Acima de 500.000	-	-	-	-	-	-	4	100,00	4	100,00
Total	501	58,73	253	29,66	79	9,26	20	2,34	853	100,00

Fonte: Centro de Pesquisa Aplicada - CPA/Fundação João Pinheiro.

Nota: (A) Percentual obtido pelo agrupamento de municípios presentes nas faixas de IDTE em relação à média apurada para os municípios mineiros em cada na dimensão populacional.

A tabela 3 realiza a mesma leitura, considerando como variável o nível do PIB *per capita* dos municípios. Como se percebe, 552 municípios se encontram nas faixas de PIB *per capita* de até R\$ 10 mil, no ano de 2008, inferior, portanto, à média estadual. Mas, mesmo nessas faixas, 5 municípios registram IDTEs que os incluem, de acordo com nossa classificação, no grupo dos de médio desenvolvimento e 1 município apresenta IDTE > 0,75. Na terceira faixa de PIB *per capita* (de R\$ 10 a 20 mil), que pode ser tomada como a média observada, para o estado, figuram 234 municípios, mas 41 destes apresentam um IDTE de “grau médio de desenvolvimento” e 4 de “alto desenvolvimento”. Nas faixas seguintes de PIB *per capita*, que estão acima da média do estado, a predominância é de IDTEs de “médio e alto grau de desenvolvimento econômico”, embora, para alguns municípios seja registrados IDTEs ≤ 0,5, incluindo o caso de um município com PIB *per capita* acima de R\$ 50.000, o que é indicador da existência de uma atividade tipo “enclave” ou isenta de tributação ou ainda por ela subtaxada. Esses resultados apenas confirmam a grande diversidade existente entre os municípios no estado, ao mesmo tempo em que indica algumas exceções que podem ocorrer quando se vincula o PIB à geração de receitas próprias, seja no caso específico da existência de alguma atividade em seu território que não contribui para a geração de receitas tributárias, porque isenta ou não alcançada pela tributação, seja pelo fato de municípios menores contarem com atividades altamente geradoras de impostos para a administração pública.

Tabela 3 – Distribuição dos municípios mineiros por faixa de PIB *per capita* e faixa de IDTE - 2008

Faixas de PIB per capita	IDTE									
	0 - 0,25		0,25 - 0,5		0,5 - 0,75		0,75 - 1		Total	
	V.A.	(A)%	V.A.	(A)%	V.A.	(A)%	V.A.	(A)%	V.A.	(A)%
Até 5.000	119	98,35	2	1,65	-	-	-	-	121	100,00
De 5.000 a 10.000	323	74,94	102	23,67	5	1,16	1	0,23	431	100,00
De 10.000 a 20.000	56	23,93	133	56,84	41	17,52	4	1,71	234	100,00
De 20.000 a 30.000	2	6,25	10	31,25	14	43,75	6	18,75	32	100,00
De 30.000 a 50.000	1	4,17	5	20,83	13	54,17	5	20,83	24	100,00
Acima de 50.000	-	-	1	9,09	6	54,55	4	36,36	11	100,00
Total	501	58,73	253	29,66	79	9,26	20	2,34	853	100,00

Fonte: Centro de Pesquisa Aplicada - CPA/Fundação João Pinheiro

Nota: (A) Percentual obtido pelo agrupamento de municípios presentes nas faixas de IDTE em relação à média apurada para os municípios mineiros em cada na dimensão PIB *per capita*.

A tabela 4 mostra, por sua vez, como se distribuem os municípios, considerando os seus níveis de IDTEs pelas regiões de planejamento do estado. É interessante notar que nas regiões com PIB *per capita* menor – Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas – são predominantes IDTEs $\leq 0,5$, com apenas 2 municípios (de um total de 155) registrando IDTE entre 0,5 e 0,75 na segunda região. Nas regiões que, apesar de contarem com um PIB *per capita* mais elevado, se situam abaixo da média do estado – Centro Oeste de Minas, Mata, Noroeste de Minas, Rio Doce e Sul de Minas – a predominância é também de IDTEs $\leq 0,5$, embora nestas registre-se um maior número de municípios com IDTEs $> 0,5$, especialmente na região do Sul de Minas, onde parece acentuada a diversidade econômica existente, enquanto a região da Mata conta com um município mais desenvolvido (Juiz de Fora) e a do Rio Doce com 3 (Timóteo, Ipatinga e Belo Oriente), polos siderúrgicos do estado. Já nas regiões que podem ser consideradas mais desenvolvidas, com renda *per capita* superior à média estadual – Alto Paranaíba, Central e Triângulo - se localizam os municípios com níveis mais elevados de IDTE (12 na Região Central e 4 no Triângulo).

Tabela 4 – Distribuição dos municípios mineiros por regiões de planejamento e faixa de IDTE – 2008

Região de Planejamento	PIB per capita (R\$ de 2008)	IDTE									
		0 - 0,25		0,25 - 0,5		0,5 - 0,75		0,75 - 1		Total	
		V.A.	(A)%	V.A.	(A)%	V.A.	(A)%	V.A.	(A)%	V.A.	(A)%
Jequitinhonha/Mucuri	5.889,54	56	84,85	10	15,15	-	-	-	-	66	100,00
Norte de Minas	7.730,79	72	80,90	15	16,85	2	2,25	-	-	89	100,00
Mata	11.043,23	105	73,94	34	23,94	2	1,41	1	0,70	142	100,00
Rio Doce	12.283,45	84	82,35	13	12,75	2	1,96	3	2,94	102	100,00
Centro Oeste de Minas	12.862,70	22	39,29	29	51,79	5	8,93	-	-	56	100,00
Sul de Minas	15.057,30	65	41,94	70	45,16	20	12,90	-	-	155	100,00
Noroeste de Minas	15.605,06	4	21,05	11	57,89	4	21,05	-	-	19	100,00
Alto Paranaíba	19.409,77	7	22,58	14	45,16	10	32,26	-	-	31	100,00
Central	20.777,09	85	53,80	44	27,85	17	10,76	12	7,59	158	100,00
Triângulo	23.736,87	1	2,86	13	37,14	17	48,57	4	11,43	35	100,00
Total	16.061,30	501	58,73	253	29,66	79	9,26	20	2,34	853	100,00

Fonte: Centro de Pesquisa Aplicada - CPA/Fundação João Pinheiro

Nota: (A) Percentual obtido pelo agrupamento de municípios presentes nas faixas de IDTE em relação à média apurada para os municípios mineiros em cada na região de planejamento.

Estes resultados indicam não ser possível estabelecer uma relação direta envolvendo, em conjunto, as variáveis IDTE, população, PIB *per capita* e regiões de planejamento. Municípios de pequeno porte populacional podem contar com uma atividade econômica mais robusta, devido à existência de plantas industriais ou à exploração de recursos naturais em seu território, o que garante à administração pública maior capacidade de extração de recursos tributários, enquanto municípios de maior porte podem ou não desfrutar dessas condições, muitas vezes funcionando, na ausência de dinamismo de sua economia, como cidade-dormitório ou apenas como ofertante de serviços, que geram menores receitas para a administração. Da mesma forma, dada a diversidade das estruturas econômicas dos municípios, tanto regiões mais pobres podem contar com localidades mais desenvolvidas em seu território, geralmente centros regionais ou dotados de algum recurso natural ou turístico, como nas mais desenvolvidas localidades com baixo desenvolvimento coexistem com centros mais dinâmicos e com economia diversificada.

PIBs *per capita* mais robustos não constituem também garantia de IDTEs mais elevados, seja porque a atividade predominante pode ser isenta da tributação ou apenas suavemente taxada, seja pelos vazamentos de renda que ocorrem quando se trata de uma atividade tipo “enclave” instalada no território do município, que irradia efeitos tênues – diretos e indiretos – para a sua vida econômica. Por isso, o IDTE, embora possa ser útil como indicador de avaliação do nível de desenvolvimento econômico de um território, não pode ser tomado como um índice absoluto, devendo-se levar em conta estes resultados aparentemente contraditórios que apresenta em alguns casos, mas que podem ser considerados como decorrentes da diversidade e complexidade da realidade municipal, que não pode ser apreendida apenas pelo seu exame. A análise dos 20 maiores ou piores IDTEs dos municípios do estado ajuda a elucidar melhor essa complexidade.

A tabela 5 apresenta, para o ano de 2008, os 20 municípios de Minas Gerais com IDTEs mais elevados. Embora para a maioria, que registrou PIB *per capita* superior à média estadual, os IDTEs corroborem a tese aqui desenvolvida, alguns casos chamam a atenção por se tratarem de municípios de pequeno porte de população, casos de Araporã, no Triângulo Mineiro, de São Gonçalo do Rio Abaixo e de Rio Acima, na região Central, sendo que o último obteve, neste ano, um PIB *per capita* bem inferior à média do estado, o que contraria as hipóteses do trabalho. Examinemos mais de perto a situação destes municípios.

Araporã, município do Triângulo, contava, em 2008, com uma economia diversificada e uma localização privilegiada. Circundada por oito grandes usinas hidrelétricas, incluindo Furnas, abriga, em seu território, grandes empresas da agroindústria, da mineração, de serviços e uma agricultura favorecida pelas condições climáticas e pela fertilidade das terras. Além disso, beneficia-se de um grande potencial turístico e de lazer propiciado pelo lago da hidrelétrica de Furnas e do Rio Paranaíba. São Gonçalo do Rio Abaixo, localizado na região Central, conta com atividades de extrativismo (mineral e vegetal) exploradas por grandes empresas (incluindo a Vale do Rio Doce e a Cenibra), com agropecuária favorável, além de constituir-se em polo industrial, próximo de usinas siderúrgicas como a Arcelor-Mittal, a Usiminas, Acesita, e de uma unidade da Gerdau em instalação. Já Rio Acima, também localizado na região Central, não possui atividade econômica expressiva, devendo-se o seu IDTE mais elevado, o que contraria a hipóteses deste trabalho, ao fato de a administração pública ter estruturado um sistema de incentivos tributários que leva muitas empresas de serviços a instalar-se formalmente em sua sede, embora operando efetivamente em outros municípios, o que favorece

consideravelmente sua arrecadação de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Já Iturama, no Triângulo Mineiro, se destaca pelo fato de ser um centro regional, contando com um setor de prestação de serviços mais desenvolvido e diversificado, tendo sido recentemente considerada a 11ª cidade em qualidade de vida do estado. As demais municipalidades incluídas entre os 20 maiores IDTEs se beneficiam de atividades mineratórias combinadas com o turismo (Congonhas, Mariana, Outro Preto), ou de indústrias sediadas em seu território para a exploração de recursos naturais (Belo Oriente com a Cenibra, Itabirito e Itabira, por exemplo) ou ainda se tratam, como nos demais casos, de grandes centros, com economias diversificadas e mais desenvolvidas, como Betim, Belo Horizonte, Nova Lima, Uberlândia, Contagem, Ipatinga, Juiz de Fora, entre outros, o que lhes garante IDTEs mais elevados.

A tabela 6 relaciona, por sua vez, os 20 municípios com menores IDTEs no estado de Minas Gerais, em 2008. É importante notar que se trata de municípios de pequeno porte populacional e reduzidos níveis de PIBs *per capita*, bem inferiores à média do estado. Isso não significa, contudo, que municípios de porte médio/alto não registrem IDTEs baixos, por não contarem com economias diversificadas e mais dinâmicas, o que pode ser facilmente confirmado caso se passe a considerar os 50 ou 100 municípios com menores IDTEs. Mas é importante também observar que a predominância dos menores IDTEs refere-se a municípios que se localizam em regiões que podem ser consideradas de mais alto desenvolvimento, como a Central, ou de médio desenvolvimento (Sul de Minas e Mata), não se restringindo, portanto, às de baixo desenvolvimento (Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas). O que apenas confirma a questão levantada anteriormente de que o IDTE não pode ser vinculado diretamente a variáveis como população e regiões de planejamento, devendo-se atentar, portanto, para as especificidades que apresenta quando se analisa a realidade municipal.

Tabela 5 – Os 20 maiores municípios, por IDTE, demonstrando PIB *per capita*, população e regiões de planejamento – Minas Gerais - 2008

Ranking	Municípios	Região de Planejamento	IDTE 2008	PIB per capita 2008	População
1	BETIM	CENTRAL	0,923	66.509,93	429.507
2	UBERLÂNDIA	TRIÂNGULO	0,876	25.871,87	622.441
3	NOVA LIMA	CENTRAL	0,872	37.301,00	75.530
4	CONTAGEM	CENTRAL	0,871	27.163,26	617.749
5	BELO HORIZONTE	CENTRAL	0,868	19.537,27	2.434.642
6	CONGONHAS	CENTRAL	0,849	19.990,47	48.066
7	ARAPORA	TRIÂNGULO	0,844	179.919,12	6.414
8	IPATINGA	RIO DOCE	0,843	28.863,08	241.720
9	JUIZ DE FORA	MATA	0,839	15.477,09	520.612
10	SAO GONCALO DO RIO ABAIXO	CENTRAL	0,831	99.347,24	9.627
11	ITABIRA	CENTRAL	0,82	35.065,33	109.380
12	MARIANA	CENTRAL	0,818	46.448,03	53.989
13	TIMOTEO	RIO DOCE	0,816	33.538,56	79.100
14	OURO PRETO	CENTRAL	0,814	41.665,40	69.251
15	ITURAMA	TRIÂNGULO	0,802	18.385,81	32.845
16	OURO BRANCO	CENTRAL	0,796	81.623,88	35.029
17	RIO ACIMA	CENTRAL	0,79	9.759,16	8.597
18	UBERABA	TRIÂNGULO	0,766	24.012,77	292.377
19	ITABIRITO	CENTRAL	0,761	27.887,07	43.314
20	BELO ORIENTE	RIO DOCE	0,751	26.951,65	22.289

Fonte: Centro de Pesquisa Aplicada - CPA/Fundação João Pinheiro.

Tabela 6 – Os 20 menores municípios, por IDTE, demonstrando PIB *per capita*, população e regiões de planejamento – Minas Gerais - 2008

Ranking	Municípios	Região de Planejamento	IDTE 2008	PIB per capita 2008	População
1	SAO JOSE DA SAFIRA	RIO DOCE	0,064	4.636,30	4.056
2	BIAS FORTES	MATA	0,065	6.666,67	3.932
3	PEDRO TEIXEIRA	MATA	0,067	7.456,21	1.692
4	WENCESLAU BRAZ	SUL DE MINAS	0,069	6.473,71	2.576
5	CIPOTANEA	MATA	0,07	4.164,81	6.770
6	MARMELOPOLIS	SUL DE MINAS	0,071	6.196,07	3.171
7	SANTO ANTONIO DO RIO ABAIXO	CENTRAL	0,071	5.944,87	1.798
8	GLAUCILANDIA	NORTE DE MINAS	0,072	5.167,76	3.046
9	PAIVA	MATA	0,073	7.630,65	1.683
10	LAMIM	MATA	0,075	4.909,79	3.651
11	SANTANA DO GARAMBEU	CENTRAL	0,076	6.764,50	2.186
12	OLARIA	MATA	0,077	8.181,26	2.465
13	SENADOR CORTES	MATA	0,077	7.615,03	2.076
14	SERRANOS	SUL DE MINAS	0,077	7.685,79	2.126
15	CARVALHOS	SUL DE MINAS	0,078	5.928,69	4.739
16	DOM VICOSO	SUL DE MINAS	0,078	5.995,64	3.112
17	ITAVERAVA	CENTRAL	0,079	4.879,25	5.813
18	PASSABEM	CENTRAL	0,08	5.680,53	1.838
19	ROCHEDO DE MINAS	MATA	0,08	8.593,57	2.117
20	BANDEIRA	JEQUITINHONHA/MUCURI	0,081	4.913,87	5.507

Fonte: Centro de Pesquisa Aplicada - CPA/Fundação João Pinheiro.

6. PRINCIPAIS CONCLUSÕES SOBRE O IDTE

O IDTE foi criado com intuito de ser um indicador de finanças públicas, apurado a partir de uma estrutura simplificada das receitas públicas, capaz de fornecer elementos para análises sobre a estrutura da economia de um determinado país/região/município e, portanto, sobre o seu estágio de desenvolvimento. Está baseado na tese de que à medida que o processo de desenvolvimento avança, com a expansão e diversificação da estrutura produtiva, ocorre um aumento da renda *per capita*, e, conseqüentemente, uma ampliação das bases da tributação, fortalecendo as bases de financiamento dos governos. Em países federativos, as receitas próprias dos entes subnacionais são constituídas a partir de suas próprias bases produtivas, as quais coexistem com um sistema de transferências intergovernamentais, dos níveis superiores para os inferiores, cuja intensidade depende do próprio tipo de federalismo existente.

Mapeada a estrutura de financiamento dos entes municipais, a construção do IDTE levou em consideração as receitas próprias geradas por suas bases econômicas ou que derivam diretamente de suas atividades produtivas, mas que, por serem de competência de níveis superiores de governo, são para eles repassadas via transferências “devolutivas”; e também as que não guardam correspondência com sua atividade econômica, tratando-se, portanto de transferências dos níveis superiores de governo geralmente com objetivos redistributivos ou de compensação.

Cabe o alerta de que o IDTE não pode, diante dessa metodologia, ser confundido com o indicador de “suficiência fiscal”, uma vez que seu objetivo não é o de avaliar capacidade de autofinanciamento de suas políticas, considerando, portanto, na sua base de cálculo, apenas as receitas derivadas de suas atividades produtivas e as que são de conteúdo redistributivo. Não pode, também, ser considerado como indicador absoluto do grau de desenvolvimento de um município/região/país, como restou demonstrado pelas análises feitas devendo, por isso, ser complementado por outros indicadores voltados para essa finalidade.

Apesar das lacunas deixadas pelas limitações dos dados utilizados, foi possível constatar que os maiores níveis de IDTE foram registrados em municípios com PIB *per capita* mais alto, refletindo a forte correlação existente entre estas variáveis. Contudo, não restam dúvidas quanto à dificuldade desta análise frente a grande diversidade dos municípios no estado. A grande heterogeneidade econômica existente no universo de municípios, por exemplo, pôde ser confirmada, de um lado, na existência de 754 municípios classificados nas faixas de baixo/médio desenvolvimento, com níveis *per capita* do PIB que respondem por, no máximo, 66% da média obtida para o estado; e, de outro, em contraposição, à existência de pequenos municípios que contam com alguma atividade econômica expressiva, apresentando PIB *per capita* alto e IDTE elevado, ou mesmo de grandes municípios que, por não possuírem bases econômicas desenvolvidas, registram baixos IDTEs.

Partindo-se para a análise do IDTE segundo critérios populacionais, constatou-se que quase 80% dos municípios com $IDTE \leq 0,25$, possuem população de até 10 mil habitantes. Os municípios de médio porte predominantemente foram classificados como de “médio/baixo desenvolvimento”, embora uma parcela possa ser incluída entre os de mais “alto desenvolvimento econômico”. Todos os 4 municípios com mais de 500 mil habitantes foram enquadrados como grupo de desenvolvimento mais elevado.

Considerando a análise em relação ao PIB *per capita*, verificou-se que quase 100% dos municípios que se encontravam na faixa de até R\$ 10 mil por habitante foram classificados como “baixo desenvolvimento econômico”, ao passo que os que apresentaram valores acima do PIB *per capita* médio do estado deste grupo, foram classificados como “médio e alto grau de desenvolvimento econômico”, comprovando a hipótese de forte correlação entre as dimensões PIB *per capita* e IDTE. Chama-se a atenção, no entanto, para o fato desta relação não ser absoluta, tendo sido identificadas exceções na análise realizada.

Quando analisado o IDTE para as regiões de planejamento apenas as regiões do Alto Paranaíba, Centro Oeste de Minas, Noroeste de Minas, Sul de Minas e Triângulo tiveram menos de 50% de seus municípios classificados como de “baixo desenvolvimento econômico”. Para as regiões com PIB *per capita* menor, como Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas observou-se a predominância de “baixo/médio desenvolvimento econômico”, ocorrendo comportamento semelhante também em regiões que, apesar de um PIB *per capita* mais elevado, ainda assim se situam abaixo da média do estado – casos das regiões do Centro Oeste de Minas, Mata, Noroeste de Minas, Rio Doce e Sul de Minas. Nas regiões com PIB *per capita* superior à média estadual, e, portanto, mais desenvolvidas – Alto Paranaíba, Central e Triângulo - se encontram os municípios com níveis mais elevados de IDTE. Contudo, mesmo a Região Central, demonstrou uma concentração de municípios com “baixo/médio desenvolvimento econômico”.

Assim, pode-se concluir que, se os resultados indicam a existência de uma forte correlação positiva envolvendo as variáveis IDTE e a estrutura produtiva, a população, e as regiões de planejamento, o IDTE não pode ser visto como índice absoluto de desenvolvimento econômico, decorrente da diversidade e especificidades da realidade municipal, sobretudo do ponto de vista da população e da localização territorial. Isto, porque IDTEs mais elevados não podem ser associados automaticamente, pela análise realizada, a níveis mais altos de desenvolvimento pelas seguintes razões: i) ao fato de que o conceito de desenvolvimento envolve outras dimensões que vão além da capacidade de geração de valor adicionado; 2) a geração de maior valor adicionado não resulta, necessariamente, nem de uma estrutura produtiva mais diversificada e avançada

tecnologicamente, podendo ser fruto de economia de “enclave”, exploração de recursos naturais/minerais; nem do maior tamanho da população (cidades-dormitórios, por exemplo, contam com contingentes elevados de população, mas não com vida econômica pulsante); e nem, necessariamente, de uma localização privilegiada; 3) IDTEs mais elevados podem ser fruto de uma engenharia tributária, como se viu para o caso de Rio Acima, que favorece a arrecadação própria do município sem que este conte com uma economia desenvolvida e diversificada.

Seu uso, portanto, na análise da realidade municipal, exige que essas especificidades sejam consideradas, devendo-se, portanto, complementá-lo com outros indicadores que medem o grau de desenvolvimento de um país/região ou localidade.

Bibliografia

BARACHO, M. A. P. A. A importância da gestão das contas públicas municipais sob as premissas da governance e accountability. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: TCE-MG, v. 34, n. 1, jan/mar 2000, p. 129-161.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO: **Finanças dos municípios mineiros: indicadores e diversidade**. Belo Horizonte: Centro de Estudos Econômicos e Sociais/Fundação João Pinheiro, 1998.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. Belo Horizonte: Centro de Estudos Econômicos e Sociais/Fundação João Pinheiro, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)**. Belo Horizonte: Centro de Estudos Econômicos e Sociais/Fundação João Pinheiro, 2010.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – 2011-2030. Gestão para a Cidadania**. Belo Horizonte, 2011.

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, 1972.

INSTITUTO JONES. **Dinâmica das Finanças Públicas Municipais: 1995-1998**. Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES): Secretaria de Estado do Planejamento do Estado do Espírito Santo. Vitória, 2000

OLIVEIRA, F. A. de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

PRADO, S. R. R.; QUADROS, W; CAVALCANTI, C. E. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo: Fapesp: Fundap; Brasília: Ipea, 2003.