

CHARLES OKAMA DE SOUZA

**ESFORÇO FISCAL E ALOCAÇÃO DE RECURSOS NOS
MUNICÍPIOS DA ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS**

**Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.**

**VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2007**

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

S729e
2007

Souza, Charles Okama de, 1976-

Esforço fiscal e alocação de recursos nos municípios da
Zona da Mata de Minas Gerais / Charles Okama de Souza.
– Viçosa, MG , 2007.
xv, 105f. : il. ; 29cm.

Orientador: Orlando Monteiro da Silva.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.
Referências bibliográficas: f. 98-105.

1. Relações tributárias intergovernamentais - Zona da Mata
(MG : Mesorregião). 2. Finanças públicas. 3. Renda pública.
4. Despesa pública. 5. Administração municipal. 6. Impostos.
I. Universidade Federal de Viçosa. II. Título.

CDD 22.ed. 336.185098151

CHARLES OKAMA DE SOUZA

**ESFORÇO FISCAL E ALOCAÇÃO DE RECURSOS NOS
MUNICÍPIOS DA ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS**

**Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.**

APROVADA: 16 de fevereiro de 2007

**Prof. Luiz Antônio Abrantes
(Co-Orientador)**

**Prof. Marco Aurélio M. Ferreira
(Co-Orientador)**

Prof. Adriano Provezano Gomes

Prof. José Edson Lara

**Prof. Orlando Monteiro da Silva
(Orientador)**

AGRADECIMENTOS

Refletindo sobre minha caminhada até este momento de enorme felicidade - a obtenção do título de *Magister Scientiae* - não consigo controlar a emoção, pois, trata-se de uma grande vitória tanto pessoal como profissional.

Tive a satisfação e o privilégio de fazer parte de uma grande instituição de ensino, pesquisa e extensão, o que me possibilitou ter contato com profissionais com vasto conhecimento acadêmico e científico.

Assim, gostaria de agradecer à Universidade Federal de Viçosa (UFV) e ao Departamento de Administração, pela oportunidade de realizar meus estudos e pela formação acadêmica e profissional.

Agradecimentos especiais ao professor Orlando Monteiro da Silva, pela paciência, pela orientação acadêmica e pelo exemplo de profissionalismo.

Aos co-orientadores, professores Luiz Antônio Abrantes e Marco Aurélio Marques Ferreira, pela valiosa contribuição.

Aos professores Adriano Provezano Gomes e José Edson Lara, pelo aconselhamento e sugestões para a versão final deste trabalho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pela concessão da bolsa de estudos.

Aos funcionários e professores do Departamento de Administração da UFV, especialmente à professora Suely de Fátima Ramos Silveira e ao

professor Bruno Tavares, pelos ensinamentos compartilhados nos primeiros trabalhos científicos.

Aos colegas da pós-graduação, pelos momentos agradáveis e importantes durante o Curso de Mestrado.

Aos meus pais, Odete e Zinho Miranda, exemplos de dignidade e bondade, meu eterno obrigado pelo cuidado, pela educação, pelo constante carinho e dedicação.

Aos meus irmãos, Charlton e Charleston, pelo incentivo e apoio.

À minha querida namorada Fabi, pela compreensão e pelo amor, elementos essenciais que me fortaleceram para conquistar uma das mais importantes etapas da vida.

A Deus, acervo infinito de conhecimento e principal autor da grande obra-prima chamada vida.

BIOGRAFIA

Charles Okama de Souza, filho de Sebastião Miranda de Souza e Odete Emiko Okama de Souza, nasceu em 14 de maio de 1976, em São Paulo – SP.

Em 1991, iniciou seus estudos de nível médio na Escola Estadual Virgílio Antunes, em Cruzeiro-SP, concluindo-os em 1993.

Em 2000, iniciou a graduação em Ciências Contábeis, pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), colando grau em julho de 2004.

Em março de 2005, ingressou no Programa de Pós-Graduação em Administração, em nível de Mestrado, no Departamento de Administração da UFV, submetendo-se à defesa de dissertação em fevereiro de 2007.

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE FIGURAS.....	vii
LISTA DE QUADROS	ix
LISTA DE TABELAS.....	x
RESUMO.....	xii
ABSTRACT.....	xiv
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	6
2.1. Aspectos norteadores das finanças públicas.....	6
2.2. Federalismo e descentralização fiscal.....	7
2.2.2. Processo da descentralização fiscal no Brasil.....	10
2.3. Estrutura das receitas municipais.....	14
2.3.1. Transferências intergovernamentais: conceitos, funções e classificação	16
2.3.1.1. Instrumento de política fiscal federativa.....	17
2.3.1.2. No orçamento excedente: legais versus discricionárias.....	18
2.3.1.3. No orçamento receptor: livres ou vinculadas	18
2.3.1.4. Transferências constitucionais: características e modalidades	18
2.3.1.4.1. Transferência federal: Fundo de Participação Municipal (FPM)	22
2.3.1.4.2. Transferência estadual: Cota Parte do ICMS (CPICMS)	25
2.3.2. Receitas tributárias municipais	29
2.3.2.1. Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU)	29
2.3.2.2. Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).....	31
2.3.2.3. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).....	32
2.4. Despesas públicas	34

2.4.1. Aspectos das despesas municipais.....	37
3. METODOLOGIA.....	41
3.1. Etapa I.....	41
3.2. Etapa II.....	42
3.2.1. Aspectos do modelo com dados em painel.....	42
3.3. Etapa III.....	44
3.3.1. Aspectos do modelo não paramétrico DEA.....	47
3.4. Etapa IV.....	52
3.5. Coleta dos dados.....	53
3.6. Área de estudo.....	54
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	55
4.1. Estrutura das receitas dos municípios da Zona da Mata.....	55
4.1.1. Distribuição per capita das transferências intergovernamentais e receitas tributárias, segundo classe de municípios.....	57
4.1.2. Distribuição per capita das receitas municipais em relação ao PIB per capita, segundo classe de municípios.....	58
4.1.3. Arrecadação própria dos municípios da Zona da Mata.....	60
4.1.3.1. Participação do IPTU e do ISSQN nas receitas tributárias, segundo classe de municípios.....	66
4.1.3.2. Arrecadação per capita do IPTU e do ISSQN, segundo classe de municípios.....	69
4.2. Estimação do grau de dependência financeira dos municípios em relação às transferências intergovernamentais.....	71
4.3. Esforço fiscal dos municípios: medidas de eficiência tributária.....	73
4.4. Alocação de recursos: análise das despesas por funções.....	82
4.4.1. Despesas burocráticas: gastos mínimos.....	83
4.4.2. Despesas sociais: gastos sociais.....	85
4.4.3. Despesas com infra-estrutura: gastos econômicos.....	89
5. RESUMO E CONCLUSÕES.....	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	98

LISTA DE FIGURAS

	Página
1 Fronteira eficiente.....	45
2 Mapa de localização da região da Zona da Mata.	54
3 Média da participação do FPM, CPICMS e Receitas Tributárias nas Receitas Correntes nos municípios da Zona da Mata, segundo faixa populacional, 2001-2005.....	56
4 Média per capita da participação do FPM, CPICMS e Receitas Tributárias nos municípios da Zona da Mata, segundo faixa populacional, 2001-2005.	57
5 Média da participação do FPM per capita, CPICMS per capita e Receitas Tributárias per capita nos municípios da Zona da Mata, segundo faixa de PIB per capita, 2001-2003.....	59
6 Evolução das Receitas Tributárias da região da Zona da Mata, 2001-2005.	60
7 Participação dos tributos municipais no total das receitas próprias, 2001-2005.....	61
8 Distribuição da arrecadação do IPTU nos municípios, segundo faixa populacional.	62

9	Distribuição da arrecadação do ISSQN nos municípios, segundo faixa populacional.	63
10	Cadastros municipais dos contribuintes do IPTU e ISSQN.....	78
11	Período de recadastramento dos contribuintes do IPTU e ISSQN.....	79
12	Relação entre FPM per capita, CPICMS per capita e índices de eficiência tributária nos municípios, segundo faixa populacional.....	80
13	Gastos mínimos, gastos sociais e gastos econômicos per capita, segundo faixa populacional.	92

LISTA DE QUADROS

	Página
1 Coeficientes de distribuição do FPM	23
2 Critérios de distribuição da CPICMS nos municípios	28
3 Descrição das despesas orçamentárias por funções	36
4 Descrição das variáveis e fonte de dados	53

LISTA DE TABELAS

Página

1	Comparativo entre renda per capita e receita tributária municipal estimada per capita por regiões de planejamento – R\$ de 2000	4
2	Participação percentual da arrecadação do IPTU no total de receitas geradas, segundo classe de municípios, 2001-2005	64
3	Participação percentual da arrecadação do ISSQN no total de receitas geradas, segundo classe de municípios, 2001-2005	65
4	Médias percentuais do IPTU sobre a Receita Tributária, segundo classe de municípios, 2001-2005	66
5	Médias percentuais do ISSQN sobre a Receita Tributária, segundo classe de municípios, 2001-2005	68
6	Médias percentuais do IPTU per capita, segundo classe de municípios, 2001-2005	70
7	Médias percentuais do ISSQN per capita, segundo classe de municípios, 2001-2005	71
8	Regressão para painel com controle para efeitos fixos, 2001 a 2005	72
9	Estatística descritiva das variáveis empregadas no modelo de eficiência tributária dos municípios da Zona da Mata, 2001 a 2004	74

10	Escores de eficiência tributária, segundo classe de municípios, 2001-2004	75
11	Escores médios de eficiência tributária estimados com as médias das variáveis produto e insumos, segundo classe de municípios, 2001-2004	76
12	Estimativas das receitas potenciais e perdas tributárias nos municípios, segundo faixa populacional	77
13	Estatística descritiva dos escores de esforço fiscal e PIB per capita dos municípios, segundo faixa populacional, 2001-2003.....	81
14	Participação percentual das despesas por funções, nos municípios, 2001-2005	82
15	Gastos municipais per capita com administração e planejamento, segundo classe de municípios, 2001-2005	84
16	Gastos municipais per capita com despesas legislativas, segundo classe de municípios, 2001-2005	85
17	Gastos municipais per capita com assistência e previdência, segundo classe de municípios, 2001-2005	86
18	Gastos municipais per capita com educação e cultura, segundo classe de municípios, 2001-2005	87
19	Gastos municipais per capita com saneamento e saúde, segundo classe de municípios, 2001-2005	88
20	Gastos municipais per capita com agricultura, segundo classe de municípios, 2001-2005	90
21	Gastos municipais per capita com habitação e urbanismo, segundo classe de municípios, 2001-2005	90
22	Gastos municipais per capita com despesas de transporte, segundo classe de municípios, 2001-2005	91
23	Proporção dos gastos municipais, segundo classe de municípios.....	93

RESUMO

SOUZA, Charles Okama de, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2007. **Esforço fiscal e alocação de recursos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais.** Orientador: Orlando Monteiro da Silva. Co-Orientadores: Luiz Antônio Abrantes e Marco Aurélio Marques Ferreira.

O presente estudo teve por objetivo identificar o esforço de arrecadação tributária e a alocação de recursos diante dos repasses do Fundo de Participação Municipal (FPM) e da Cota Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (CPICMS), destinados aos municípios da região da Zona da Mata de Minas Gerais. Para atingir o propósito do trabalho, o procedimento de análise consistiu de quatro etapas. Na primeira etapa, analisou-se a estrutura de composição das receitas municipais, em termos percentuais (composição das transferências e das receitas locais em relação ao total de recursos municipais) e em termos per capita (valores nominais de cada variável divididos pela população correspondente a cada município). Na segunda etapa, procurou-se estimar o grau de dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais, utilizando regressão com dados em painel. Na terceira etapa, mensurou-se o esforço de arrecadação municipal,

por meio de indicadores de eficiência tributária, estimados a partir da abordagem DEA – *Data Envelopment Analysis*. Na última etapa, avaliou-se a composição e destinação das despesas per capita dos municípios, utilizando as análises tabular e gráfica. Identificou-se que os municípios possuem forte dependência financeira, em relação às transferências intergovernamentais, principalmente o FPM e que é baixa a arrecadação dos tributos municipais. Quanto a CPICMS, não existe tendência clara na distribuição dessa transferência entre os municípios. Os índices de eficiência tributária indicaram que os municípios podem melhorar a arrecadação local. Além disso, observou-se que os municípios com maiores recursos de transferências em seus orçamentos apresentaram os menores escores de esforço fiscal. Com relação às despesas municipais per capita, constatou-se que os gastos sociais são responsáveis pelos maiores comprometimentos de recursos dos municípios estudados, principalmente aqueles cuja população está abaixo de 5.000 habitantes. Os aspectos, levantados neste estudo, devem ser levados em consideração quando o debate recai sobre os mecanismos de redistribuição de recursos, no sentido de minimizar as diferenças socioeconômicas entre os municípios.

ABSTRACT

SOUZA, Charles Okama de, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, February 2007. **Fiscal effort and resource allocation in Zona da Mata counties- MG.** Adviser : Orlando Monteiro da Silva. Co-Advisers: Luiz Antônio Abrantes and Marco Aurélio Marques Ferreira.

This study was carried out to identify fiscal effort and the resource allocation in the repasses of the Fund of Municipal Participation (FPM) and Quota Part of Value Added Tax on the Circulation of Goods and some Services (CPICMS) assigned to the counties in Zona da Mata-MG. To reach this objective, the analysis procedure consisted of four stages. In the first stage, the composition structure of the county revenues were analyzed in percentiles (composition of both transfers and local revenues, relative to the total county resources) and per capita terms (nominal values of each variable divided by the population corresponding to each county). In the second stage, the counties' dependence level relative to intergovernmental transfers were estimated, by using regression with data panel. In the third stage, the county's fiscal effort were measured through tax efficiency indicators estimated from the approach DEA (Data Envelopment Analysis). In the last stage, the composition and destination of the per capita expenses in the counties, by using both tabular and graphic analyses. It was found that the counties have

either strong financial dependence, relative to the intergovernmental transfers, mainly FPM, besides low tax revenue. Concerning to CPICMS, no evident tendency in the distribution of this transfer exists among the counties. The tax efficiency indexes pointed out the counties can improve the local tax revenue. It was also observed that those counties provided with higher transfer resources in their budgets showed the lowest scores for fiscal effort. In relation to the counties' per capita expenses, it was found that the social expenses are responsible for the highest compromisings of those counties' resources, mainly those with a population lower than 5,000 inhabitants. The aspects surveyed in this study should be considered, when the debate is comprises the resource redistribution mechanisms in order to minimize the socioeconomic differences among the counties.

1. INTRODUÇÃO

A descentralização fiscal, no Brasil, foi formalizada com a implementação das reformas constitucionais de 1988. As principais mudanças, ocorridas em virtude deste processo, foram profundas alterações na redistribuição de competências tributárias e de receitas públicas entre os três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Os governos municipais foram considerados os maiores beneficiários da nova estrutura de receitas disponíveis na federação, pois, além dos aumentos percentuais de repasses das transferências intergovernamentais, principalmente o Fundo de Participação Municipal (FPM), cuja origem é federal e a Cota Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (CPICMS), cuja origem é estadual, eles adquiriram autonomia para instituir, cobrar e administrar tributos.

Em decorrência destes novos direitos, os municípios apresentaram melhor exploração de suas bases tributárias, resultando níveis de arrecadação de tributos cada vez mais elevados. No entanto, a arrecadação está concentrada nos grandes centros e nas regiões mais desenvolvidas, onde se encontram as propriedades mais valorizadas, bem como grande parte das atividades de comércio e serviços.

Nos municípios menores, a situação é diferente, principalmente naqueles localizados em regiões mais pobres. Uma das explicações para o baixo desempenho tributário local é a existência de desigualdades regionais,

em relação aos fatores econômicos, sociais e fiscais numa federação. Tal fato impede que todas as unidades de governo, que a compõem, possam financiar a totalidade de suas despesas, apenas, com as receitas tributárias.

Neste sentido, o sistema de transferências fiscais é um mecanismo que procura compensar as unidades federadas, principalmente as que possuem menor número de habitantes e capacidade de arrecadação. No entanto, é questionável se os critérios de distribuição de recursos conseguem promover o equilíbrio socioeconômico entre os municípios, especialmente aqueles localizados em regiões muito pobres, que apresentam características muito distintas em termos de urbanização, desenvolvimento econômico, esforço de arrecadação e perfil de gastos públicos.

Alguns estudos foram realizados, no sentido de avaliar os efeitos gerados pelo sistema de transferências intergovernamentais, em relação ao desempenho tributário local e alocação de recursos públicos.

Ribeiro (2005), avaliando o esforço fiscal dos municípios gaúchos, verificou ocorrência de grande variação do esforço fiscal entre as cidades e que muitas podem melhorar sua arrecadação. Entretanto, ao contrário dos resultados obtidos por outros estudiosos, encontrou um efeito positivo entre o FPM e a arrecadação local.

Em estudo sobre as transferências constitucionais destinadas aos municípios, Cossio e Carvalho (2001) constataram que estas provocam uma expansão de gastos públicos municipais.

Sob outra ótica, Blanco (2001) analisando a participação das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento dos municípios, encontrou uma diminuição das despesas sociais e das despesas de infra-estrutura frente aos aumentos significativos das despesas com funções administrativas, de planejamento e legislativas. Conforme o autor, as transferências intergovernamentais estimulam uma utilização ineficiente dos recursos públicos.

Mendes e Rocha (2004), estudando a apropriação privada de transferências intergovernamentais por políticos e burocratas municipais no

Brasil, constataram que as transferências fiscais constituem um tipo de receita mais propícia à captura do que a receita tributária local. De maneira específica, identificaram que a CPICMS é uma transferência menos propensa à apropriação do que o FPM. Também, constataram que, nas comunidades mais pobres, capturam-se maiores volumes de recursos transferidos.

Portanto, observa-se que o sistema de transferências intergovernamentais tanto pode não levar ao resultado esperado, comprometendo, assim, os objetivos de minimizar as disparidades entre os municípios, como até mesmo contribuir para que essas diferenças aumentem ainda mais, principalmente em regiões com preocupantes indicadores sociais e econômicos.

De acordo com Ribeiro e Shikida (2000), o sistema de repartição de receitas, juntamente com o sistema tributário dos municípios mineiros, tem gerado um “efeito perverso”, tendo em vista que o aumento das transferências de outras esferas de governo, destinadas aos municípios, gera queda do esforço de arrecadação tributária própria.

Entre as mesorregiões de Minas Gerais, a Zona da Mata que possui 142 municípios apresenta situação não muito diferente do Estado como um todo. A região apresenta elevada concentração econômica e inclusão social, apenas em algumas microrregiões, como é o caso de Juiz de Fora com alguns municípios ricos e desenvolvidos. Nos últimos anos, a região tem apresentado uma trajetória produtiva declinante, com fraco desempenho econômico (CARNEIRO e FONTES, 2005).

Estudo relativo ao ano de 2000, realizado por Santolin et al. (2005), revelou que em comparação com outras regiões de Minas Gerais, a Zona da Mata se sobressai em virtude da forte dependência em relação ao FPM, baixo recebimento da CPICMS, porém, apresentando arrecadação tributária local, que poderia indicar sinais de esforço de arrecadação, ou seja, os municípios estariam com melhor desempenho arrecadatório em virtude de melhor aproveitamento de suas bases tributárias (Tabela 1).

Assim, a eficácia ou ineficácia da redistribuição das transferências intergovernamentais poderia exercer forte influência nos municípios da região, tanto no desempenho tributário como no financiamento das despesas municipais.

Tabela 1- Comparativo entre renda per capita e receita tributária municipal estimada per capita por regiões de planejamento – R\$ de 2000

Região de Planejamento	Renda	Transferências Correntes	FPM	ICMS	Tributária	Outras	Total
Central	7.073,39	360,28	69,14	126,57	117,77	49,69	542,81
Mata	4.023,17	306,87	120,20	66,96	49,50	31,30	419,44
Sul de Minas	5.248,97	328,43	117,84	103,57	49,32	32,94	444,93
Triângulo	6.133,89	410,21	73,05	194,50	74,07	79,11	581,34
Alto Paranaíba	5.642,45	382,83	116,09	139,58	44,88	54,52	522,32
Centro-Oeste	4.975,47	306,96	116,89	81,09	70,72	39,29	423,22
Noroeste	5.489,95	357,24	136,17	107,53	24,66	28,14	426,79
Norte	3.366,62	232,27	113,98	46,78	22,72	20,01	365,25
Jequitinhonha/Mucuri	2.239,36	278,40	138,40	41,08	12,44	14,05	327,65
Rio Doce	5.523,47	331,88	124,71	97,60	46,92	25,15	441,28

Fonte: Santolin et al. (2005) elaborado a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2003) e Fundação João Pinheiro (2003).

Neste sentido, torna-se importante estimar o esforço de arrecadação tributária por meio de indicadores, que relacionam a arrecadação efetiva dos municípios à capacidade de arrecadação municipal. Além disso, a avaliação da alocação de recursos para áreas como administração, planejamento, legislativo, saúde, transporte e educação, por meio da estrutura de despesas orçamentárias poderia indicar as prioridades na destinação dos recursos para composição das despesas municipais.

O debate sobre as melhorias no sentido de um mecanismo mais eficiente de distribuição de recursos, a fim de minimizar as desigualdades entre as regiões, que compõem uma federação, não pode estar dissociado dos aspectos discutidos anteriormente.

Portanto, uma questão é levantada: qual é o esforço de arrecadação tributária e a alocação dos recursos, nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais?

Com a realização de uma análise da estrutura de financiamento das receitas públicas dos municípios, será possível conhecer sua realidade fiscal,

como também avaliar o peso dos tributos geridos pelos governos locais na composição das receitas disponíveis, que cobrem os gastos municipais.

O objetivo geral deste trabalho é identificar o esforço de arrecadação tributária e a alocação de recursos, diante dos repasses do Fundo de Participação Municipal e Cota Parte do ICMS destinados aos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais.

Especificamente, pretendeu-se:

- Analisar a estrutura de financiamento das receitas municipais;
- Estimar o grau de dependência financeira dos municípios, em relação às transferências intergovernamentais;
- Mensurar o esforço de arrecadação tributária municipal;
- Analisar a composição e destinação dos recursos, baseando-se na estrutura de despesas orçamentárias dos municípios.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Aspectos norteadores das finanças públicas

Musgrave e Musgrave (1980) consideram que a ação do governo através da política fiscal abrange três funções básicas.

A função alocativa refere-se à alocação de recursos pela atividade estatal, quando não houver eficiência da iniciativa privada ou quando a natureza da atividade indicar a necessidade da presença do Estado.

Por sua vez, pela função distributiva, cabe ao Estado promover, dentro da concepção de desenvolvimento econômico, a melhora na distribuição da renda. Para isso, utiliza-se de todos os instrumentos legais disponíveis, como os impostos, subsídios, incentivos, isenções, transferências e outras.

Por fim, a função estabilizadora, considerada como mais atual, surgiu para proporcionar crescimento equilibrado na economia, procurando minimizar as crises macroeconômicas. Além disso, visa manter nível adequado de emprego na economia, bem como estabilização dos níveis de preços e fluxo de entrada e saída de recursos no País, através do controle da Balança de Pagamentos.

Para cumprir estas funções, é necessário que o governo gere recursos, em que a arrecadação tributária seja uma das principais fontes de obtenção de receitas. Além disso, para que um sistema tributário possa estar próximo da condição “ideal”, torna-se importante considerar os princípios ligados ao sistema tributário, conforme apresentado a seguir.

- equidade - o ônus tributário deve ser equitativo entre os diversos indivíduos de uma sociedade;
- progressividade – deve-se tributar mais quem tem renda mais alta;
- neutralidade – os impostos devem ter características, que minimizem os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica; e
- simplicidade – o sistema tributário deve ser de fácil compreensão para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo.

De acordo com Vescovi Júnior (2003), em um sistema federativo como o do Brasil, as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras são distribuídas de forma concorrente entre os diversos níveis de governo, cabendo a cada um, dentro dos limites de suas competências, estabelecer políticas públicas e consubstanciá-las ao orçamento.

2.2. Federalismo e descentralização fiscal

O federalismo é visto como uma maneira de organização política e social do Estado, onde há várias instâncias governamentais presentes (DAIN, 1995). Esta estruturação é disposta vertical e horizontalmente, sendo que cada unidade dispõe de direitos, autonomia e legitimidade própria (PRINCHAK, 2004).

A forma como essas instâncias se organizam, em termos de distribuição de encargos e competências tributárias, para a execução das funções governamentais, é chamada de federalismo fiscal (SILVA, 1994).

De acordo com Santos (2003), um dos principais problemas que o regime federativo enfrenta é a questão da arrecadação tributária, que está ligada à função distributiva. De um lado o governo central quer exercer controle maior e obter eficiência, tendo, desta forma, menores custos. De outro, as esferas subnacionais não possuem potencial tributário igualmente distribuído, ou seja, diferenças de potencial econômico são encontradas entre estas unidades.

Neste sentido, o êxito de um regime fiscal federativo está em função da estrutura eficiente do sistema de competências tributárias, da disposição equilibrada de encargos entre os níveis de governo, bem como da formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais (PRADO, 2003).

Nos últimos anos, a busca de alternativas para modernização da gestão pública tem sido, altamente, influenciada pelas idéias de participação e descentralização, devido à necessidade de repassar deveres e obrigações dos níveis superiores de governo para os níveis inferiores.

De acordo com a concepção de Brose (2002), em sua caracterização mais ampla, descentralização significa um processo de redistribuição de poder e, conseqüentemente, de direitos, recursos e responsabilidades. Estas, por sua vez, são atribuídas do governo para a sociedade civil, do governo federal para os governos estaduais e municipais, bem como do poder executivo para os poderes legislativo e judiciário (GOMES e MACDOWELL, 2000).

Segundo Mello (1991), descentralização deve ser entendida como conceito político, pois, significa governo próprio (autonomia) para as entidades descentralizadas. Esta autonomia política resulta na capacidade dos respectivos governos não apenas de se auto-administram, mas de conduzir suas ações de acordo com leis dentro de limites estabelecidos pela Constituição de seu país. O autor ressalta, ainda, que se deve distinguir descentralização de desconcentração. A desconcentração é processo de caráter administrativo, em que o governo desconcentra suas atividades administrativas, seja por critérios espaciais, com o interesse de transferir certas atividades para outros locais fora da sede do governo, seja por critérios funcionais, pela criação de órgãos com autonomia administrativa, seja enfim pela combinação destes critérios.

Conforme Neto et al. (1999), quando a descentralização é analisada a partir do processo de redistribuição de recursos e de competências, bem como atribuições e responsabilidades do governo federal para estados e municípios, encontram-se duas linhas de pensamento.

De um lado a descentralização é considerada, por alguns estudiosos, como um importante instrumento favorável a uma melhor redistribuição dos recursos públicos, dando melhores condições ao agente do poder público para atuar, diretamente, no nível local e conhecer melhor as reais necessidades de cada comunidade. Por outro lado, alguns consideram que a descentralização pode causar ineficiência e fortalecer o clientelismo, pois, a irresponsabilidade fiscal dos governos locais compromete a estratégia nacional de desenvolvimento. Vale ressaltar que as posições sustentadas pelos dois pólos de opiniões levam em consideração, somente, os aspectos das receitas, enquanto as despesas, quando tratadas, referem-se apenas àquelas ligadas a gastos com pessoal e legislativo.

Gasparini e Ramos (2004) salientam que o processo de descentralização fiscal tem sido conhecido como uma das formas para melhorar a eficiência alocativa do setor público e conter a intervenção estatal na economia.

De acordo com os autores, observam-se dois efeitos resultantes deste processo. Do lado positivo, considera-se que ele aproximaria a gestão pública dos cidadãos, concorrendo para o incremento da democracia, da cidadania, da responsabilidade social, do atendimento às necessidades da população, bem como contribuiria para introduzir concorrência na provisão de serviços públicos locais, com significativo impacto sobre a gestão pública. Do lado negativo, acredita-se que a descentralização pode aumentar as disparidades regionais, dificultar o controle macroeconômico, gerar gastos públicos desnecessários, além de aumentar a corrupção e conseqüentemente perda de eficiência da gestão pública.

Enfim, a descentralização fiscal visa, principalmente, dar aos governos locais, algum poder de taxação e responsabilidade de dispêndio, permitindo-lhes decidir sobre o nível e a estrutura de seus orçamentos, ao mesmo tempo em que requer que eles tenham alguma autonomia para tomar decisões fiscais independentes (ARAÚJO et al., 2003). Para sua concretização, entretanto, é necessário que os órgãos governamentais reúnam condições financeiras,

administrativas e políticas para assumirem as novas responsabilidades a eles confiadas (CARVALHO, 2002).

Giambiagi e Além (1999) ressaltam que não existe apenas um único modelo de descentralização, porque sua evolução depende das características específicas de cada país. Neste sentido, a descentralização fiscal é justificada por diferentes razões, as quais se classificam em fatores econômicos, culturais, políticos, institucionais e geográficos.

2.2.2. Processo da descentralização fiscal no Brasil

No Brasil, o federalismo fiscal passou por períodos de grande centralização das receitas e de decisões administrativas no nível do governo central, alternados com períodos de descentralização política e financeira.

No período de 1889 a 1930, o federalismo foi utilizado, pelas oligarquias rurais, como instrumento de controle da máquina governamental. A partir dos anos 30 até o fim da ditadura do Governo de Getúlio Vargas, o poder centralizou-se na figura do Presidente, o que implicou em expansão das áreas federais em relação às suas intervenções, sendo os governos locais meras instâncias gerenciais. O sistema federalista descentralizador foi retomado, no período de 1945 a 1964, porém, sem ocorrência de políticas municipalistas claras no que se refere às competências e poder relacionado aos entes federados (ARAÚJO et al., 2003).

No período de 1964 a 1985, o poder concentrou-se nas mãos dos militares, tecnocratas e da burguesia industrial. Nesse período foi promulgada a Constituição de 1967, considerada extremamente centralizadora, pois, os estados e municípios ficaram condicionados à União. As principais mudanças, ocorridas com a modificação do sistema tributário, foram o fortalecimento do poder central, pois, foram alargadas suas competências, enquanto as de estados e municípios foram diminuídas, ocorrendo a ampliação da participação destes nas rendas federais com o início do sistema de transferências intergovenamentais (SANTOS, 2003).

A centralização ocorrida com a reforma de 1967 provocou a fragilidade dos níveis inferiores de governo, apesar dos grandes avanços implementados, como a racionalização do sistema tributário e a atribuição de responsabilidades entre União, estados e municípios. (GASPARINI e MELO, 2004).

Blanco (1998) ressalta que a fragilidade financeira dos estados e municípios, observada durante o período compreendido entre 1970 e 1988 impossibilitou a maior atribuição de funções de caráter regional e local a esses entes. Assim, programas que poderiam ser implementados a estes governos, que ficavam sobre a responsabilidade do governo federal, tiveram um resultado ineficiente, cuja adaptação não foi significativa às necessidades e preferências regionais e locais.

O processo de descentralização reinicia-se com a queda do regime militar. Affonso (1996) relata que a descentralização fiscal começou a entrar, legalmente, em vigor devido as sucessivas Emendas Constitucionais nº 23/83 e nº 79/84. Estas foram consideradas como avanços descentralizadores, antes da Constituição de 1988 e tinham o objetivo de ampliar os percentuais dos fundos de participação dos estados e municípios.

Na realidade, a Constituição de 1988 formaliza e consagra um amplo processo de descentralização fiscal no sistema federativo do Brasil. Neste contexto, a principal inovação foi a inclusão dos municípios brasileiros como membros da federação ao lado dos estados e Distrito Federal, caso único entre todas as federações do mundo.

Isso é declarado no texto constitucional em seu artigo 1º que estabelece: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; pluralismo político”. No *caput* do artigo 18, é expresso que: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição”. Portanto, reserva a não subordinação

ou submissão do município ao estado ou à União, pois, nenhum destes substitui o governo local (princípio da autonomia).

Para que o sistema federativo funcione de maneira organizada e harmônica deve haver um pacto federativo entre as esferas de governo, conforme vem sendo requerido por diversos políticos e analistas. Este busca amenizar as disparidades, principalmente em países como o Brasil, que apresenta uma heterogeneidade estrutural, pois, pressupõe significativa transferência de recursos públicos entre regiões que apresentam desigual capacidade econômica e social.

Portanto, observa-se que o principal mecanismo para manter a federação unida é o sistema de transferências fiscais. Isto se confirma, pois, a Constituição Brasileira de 1988 tinha como um dos objetivos implantar sistema de transferências intergovernamentais de caráter equalizador, a fim de atenuar as diferenças socioeconômicas inter-regionais no Brasil (COSSIO e CARVALHO, 2001).

Na visão de Barreira e Roarelli (1995), a reforma constituinte de 1988 nada mais fez senão introduzir alterações nas percentagens de distribuição. Neste aspecto, Varela et al. (2005) ressalta que a principal característica da experiência brasileira, quanto ao processo de descentralização, foi a descoordenação, com conseqüências como o aumento das desigualdades sociais inter e intra-regional e inadequação de encargos às três esferas federativas pela Constituição Federal de 1988, implicando a coexistência de lacunas ou superposição de funções.

Em relação à inadequação de encargos, Araújo et al. (2003) destaca que um ponto falho da Constituição de 1988 foi não ter definido, detalhadamente, as competências atribuídas a cada esfera de governo. O que se observa é que a União detém muito poder, em relação aos estados e municípios. Apesar de ser previsto no texto constitucional, especificamente em seu artigo 23, as competências comuns aos três níveis de poder, verifica-se uma indefinição das fronteiras de competências, o que dificulta o processo de descentralização.

Para Rezende (1997) esta superposição de competências entre os níveis de governo resultou problemas de coordenação como distorções alocativas de recursos e uma série de ineficiências correlatas, como: crise fiscal, saturação de agenda, precária distribuição horizontal e vertical de recursos, baixa efetividade na redução de desigualdades regionais e, ainda, crônicos problemas de captura.

Em relação aos resultados da Constituição de 1988, Bovo (2001) ressalta que existe um consenso de que a descentralização dos recursos tributários permitiu que estados e municípios se fortalecessem através das mudanças de diretrizes de repartição de receitas. Por esta razão, esperava-se um maior atendimento das novas competências municipais em relação aos programas e serviços sociais. Entretanto, o que ocorreu realmente, foi o agravamento da situação social e a redução do raio de manobra dessas esferas de governo, para continuarem financiando as políticas públicas de corte social.

De acordo com Affonso (1996), os estados e municípios absorveram maiores responsabilidades. Houve aumento nos indicadores físicos de prestação de serviços, tipicamente, locais como a educação, saúde e saneamento, o que caracterizou uma descoordenação diferenciada em cada uma das regiões do Brasil. Além do fato de os governos municipais e os poderes legislativos tanto federais como municipais ganharem maior autonomia para definirem suas despesas e salários (MENDES, 2000).

Neste sentido, Santos (2003) afirma que a reforma constituinte de 1988 não apresentou nenhuma importante inovação tributária para os municípios, apenas as receitas e os gastos sofreram uma significativa elevação. O que houve foi que estados e municípios ganharam forças e passaram a competir entre si de forma desordenada e precatória. Muitos governos locais, por exemplo, deixaram de cobrar impostos, pois, preferiram ser sustentados apenas por repasses de outras esferas de governo, principalmente federais.

2.3. Estrutura das receitas municipais

Para a compreensão da estrutura de financiamento municipal, ou seja, das fontes de recursos públicos que os municípios podem obter, torna-se necessário evidenciar os aspectos, que caracterizam as receitas públicas, principalmente suas classificações e desdobramentos no orçamento público, que em sua definição mais simples pode ser entendido como a aprovação, pelo órgão legislativo, das receitas e despesas públicas.

Entende-se por receitas públicas o recebimento de numerários ou outros bens representativos de valores efetuados pelos cofres públicos em decorrência do direito que o governo possui em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos a favor do estado (KOHAMA, 2003).

As receitas públicas são classificadas em orçamentárias e extra-orçamentárias. As receitas orçamentárias referem-se aos recursos consubstanciados pelo orçamento público, que são estabelecidos pela Lei Orçamentária, cujas especificações devem ser obedecidas no que confere o anexo nº 3, da Lei Federal nº 4.320/64. Já as receitas extra-orçamentárias referem-se aos recolhimentos efetuados pelos órgãos públicos sem autorização orçamentária. São receitas que o estado arrecada, mas não lhe pertencem, por ser apenas depositário destes recursos, destacando-se as cauções, as fianças, as consignações e outras.

O artigo 11 da Lei nº 4.320/64 classifica as receitas orçamentárias em duas categorias econômicas: as receitas correntes e as receitas de capital.

De acordo com o § 1º deste artigo, as receitas correntes são classificadas em receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes.

As receitas tributárias são fontes de receitas, que correspondem à arrecadação de tributos, conceituados no Código Tributário Nacional (CTN) como toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se

possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Abrange os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

As receitas de contribuições abrangem as contribuições sociais e econômicas. São instituídas, exclusivamente, pela União e são destinadas, geralmente, para manutenção dos programas de serviços sociais e de interesse coletivo.

As receitas patrimoniais, agropecuárias e industriais são recursos derivados das atividades pertencentes ao Estado. A primeira corresponde ao resultado financeiro gerado pelas atividades mobiliárias, como aluguéis e participações societárias. A segunda está relacionada às receitas geradas pela arrecadação das atividades de produção vegetal, animal e derivados. A terceira corresponde às atividades industriais, cujas receitas são derivadas pelas atividades de extração mineral, de transformação e de construção.

Outra fonte de receitas correntes é a receita de serviços constituída pela prestação de serviços comerciais, financeiros, de transporte, de comunicação e de outros serviços diversos, bem como a tarifa de utilização de faróis e aeroportuárias.

As transferências correntes são fontes, que compreendem recursos financeiros, recebidos de outras entidades de direito público ou privado e destinados a cobertura de gastos, classificáveis em despesas correntes. No caso dos municípios, as transferências correntes são as principais fontes de receitas, destacando-se as transferências constitucionais regulares como o FPM e a CPCIMS.

Em relação às receitas de capital, o §2º do artigo 11 da Lei nº 4.320/64 as classifica como aquelas que se originam de operações de crédito, constituição de dívidas, alienação de bens, amortização de empréstimos concedidos, de transferências de capital e outras receitas de capital.

As operações de crédito são fontes de receitas que são caracterizadas como títulos públicos ou a empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou particulares, internas ou externas.

A alienação de bens é uma receita de capital, que compreende a venda de bens patrimoniais móveis e imóveis.

Outra fonte de receitas de capital são as amortizações de empréstimos, que representam recursos recebidos de outras entidades de direito público, em virtude de empréstimos anteriormente concedidos.

As transferências de capital são fontes de receitas, que correspondem aos recursos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital.

Em suma, pode-se dizer que, para o município, as fontes de receitas mais significativas estão classificadas como receitas correntes, desdobradas em duas classificações: as receitas tributárias, que são os recursos próprios, arrecadados através de tributos de competência municipal; e as transferências correntes, que correspondem às transferências constitucionais recebidas de outras esferas de governo.

2.3.1. Transferências intergovernamentais: conceitos, funções e classificação

As transferências intergovernamentais são consideradas como um instrumento capaz de distribuir recursos de origem fiscal entre as unidades de governo de iguais ou diferentes patamares. Possuem, ainda, a finalidade de complementar as verbas dos entes governamentais, necessárias ao atendimento dos seus encargos e de suas competências (BARREIRA e ROARELLI, 1995).

Neste sentido, Lima (2003) ressalta a importância das transferências intergovernamentais. Segundo o autor, a análise dos recursos fiscais, transferidos de um ente federado para outros, dá condições para compreensão do tipo de federalismo fiscal vigente no país.

Para a compreensão das diferentes modalidades de transferências fiscais toma-se como suporte o modelo analítico desenvolvido por Prado (2003) em que as transferências podem ser vistas sob três aspectos:

- Como instrumento de política fiscal federativa;

- Como transferências do orçamento excedente - legais versus discricionárias;
- Como transferências no orçamento receptor - livres ou vinculadas.

2.3.1.1. Instrumento de política fiscal federativa

As transferências como instrumento de política fiscal federativa são subdivididas em três grupos, de acordo com a orientação de seus objetivos: devolução tributária, equalização-redistribuição e viabilização de políticas regionais.

No primeiro grupo, as transferências objetivam compensar a concentração da arrecadação em níveis superiores de governo, situação que é determinada muitas vezes por restrições técnicas (tais como mobilidade da base impositiva e ganhos de escala). Com isso, busca-se recompor a capacidade de gastos das esferas subnacionais de governo, ressarcindo cada unidade jurisdicional, com parcela da arrecadação diretamente relacionada à base tributária, contida em seu espaço territorial, mas arrecadada por instâncias superiores de governo.

No segundo grupo, as transferências têm por finalidade reduzir desigualdades e diferenças na eficiência da arrecadação tributária, fazendo com que níveis superiores de governo distribuam parte da receita arrecadada, para compensar a irregularidade das bases tributárias entre regiões geopolíticas. Em geral, essas transferências têm o caráter de suplementação orçamentária.

No terceiro grupo, o objetivo das transferências seria a viabilização de certas políticas setoriais, definidas como de interesse nacional pelos governos de nível superior, ou a eles atribuídas pelo pacto federativo. Geralmente, esses recursos são repassados sob a forma de transferências condicionadas e dizem respeito a políticas e programas, que envolvam externalidades ou que visem garantir níveis mínimos de serviços públicos básicos.

2.3.1.2. No orçamento excedente: legais versus discricionárias

Segundo Prado (2003), as transferências podem ser classificadas, a partir da ótica de quem as cede, como legais ou discricionárias. As transferências legais seriam aquelas cujos critérios, as origens dos recursos e os totais a serem repassados estão especificados em lei ou na Constituição. Por outro lado, as transferências discricionárias resultam das decisões orçamentárias anuais dos governos e têm sua origem nas negociações entre as autoridades centrais e os representantes dos governos subnacionais.

2.3.1.3. No orçamento receptor: livres ou vinculadas

Por fim, as transferências podem ser diferenciadas segundo o grau de condicionalidade de sua utilização pelos governos receptores. De acordo com Prado (2003), a questão essencial consiste na diferenciação entre os recursos, que podem ser livres e, soberanamente, alocados pelo processo orçamentário local e os recursos destinados a complementar ou compor, integralmente, um determinado programa. No caso dos recursos livres, propicia-se maior liberdade de escolha para comunidades e governos locais. As transferências vinculadas, entretanto, reforçam a uniformidade de dispêndio entre jurisdições, potencialmente, heterogêneas do ponto de vista econômico e social.

2.3.1.4. Transferências constitucionais: características e modalidades

Em relação à tipologia, os aspectos importantes que devem ser ressaltados é que as transferências podem ser regulares ou não. São consideradas como transferências com funcionamento regular aquelas definidas pela Constituição e pelas legislações complementares, que estabelecem os critérios de distribuição e repasse. Por sua vez, as transferências não-regulares, mais conhecidas como transferências negociadas, são distribuídas através de convênios, de acordo com o programa da agência

administradora e possuem, como principal característica, as condições de utilização de recursos.

De acordo com Tristão (2003) na utilização das transferências pelos entes receptores, praticamente, não existem restrições em relação a gastos específicos, com exceção apenas feita à educação. Desse modo, verifica-se que os municípios, excluídas as parcelas destinadas à educação, podem utilizar as transferências correntes no gasto das diversas funções públicas municipais.

Outro fator importante, em relação às características das transferências, é que um dos seus principais objetivos é alcançar a equalização fiscal, ou seja, reduzir as disparidades regionais provocadas por uma distribuição desigual de recursos naturais, de bases industriais e agrícolas, entre outros, através da redistribuição de recursos de estados e municípios de bases fiscais mais fortes, em favor de jurisdições menos privilegiadas (SANTOLIN et al., 2005).

No Brasil, o processo inicial de partilha de recursos ocorreu com a reforma tributária de 1967, a qual foi responsável pela modernização da estrutura tributária vigente desde 1946. O sistema de repasses tinha caráter redistributivo, sendo que os principais aspectos ocorridos na reforma foram a instituição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujas fontes de recursos eram a arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR) (GASPARINI e MELO, 2004).

De acordo com Prado (2003), a inovação mais polêmica da reforma de 1967 foi a definição de que o principal imposto de consumo, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) seria de competência estadual, porém as principais variáveis do imposto possuíam limites de controle estabelecidos pelo governo federal e pelo senado. Foi definido que 20% da arrecadação do imposto seria devolvido aos municípios, devido a compensação tributária. Neste contexto, a Cota Parte do ICM não tinha nenhuma característica de transferência redistributiva.

Prado (2003) ainda expõe que a reforma de 1967 fez com que a arrecadação tributária se concentrasse, principalmente, nos níveis superiores e

intermediários de governo, deixando para o nível municipal apenas impostos usuais sobre serviços e propriedade, cujas características apresentavam produtividade limitada, especificamente para municípios de menor porte. Neste sentido, as receitas tributárias deveriam ser compensadas pelo FPM e a Cota Parte do ICM.

O processo de descentralização fiscal, aprofundado pela Constituição de 1988, teve como principais conseqüências o aumento do poder de tributar dos municípios em sua própria jurisdição e o aumento dos recursos disponíveis de forma desvinculada como as transferências constitucionais (ABRUCIO e COUTO, 1996).

No Brasil, o atual sistema de transferências possui como, característica, o fluxo vertical para baixo dos recursos. Isso significa que o governo federal transfere recursos aos estados e municípios e, por sua vez, os estados transferem a seus municípios. Não existe distribuição de recursos de baixo para cima, ou seja, de estados e municípios para o governo federal, bem como dos municípios para os estados (TRISTÃO, 2003).

As principais transferências constitucionais e as percentagens de repartição das receitas tributárias, destinadas aos municípios, estão expressas pelo artigo 158 da Constituição Federal de 1988. De acordo com este dispositivo, pertencem aos municípios:

- 100% do IRRF – Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – de competência federal – incidentes na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos próprios municípios, suas autarquias e fundações que instituírem e mantiverem (inciso I);
- 50% do ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial e Rural – de competência federal – relativa aos imóveis nele situados (inciso II);
- 50% do IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – de competência estadual – sobre os veículos licenciados em seu território (inciso III);
- 25% do ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal

e de Comunicação – de competência estadual – sendo três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações de circulação de mercadorias e na prestação de serviços realizadas em seus territórios e até um quarto de acordo com o que dispuser lei estadual (inciso IV);

- 22,5% do IR – Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados, pelo FPM – Fundo de Participação dos Municípios (art. 159, inciso I-b);
- 3% do IR e do IPI para programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159, inciso I-c);
- 25% sobre o valor percentual de recursos transferidos aos Estados do IPI incidente sobre as exportações geradas em seu território (art. 159, inciso II, § 3º);
- 70% do IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos e Valores Mobiliários – de competência federal – incidente sobre o ouro definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial (art. 153, inciso V, § 5º, inciso II).

Além dessas transferências, os municípios também recebem recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS) (fundo federal) e do Fundo de Manutenção e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

No caso do Brasil, país com enormes disparidades econômicas e sociais, as principais transferências com características equalizadoras entre os municípios são o Fundo de Participação Municipal (FPM) e a Cota Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Apesar da grande importância das transferências fiscais na complementação dos recursos municipais, principalmente naqueles que não possuem uma sustentação fiscal própria, Princhak (2004) alerta que as regras de distribuição de cada fundo podem causar distorções e apresentar resultados

divergentes do esperado, no que diz respeito a minimizar as disparidades regionais.

Desse modo, torna-se importante a compreensão dos aspectos mais importantes e dos objetivos das principais transferências intergovernamentais, que são o Fundo de Participação Municipal e Cota Parte do ICMS.

2.3.1.4.1. Transferência federal: Fundo de Participação Municipal (FPM)

O Fundo de Participação Municipal (FPM) é uma transferência constitucional, feita pela União aos municípios. Foi criado, através da Emenda Constitucional nº 18/65. Nessa ocasião, estabeleceu-se que 80% do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) seriam considerados receita da União e os 20% restantes seriam distribuídos da seguinte maneira: 10% destinados ao Fundo de Participação Estadual e do Distrito Federal e outros 10% ao Fundo de Participação Municipal.

Em 25 de outubro de 1966, os fundos constitucionais foram regulamentados por meio da promulgação da Lei nº 5.172 que, em seu artigo 91, definiu o critério de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, no qual atribuiu coeficiente individual de participação, a cada município.

Além disso, foi definido também que, no caso de criação de novos municípios, estes receberiam uma parcela das cotas dos municípios dos quais se desmembraram, calculada proporcionalmente ao número de habitantes das áreas a eles incorporadas. Os limites das faixas de habitantes, previstas no referido artigo, seriam reajustados sempre por meio de recenseamento demográfico.

Várias alterações ocorreram a respeito dos percentuais distribuídos. O percentual de FPM tem-se elevado, desde 1976. Em 1981, o Decreto-Lei nº 1.881/81, alterou a Lei nº 5.172/66, criando a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios e assim alterando a tabela de coeficientes. Os novos valores são apresentados no Quadro 1.

A Reserva de Participação dos Municípios foi criada exclusivamente para os municípios que se enquadrassem no coeficiente individual de participação 4 (ver Quadro 1). Entretanto, os municípios que usufríssem os recursos da reserva não sofreriam prejuízo, quanto ao recebimento da parcela distribuída ao demais municípios.

A reserva é constituída por 4% dos recursos destinados aos demais municípios, sendo que sua distribuição é proporcional ao coeficiente individual de participação, resultante dos produtos dos seguintes fatores: fator representativo da população e fator representativo do inverso da renda per capita do respectivo estado, em conformidade com o disposto no artigo 90 da Lei nº 5.172/66.

Quadro 1- Coeficientes de distribuição do FPM

Faixa de habitantes	Coeficientes
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37356 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.316 a 81.504	2,6
De 81505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.880 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

Fonte: Adaptado do Decreto Lei nº 1.881/81.

Observa-se que os coeficientes de participação dos municípios são estabelecidos por faixas de população e não por número específico.

Com a promulgação da Constituição de 1988, os fundos constitucionais passaram a ser definidos pelo artigo 159. Este modificou os repasses, fazendo

com que a União entregasse, aos fundos, 47% do produto da arrecadação do IR e do IPI, da seguinte forma:

- 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios; e
- 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio de suas instituições financeiras de caráter regional.

Atualmente, as transferências de recursos que compõem o FPM dividem-se em três partes:

- 10% do FPM total são distribuídos as capitais estaduais conforme coeficientes que consideram a população e o inverso da renda per capita do respectivo estado;
- 86,4% do FPM total são distribuídos aos municípios do interior do país, de acordo com coeficientes definidos por faixa populacional no Decreto-Lei nº 1.881/81; e
- 3,6% do FPM total são destinados à Reserva do Fundo de Participação dos Municípios, que é distribuída entre os municípios do interior do país com coeficiente igual a 4 até o ano de 1998 e 3,8 a partir do exercício financeiro de 1999. O recurso da reserva é um complemento aos valores recebidos, conforme item anterior e a distribuição ocorre de acordo com coeficientes, que consideram a população e o inverso da renda per capita do respectivo estado.

Conforme o § 1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 91/97, ocorrerá a revisão das quotas de participação dos municípios, anualmente, com base nos dados oficiais da população, produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Contudo, o § 2º do mesmo artigo estabelece a manutenção dos coeficientes de participação do FPM de 1997 para os municípios, que apresentarem redução em seus coeficientes devido à perda de população, decorrente das estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os ganhos adicionais, decorrentes de tal decisão, estão

sendo gradativamente eliminados desde 1999 e a previsão é de, em 2008, serem completamente eliminados (VARELA et al., 2005).

De acordo com Abrucio e Couto (1996), os critérios de distribuição do FPM são pouco eficientes, pois, apenas em grandes cidades e em capitais estaduais são considerados critérios de renda. Nos demais municípios, considera-se apenas o tamanho da população, como critério de distribuição dos recursos.

Além disso, segundo esses autores, a amplitude das faixas (Quadro 1) e o fato de os coeficientes não aumentarem na mesma proporção do aumento das faixas populacionais, ocasionam uma grande diferença entre os municípios, quando se considera o FPM per capita, favorecendo os de menor porte e existindo a tendência de os municípios maiores receberem menores valores per capita de FPM.

Assim, os critérios de distribuição favorecem os estados, que possuem maior número de municípios e concentram mais recursos naqueles municípios de menor porte (BARREIRA e ROARELLI, 1995). Neste sentido, Varela et al. (2005) questionam se, apenas, o critério de rateio dos municípios do interior, ou seja, o tamanho da população seria suficiente para promover o equilíbrio socioeconômico entre os municípios.

Para Santos et al. (2001), tomando como base os gastos pelos quais os municípios são responsáveis, o FPM possui critérios de partilha que não são capazes de direcionar os recursos para aqueles que realmente necessitam de complementação financeira às suas receitas próprias.

2.3.1.4.2. Transferência estadual: Cota Parte do ICMS (CPICMS)

A Cota Parte do ICMS é uma transferência estadual, distribuída segundo critérios das leis estaduais. Tudo indica que esses critérios têm orientação positiva no sentido de redução de desigualdades decorrentes da capacidade econômica, porém têm caráter redistributivo, apenas, no âmbito de cada unidade da federação (PRADO, 2003).

Na realidade, os municípios que mais se beneficiam da CPICMS são aqueles onde há melhor desempenho econômico, mas não aqueles que estejam expandindo sua população, sem uma base econômica local.

A partir de 1989, os municípios passaram a receber, como transferência estadual, 25% do ICMS, que antes era 20%; e o Fundo de Participação Municipal cresceu de 17% para 22,5%.

Estudo realizado pela UNICEF, em 1991, sobre as condições de sobrevivência de crianças de 0 a 6 anos, no Brasil, mostrou que o Estado de Minas Gerais apresentava grave situação de pobreza e fome, identificando que, em menos da metade dos municípios mineiros, as crianças desfrutavam de boas condições de sobrevivência. A partir dos resultados desse estudo, um conjunto de propostas surgiu em auxílio às regiões mais carentes do Estado. Uma dessas ações consistiu na elaboração da Lei nº 12.040/95, mais conhecida como Lei Robin Hood, que buscava o fortalecimento financeiro dos pequenos municípios (CARVALHO, 2000).

Tal lei pretendia alterar os critérios de repartição da cota municipal do ICMS, mediante o estabelecimento de novos critérios de redistribuição desse imposto, levando em consideração a prioridade de investimentos na área da educação, da saúde, do meio ambiente, do saneamento e das obras de impacto social por parte das administrações municipais.

Além disso, os critérios estabelecidos pela lei almejavam descentralizar a distribuição do produto do ICMS, assim como estimular os municípios a aplicarem os recursos em áreas sociais básicas e utilizarem, de forma mais eficiente, suas bases tributárias.

A Constituição Federal de 1988 alterou os percentuais de repasse do ICMS, determinando que 25% do imposto, arrecadado de cada Estado, fossem repassados aos municípios, segundo dois critérios:

- 75% na proporção do Valor Adicionado Fiscal (VAF), ou seja, de acordo com o volume de arrecadação do município; e

- 25% distribuídos conforme critério de cada Estado, definido em lei estadual, permitindo, assim, a adoção de outros critérios que não somente a arrecadação.

Diversos estados da Federação, inclusive Minas Gerais, adotavam apenas o critério da arrecadação nos repasses do ICMS. Com isso, os municípios mais pobres eram prejudicados, devido uma baixa arrecadação.

Em Minas Gerais, até 1995, a distribuição dos 25% da Cota Parte do ICMS era ainda concentradora, considerando que 5,6% eram destinados aos 310 municípios mineradores, sendo o restante distribuído de acordo com o Valor Adicionado Fiscal. Assim, 90% do recurso repassado aos municípios do Estado ficavam concentrados em 151 municípios, enquanto os outros 605 restantes recebiam apenas 10% desta cota (Minas Gerais/Minas Gerais, s. d, citado por CARVALHO, 2000).

A partir de 1995, houve uma tentativa de realizar uma espécie de transferência horizontal implícita entre os municípios mineiros, pois, ocorreu uma reestruturação da distribuição do ICMS, em que passou-se a repassar renda aos municípios com baixa capacidade de arrecadação do imposto estadual, bem como estimular investimentos em determinados setores sociais e econômicos (SANTOLIN et al., 2005).

Atualmente, a distribuição do ICMS aos municípios é regida pela Lei nº 13.803/00 e baseia-se numa série de critérios, divididos em percentuais. O percentual destinado a cada critério é dividido entre os municípios, de acordo com um receituário estabelecido pela Secretaria do Estado da Fazenda de Minas Gerais (SEFMG) (Quadro 2).

Observando os critérios de distribuição para as diversas variáveis contidas na lei, verifica-se que os municípios podem receber mais recursos se aumentarem o número de escolas, os que tiverem maior área plantada, os que possuírem maior capacidade de arrecadação do IPTU, ISS e outros impostos de competência municipal e os que investirem em patrimônio histórico.

Quadro 2 - Critérios de distribuição da CPICMS nos municípios

Descrição dos critérios	Peso (%)				
	2001	2002	2003	2004	2005
VAF (art. 1º, I)	4,632	4,644	4,656	4,668	4,668
Área geográfica (art. 1º, II)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
População (art. 1º, III)	2,710	2,710	2,710	2,710	2,710
População dos 50 municípios mais populosos (art. 1º, IV)	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Educação (art. 1º, V)	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Produção de alimentos (art. 1º, VI)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Patrimônio cultural (art. 1º, VII)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Meio ambiente (art. 1º, VIII)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Gasto com saúde (art. 1º, IX)	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Receita própria (art. 1º, X)	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
Cota mínima (art. 1º, XI)	5,50	5,50	5,50	5,50	5,50
Municípios mineradores (art. 1º, XII)	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11
Mateus Leme (art. 1º, XIII)	0,032	0,024	0,016	0,008	0
Mesquita (art. 1º, XIII)	0,016	0,012	0,008	0,004	0
Total	25,00	25,00	25,00	25,00	25,00
Valor Adicionado Fiscal	75,00	75,00	75,00	75,00	75,00

Fonte: Lei nº 13.803/2000.

Também recebem incentivos aqueles municípios, que tratem pelo menos 70% do seu lixo ou atenderem, no mínimo 50% da população, com esgoto, usinas de lixo, aterro sanitário ou, ainda, que conservarem seus parques e reservas florestais (CARVALHO, 2000).

Neste sentido, Santolin et al. (2005) enfatizaram que os municípios podem receber um maior percentual de recursos, através das transferências que os autores denominaram de “premiação”. Segundo esses autores, este tipo de transferência pode ser considerado, extremamente, útil na obtenção da equalização fiscal.

2.3.2. Receitas tributárias municipais

De acordo com o artigo 145 da Constituição Federal de 1988, os tributos que poderão ser instituídos pela União, Estados e Municípios estão divididos em três espécies:

- impostos - que possuem sua origem em virtude de situação geradora independente de contraprestação do Estado em favor do contribuinte;
- taxas - que são cobradas em função da utilização efetiva ou potencial pelo contribuinte, de serviços públicos específicos e divisíveis;
- contribuição de melhoria - que refere-se à cobrança de valores, quando ocorre benefício aos contribuintes, derivado de obras públicas.

Os impostos de competência municipal estão previstos no artigo 156, especialmente nos incisos I, II e III da Constituição Federal de 1988. Vale ressaltar que o IVVC – Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis também previsto no referido artigo, precisamente em seu inciso IV, foi revogado pela Emenda Constitucional nº 3/93.

A seguir, destaca-se cada um dos impostos de competência municipal explicitando suas características e aspectos mais importantes.

2.3.2.1. Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU)

A incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana ocorre em propriedades prediais e territoriais, localizadas em áreas consideradas urbanas nos municípios. Neste aspecto, o artigo 32 do Código Tributário Nacional estabelece, para o entendimento sobre o fato gerador do imposto, que além da propriedade deve-se considerar, também, o domínio útil ou a posse do bem imóvel por natureza ou acessão física, localizado na zona urbana do Município, como dita a lei civil.

Segundo Tristão (2003), existe uma aproximação entre os conceitos de propriedade e domínio útil, porém os mesmos não se confundem, pois, ao segundo é dado o direito de usar e gozar o bem imóvel, não podendo aliená-lo. Além disso, acrescenta que, em relação à localização do imóvel, mesmo distante do perímetro urbano, a cobrança do IPTU poderá ser efetuada se por ventura a finalidade da ocupação do imóvel caracterizar-se como urbanizável ou de expansão urbana como, por exemplo, os loteamentos ou parques industriais.

Desse modo, com base no fato gerador do IPTU, é considerado como contribuinte do imposto o proprietário, o titular do domínio útil ou quem detém a posse do bem imóvel, cuja localização se encontra em área urbana ou urbanizável.

O cálculo do IPTU é realizado pela aplicação de uma alíquota, que incide sobre o valor venal, ou seja, sobre o valor presumido de mercado do imóvel. Este é calculado pela multiplicação de uma base correspondente a área do imóvel e um valor-padrão, que reflete características específicas da localidade, onde estão situados os imóveis. Por sua vez, o valor-padrão é definido pela planta genérica de valores, que atribui, a cada localidade ou região de uma cidade, valores por metragens ao quadrado. Desse modo, para que a gestão tributária seja eficiente, deve-se manter um cadastro imobiliário atualizado, em que os valores da planta genérica reflitam os valores de mercado (CAMPELLO, 2003).

O referido autor ressalta que as regras de demanda e oferta do mercado imobiliário é que fazem com que a determinação dos valores dos imóveis não seja direta. Assim, os determinantes para estes valores correspondem a área urbana (número de domicílios), renda e população.

Quanto aos principais fatores que influenciam a arrecadação do IPTU, mesmo em administrações municipais menores, Lima (2002) destaca: agentes de planejamento e controle da legislação tributária, funcionários de controle e atualização do cadastro técnico imobiliário, fiscal e engenheiros que executam suas atividades nas dependências do setor tributário e deslocam-se por toda a

região urbana, em busca das certificações das informações prestadas pelos contribuintes. Além disso, condições operativas materiais e fatores tecnológicos são elementos diferenciais, que contribuem para a arrecadação do imposto.

Outros fatores, que contribuem para a eficiência e eficácia arrecadatária, são a implantação de planos de pagamentos, que estimulem os contribuintes e a boa gestão da dívida ativa municipal.

De acordo com Tristão (2003), alguns autores como Martoni, Longo e Torres consideram o IPTU vulnerável à manipulação política por parte de grupos relativamente mais poderosos, especialmente no caso de municípios menores, onde se constata maior influência de políticos e grandes proprietários.

2.3.2.2. Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)

Com as mudanças realizadas na Constituição de 1988, o imposto sobre a transmissão inter vivos a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição conhecido como ITBI, passou, então, de competência estadual para a competência municipal.

O ITBI terá, como contribuinte, qualquer das partes envolvidas na operação de transmissão do bem ou direito, a critério de lei municipal. O valor de base do imposto é o valor total das transações com imóveis. Porém, como o valor venal é normalmente, inferior ao valor de mercado, os valores registrados correspondem aos valores venais. Assim, as variáveis que determinam os valores de mercados dos imóveis no IPTU (renda, população e área) também são determinantes dos valores potenciais do ITBI. (CAMPELLO, 2003).

De acordo com Khair e Vignoli (2000), a arrecadação do ITBI no Brasil é baixa, porém observa-se um crescimento na arrecadação. A explicação para este fato é que os municípios estariam se empenhando, para verificar se os

valores das transações imobiliárias refletiam os valores reais dos imóveis. Nos municípios de pequeno porte, é mais fácil para a administração municipal ter informações a respeito da venda do imóvel, pois, nestes encontra-se apenas um único cartório. Neste sentido, a Prefeitura pode ter o controle com relativa facilidade sobre o volume e o valor das transações e cobrar o imposto de forma mais adequada.

2.3.2.3. Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)

O ISSQN é considerado um imposto tipicamente urbano, pois, sua arrecadação está concentrada em um pequeno grupo de municípios. De acordo com Bremaeker (2003), em 1997, verificou-se que apenas 1% dos municípios eram responsáveis pela arrecadação de 79,8% do ISSQN. Em 2001, houve uma ligeira queda desse percentual, atingindo o valor de 78,4%. Essa redução de 1,4 pontos percentuais, embora inexpressiva, é considerada significativa para o conjunto de municípios.

A base do ISSQN é o valor prestado dos serviços em um município. Os valores são calculados, a partir da aplicação de uma alíquota sobre o valor declarado dos serviços. A alíquota tributária do ISSQN é o percentual fixado por lei ordinária municipal, a ser aplicado sobre a base de cálculo para a obtenção do valor do imposto devido. O Ato Complementar nº 34, de 30 de janeiro de 1967, em seu artigo 9º, estabeleceu as seguintes alíquotas máximas para a cobrança do imposto municipal de serviços:

- I – execução de obras hidráulicas ou de construção civil, até 2%;
- II – jogos e diversões públicas, até 10%; e
- III – demais serviços, até 5%.

A Emenda Constitucional nº 37 de 2002 veio estabelecer o limite mínimo de 2% para o ISS, produzindo efeito a partir de 1º de janeiro de 2003. Esta medida visa coibir a competição pela arrecadação do ISSQN, que se estabeleceu em diversas regiões metropolitanas do país.

Em 2003, também foi publicada a Lei Complementar nº 116, que trouxe nova disciplina para o ISSQN, revogando diversos dispositivos legais que tratavam da matéria antes de sua edição.

A LC nº 116/2003 disciplinou os elementos fundamentais da tributação do ISSQN como fato gerador, contribuinte, base de cálculo e alíquota máxima. Em relação ao último elemento, a lei estabeleceu a alíquota máxima de 5% sobre a base de cálculo do tributo.

Conforme Campello (2003), o tamanho do município, representado pelo tamanho de sua população, está diretamente relacionado à demanda de serviços. Desse modo, pode-se dizer que as cidades mais populosas funcionam como atrativo de diversos serviços (manutenção, consertos, serviços médicos, odontológicos, jurídicos, etc.). Além do mais, fixada uma população, quanto maior a renda, maior serão os valores cobrados. Neste sentido, são consideradas, como variáveis determinantes da base contributiva do ISSQN, as variáveis população e renda.

Além disso, o referido autor ressalta que a literatura aponta para a relação entre o perfil econômico (industrial, comercial, de serviços, agrícola) e a capacidade de geração de serviços de um município. Neste aspecto, deve-se utilizar estas variáveis, inclusive para verificar se tal comportamento ocorre nos municípios de determinada região.

De acordo com Bahl e Linn (1992), citado por Tristão (2003), em decorrência do processo de urbanização das cidades, o setor de serviços desenvolveu-se constituindo-se uma importante base econômica para a arrecadação dos tributos incidentes sobre a indústria, comércio, profissões e diversões públicas. Estes tipos de impostos são considerados uma das mais importantes fontes de receitas para os governos locais, em destaque para os da América Latina.

No entanto, esses autores ressaltam a existência de sérias dificuldades para os governos locais na administração deste tipo de imposto, pois, são necessários mecanismos que evitem a evasão fiscal, fato que se torna ainda mais difícil, quando se trata de pequenas empresas que não mantêm uma

contabilidade capaz de realizar, regularmente, os procedimentos. Os autores consideram que a solução desses problemas está relacionada a dois aspectos. O primeiro refere-se à facilitação da administração do imposto através da unificação das alíquotas, enquanto o segundo trata da concessão de isenções e adoção de procedimentos simplificados para as pequenas empresas. Com isso, acredita-se que os problemas com a arrecadação possam ser minimizados, acompanhados de aumentos na eficiência da estrutura tributária e equidade vertical do tributo, o que resulta em perdas de receitas relativamente pequenas.

Ainda em relação a um melhor desempenho da arrecadação, Lima (2002) menciona a necessidade de funcionários para o controle e atualização da legislação tributária específica, para a gerência do cadastro municipal de contribuintes prestadores de serviços, para a fiscalização das informações prestadas e para a verificação dos fatos e evidências registradas.

2.4. Despesas públicas

A análise das despesas públicas deve ser precedida por algumas observações, relacionadas aos conceitos de despesas públicas e seus desdobramentos pelo mecanismo de registros no orçamento e planejamento dos órgãos do setor público.

As despesas públicas podem ser consideradas como todo pagamento, desembolso ou dispêndio realizado a qualquer título pelos agentes pagadores (ANGÉLICO, 1994). Do ponto de vista de sua constituição, é entendida como os gastos fixados na lei orçamentária, ou em leis especiais, destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais (KOHAMA, 2003).

As despesas públicas são classificadas em duas categorias: as despesas orçamentárias e as despesas extra-orçamentárias. As primeiras são aquelas cuja realização é autorizada por leis, ou seja, são despesas que integram o orçamento, enquanto as despesas orçamentárias são aquelas independentes de autorização legislativa.

Por sua vez, as despesas orçamentárias são divididas em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital.

As despesas correntes representam os gastos de natureza operacional, realizados pela administração pública, para a manutenção e o funcionamento de seus órgãos. As despesas de capital são caracterizadas como gastos, referentes à criação de novos bens de capital, ou mesmo à aquisição de bens de capital já em uso, por exemplo, os investimentos (realização de obras), inversões financeiras (aquisição de imóveis) e amortização da dívida pública municipal.

As despesas orçamentárias também são classificadas de acordo com funções do governo, em relação a programas a serem desenvolvidos. A finalidade básica é mostrar as realizações do ente governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade.

Neste sentido, com o propósito de fornecer informações com terminologias uniformizadas, tanto em nível federal, quanto estadual e municipal, elaborou-se a discriminação das despesas orçamentárias por funções, denominada de Classificação Funcional Programática pela Portaria nº 42/99 do Ministério do Orçamento e Gestão e Anexo nº 5 da Lei Federal nº 4.320/64. Assim, as despesas orçamentárias são classificadas e detalhadas em categorias como função, programa, subprograma, projeto e atividade.

Função é caracterizada como o campo de atuação do poder público, sendo assim o maior nível de agregação das diversas áreas, que competem ao setor público. Por sua vez, as funções se dividem em programas e subprogramas. O primeiro refere-se a um conjunto de projetos de determinadas áreas do setor público, enquanto o segundo é um elenco de atividades a serem executadas. O projeto é considerado como um mecanismo de programação, para alcançar os objetivos de um programa, em determinado período de tempo. Por fim, a atividade é um conjunto de operações, que se realizam de maneira contínua e permanente para se atingir os objetivos de um programa (MENOLLI, 2004).

No quadro 3, destacam-se as principais despesas por funções, em conformidade com o Anexo da Portaria 42/99.

Quadro 3 – Descrição das despesas orçamentárias por funções

Despesas por funções		
1 – Legislativa	10 – Saúde	19 – Ciência e Tecnologia
2 – Judiciária	11 – Trabalho	20 – Agricultura
3 – Essencial a Justiça	12 – Educação	21 – Indústria
4 – Administração	13 – Cultura	22 – Comércio e Serviços
5 – Defesa Nacional	14 – Direitos da Cidadania	23 – Comunicações
6 – Segurança Pública	15 – Urbanismo	24 – Energia
7 – Relações Exteriores	16 – Habitação	25 – Transporte
8 – Assistência Social	17 – Saneamento	26 – Desporto e Lazer
9 – Previdência Social	18 – Gestão Ambiental	27 – Encargos Especiais

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com Rezende (1997), para avaliar as preferências na alocação de recursos, os gastos públicos podem ser classificados em três categorias distintas, apresentadas a seguir.

- Gasto mínimo (Gm) - são gastos do governo com políticas públicas de domínio exclusivo do governo. Envolvem a provisão de bens e serviços, que se enquadram na categoria de bens públicos puros, os quais a provisão não pode ser realizada por mecanismos de mercado, pois, são de competência exclusiva dos governos. Englobam-se, nesta categoria, os gastos com legislativo, judiciário, administração e planejamento;
- Gasto social (Gs) - são gastos em políticas públicas, destinadas à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos. Tais bens, em virtude de seus graus de exclusão e divisibilidade relativa ao consumo, permitem que o governo não assumam posição

monopolista, abrindo portas para a entrada de mecanismos de mercado para a alocação de tais recursos. Nesta categoria, enquadram-se os gastos com defesa e segurança, educação e cultura, saúde e saneamento e assistência e previdência;

- Gasto econômico (Ge) - corresponde à parcela do gasto referente a atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver. No entanto, existe a possibilidade de o governo desempenhar tais atividades em decorrência da necessidade de regulação de mercados, bem como em situações em que desempenha atividades empresariais. Nesta categoria, agrupam-se os gastos com habitação e urbanismo, agricultura, comunicações, desenvolvimento regional, energia e recursos minerais, indústria, comércio e serviços, relações exteriores, trabalho e transporte.

2.4.1. Aspectos das despesas municipais

Apesar das vantagens da descentralização fiscal para minimizar as enormes disparidades inter-regionais de renda e riqueza, principalmente em países como o Brasil, Macdowell e Gremaud (2005) alertam que pode ocorrer um efeito inverso. Na realidade, a descentralização pode agravar ainda mais essas desigualdades, bem como provocar dificuldades na definição das prioridades do país, em relação a seus gastos, seja na área social, em investimentos e infra-estrutura.

Rezende (1997) ressalta a hipótese que, em função da descentralização, os governos locais estariam modificando, significativamente, suas preferências alocativas por políticas públicas. Entretanto, tal hipótese tem sido pouco exposta à comprovação científica.

Estudo realizado por Cossio e Carvalho (2001), sobre as finanças municipais do Brasil, apresentou evidências do maior efeito que as transferências constitucionais federais e estaduais exercem sobre o volume de despesa dos governos municipais brasileiros, em relação a aumentos na renda

do eleitor. Este fenômeno ficou mais evidente nas regiões Norte e Nordeste. Estas apresentam menor nível de desenvolvimento econômico e, ainda, seus municípios são dependentes de transferências constitucionais intergovernamentais em maiores quantidades, pois, apresentavam uma base de tributação estreita, bem como de menor capacidade de tributação.

Em estudo posterior, Blanco (2001) analisou o efeito da estrutura de financiamento sobre a composição da despesa pública municipal. Utilizando uma amostra, contendo mais de 2500 municípios brasileiros no ano de 1991, os resultados indicaram que as transferências intergovernamentais, destinadas aos municípios, favorecem o aumento de seus gastos de “overhead” (despesas com funções administrativas, de planejamento e legislativas) e provocam um efeito negativo sobre seus gastos sociais e de infra-estrutura.

Baseado nas evidências encontradas por Cossio e Carvalho (2001), juntamente com os resultados encontrados em seu estudo, Blanco (2001) conclui que agora não só a quantidade, mas também a qualidade do gasto estão condicionadas pela participação das transferências intergovernamentais no financiamento público municipal. Além disso, menciona a necessidade de diminuição na participação das transferências na estrutura de financiamento municipal, a fim incentivar a melhora na qualidade do gasto público desta esfera de governo.

Na realidade, a ausência de uma divisão de responsabilidades entre os níveis de governo, no que diz respeito à provisão de serviços de saúde, educação, seguridade social e saneamento acaba por gerar ineficiência no dispêndio, levando muitas vezes à duplicidade de gastos (AFONSO e MELO, 2000, citado por LOPES e ARVATE, 2006).

Segundo Arretche (1999), o sistema de proteção social brasileiro está sofrendo alterações em sua estrutura. Tal fato é devido à descentralização de programas em áreas da política social, como educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação, cuja gestão está sendo transferida para os estados e municípios, aumentando suas atribuições.

A desobrigação do Governo Federal em relação aos gastos, em programas regulares dos estados e municípios, fez com que estes passassem a enfrentar um desequilíbrio estrutural. Neste contexto, Neto et al. (1999) expõem que o resultado da considerável expansão de recursos sob controle dos municípios foi aumento expressivo na participação dos mesmos no total da despesa pública. De acordo com os autores, as atividades na área da previdência social e nos encargos da dívida interna e externa ficaram sob responsabilidade da União. Os estados e, principalmente, os municípios ficaram com encargos em programas na área social, além das responsabilidades na área de habitação, urbanismo e transportes.

Para se ter uma idéia das mudanças na composição dos gastos nas esferas de governo, entre 1988 a 1991, verificou-se que, na União, os gastos referentes à educação e cultura diminuíram de US\$ 8,1 para US\$ 3,9 bilhões. Por outro lado, no mesmo período, estas despesas aumentaram de US\$ 3,2 para US\$ 4,7 bilhões, nos municípios. Na área da saúde, ocorreu uma evolução de 70% nas despesas municipais, sendo que, no mesmo tempo, houve uma queda das despesas da União nesta área (Afonso, 1994).

Em termos de participação percentual das despesas municipais nas despesas totais do poder Público, no período de 1996 a 1998, Santos (2004) constatou que houve diminuição na participação do gasto municipal, apenas, nas áreas de desenvolvimento urbano e saneamento. Nas demais áreas, houve expressivo crescimento. Nesse período, a participação dos gastos com habitação teve um aumento de 35%, sendo que, na saúde foi de 25%, na educação 23%, enquanto a proteção social apresentou crescimento de 34% e a participação de gastos municipais em ordem e segurança cresceu em 50% . Segundo o autor, tal fato demonstra, claramente, a transferência de responsabilidade no financiamento para os governos municipais. Assim, é evidente a preocupação quanto à esfera municipal assumir novas funções, ainda mais considerando os diferentes graus de autonomia dos municípios brasileiros.

Mendes (2000) observou elevado gasto com os legislativos municipais. Constatou-se que, em média, para cada R\$ 1 gasto pelos municípios, com serviços ligados à habitação e urbanismo, foram gastos R\$ 3,46 em despesas legislativas. Além disso, verificou que os gastos realizados com os vereadores correspondiam a 92% do valor aplicado em saúde e saneamento ou 64% da despesa com educação e cultura. De acordo com o autor, os números revelam as conseqüências da reforma constituinte de 1988, na qual ampliaram o poder de veto dos vereadores as propostas dos prefeitos. Desse modo ocorreu maior poder de barganha do legislativo municipal e, conseqüentemente, maior apropriação de verbas municipais.

Neto et al. (1999), também analisando as despesas por funções referentes ao ano de 1996, constataram que as funções mais priorizadas, tanto em termos regionais como em classes de municípios, são a educação, o planejamento, a saúde e a habitação. Em geral, estas são as áreas mais importantes para os municípios de pequeno porte, bem como para aqueles localizados em regiões menos desenvolvidas. Estes resultados também são observados na análise de cada função, separadamente, em termos per capita, ou seja, os municípios menores geralmente apresentam um melhor desempenho nessas áreas, em comparação com os municípios de porte médio e grande. Os autores ressaltam que esta situação indica que o processo de descentralização oferece condição às regiões, bem como aos municípios de uma gestão localizada de recursos em suas respectivas áreas prioritárias.

De acordo com Bovo (2001), após o processo de descentralização, não planejado, decorrente da Constituição de 1988, verificou-se o aumento nas despesas sociais dos municípios e, conseqüentemente, agravamento na situação de suas finanças. Como conseqüência, surgiram sérios problemas na continuidade do financiamento de políticas sociais, implicando maiores níveis de desigualdade social.

3. METODOLOGIA

Quatro etapas descrevem os procedimentos e os modelos analíticos elaborados, conforme apresentado a seguir.

3.1. Etapa I

Consistiu em analisar a estrutura de financiamento das receitas municipais. A análise foi realizada de duas formas: em percentuais (composição das transferências e das receitas locais em relação ao total de recursos municipais) e em termos per capita (valores nominais de cada variável, divididos pela população correspondente a cada município).

Como a região da Zona da Mata Mineira apresenta grande número de municípios pequenos, em termos demográficos e poucos municípios com expressivo número de habitantes, optou-se em classificá-los de acordo com faixas populacionais. Assim, poder-se-ia caracterizar os municípios em termos de estrutura de receitas e identificar com mais clareza a situação de cada classe de município.

Desse modo, a classificação seguiu a seguinte ordem: a) até 5.000 habitantes; b) de 5.001 a 10.000 habitantes; c) de 10.001 a 30.000 habitantes; d) 30.001 a 50.000 habitantes; e) de 50.001 a 100.000 habitantes; f) acima de 100.001 habitantes.

Para a análise das receitas, foram consideradas as seguintes variáveis:

RC – Receitas Correntes;

TC – Transferências Correntes;

FPM - Fundo de Participação Municipal;

CPICMS - Cota Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;

RT - Receitas Tributárias;

ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza;

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano;

PIB – Produto Interno Bruto Municipal; e

POP – População.

3.2. Etapa II

Na segunda etapa procurou-se estimar o grau de dependência dos municípios, em relação às transferências intergovernamentais. Para tanto, foi estimada regressão com dados em painel.

3.2.1. Aspectos do modelo com dados em painel

O modelo estatístico com dados em painel é apropriado para combinar dados sobre distintas unidades econômicas, como famílias, empresas, regiões, países, municípios e outros, coletados em diferentes períodos de tempo como dias, semanas, meses, anos, etc.

Em comparação com os modelos de série temporal ou corte seccional (cross section), o método de dados em painel apresenta inúmeras vantagens. Uma delas é a redução do problema da colinearidade entre as variáveis explicativas, pois, permite maior número de observações na análise, aumentando os graus de liberdade e a eficiência dos parâmetros estimados. Outra vantagem do modelo é que a dinâmica intertemporal e a individualidade

das variáveis podem ser mais bem controladas, quando se trata dos efeitos da omissão de outras variáveis (SILVA e JÚNIOR, 2004).

Os principais modelos para combinar dados de séries temporais e dados em cortes transversal, são: modelos de equações aparentemente não-relacionadas (SUR); modelo com variável binária (dummy) ou de efeitos fixos (EF); e modelo de componentes estocásticos ou efeitos aleatórios (EA) (HILL et al., 2006).

De acordo com Silva e Júnior (2004), admitindo-se N seções cruzadas, T observações de série temporal e $(K-1)$ variáveis explicativas, em sua forma geral, um modelo de dados em painel pode ser expresso da seguinte forma:

$$y_{it} = \beta_{1it} + \sum_{k=2}^K \beta_{kit} x_{kit} + e_{it} \quad i = 1, 2, \dots, N \quad e \quad t = 1, 2, \dots, T \quad (1)$$

em que, β_{1it} corresponde ao intercepto diferenciado para cada unidade de seção cruzada i no período t ; β_{kit} corresponde às diferentes inclinações também para cada unidade de seção cruzada i analisada em cada período t ; e e_{it} é um termo de erro definido da mesma forma.

Segundo os autores, outro importante aspecto relacionado ao modelo estático é que as variáveis explicativas são independentes do termo de erro (e_{it}). Assim, o tratamento dado a e_{it} é fundamental na escolha do modelo a ser utilizado nas análises, que combinam séries temporais e dados em corte transversal.

No presente trabalho, optou-se pelo modelo de efeitos fixos, pois, o objetivo era fazer inferências sobre os 112 municípios da região da Zona da Mata e não extrapolar os dados para o total da população. De acordo com Hill et al. (2006), neste modelo, existe apenas variação no parâmetro intercepto, sendo que os parâmetros respostas são constantes. Além disso, o intercepto

varia ao longo do período e não de município para município. Em relação aos erros e_{it} admite-se que sejam independentes e tenham distribuição $N(0, \sigma_e^2)$ para todos os indivíduos e em todos os períodos de tempo.

Com base nessas suposições, assume-se que todas as diferenças entre as unidades analisadas e ao longo do tempo são captadas pelo intercepto. O modelo estatístico para avaliação do grau de dependência dos municípios, em relação às transferências fiscais, apresenta a seguinte formulação:

$$DCpc_{it} = f(FPMpc_{it}, CICMSpc_{it}, ISSQNpc_{it}, IPTUpc_{it})$$

em que:

$i = 1, 2, \dots, 112$ e $t = 2001, \dots, 2005$;

DCpc - Despesa Corrente per capita;

FPMpc - Fundo de Participação Municipal per capita;

CICMSpc - Cota Parte do ICMS per capita;

ISSQNpc - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza per capita; e

IPTUpc - Imposto Predial Territorial Urbano per capita.

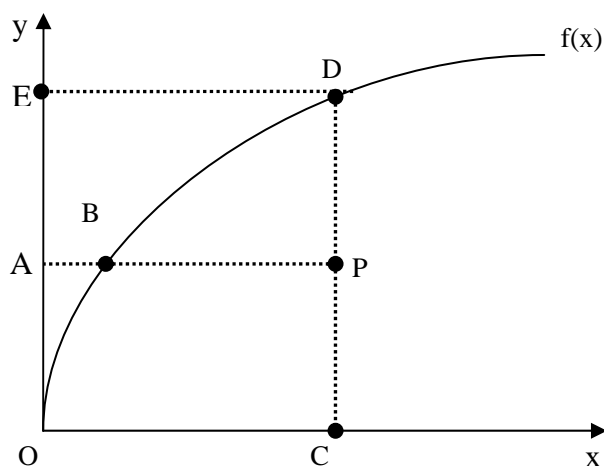
As variáveis do modelo foram transformadas em logaritmos, obtendo-se assim, diretamente as elasticidades.

3.3. Etapa III

Nesta etapa, avaliou-se o esforço de arrecadação tributária, ou seja, a eficiência tributária dos municípios foi estimada com o propósito de encontrar receitas tributárias potenciais, a partir de um conjunto de variáveis, que representam a base de incidência dos tributos.

A intenção de obter o máximo de produtos, a partir de uma dada utilização de insumos, é apresentada por uma função de produção. A Figura 1 ilustra o conceito de um conjunto de possibilidades de produção.

A função $f(x)$ representa uma função de produção e indica a quantidade máxima de produto (y), que poderia ser obtido por meio da utilização eficiente de insumos (x).



Fonte: Adaptado de Gasparini e Melo (2004)

Figura 1 – Fronteira eficiente.

Os pontos B e D são exemplos de produção eficiente de uma unidade decisória qualquer, enquanto o ponto P é um exemplo de ineficiência produtiva, pois, está operando abaixo da fronteira.

Observa-se que o ponto P está empregando OC unidades do insumo x para produzir OA unidades do produto y. O ponto D, que está situado sobre a fronteira eficiente, emprega as mesmas unidades de insumos, porém produz maiores quantidades do produto y.

A estimação de fronteiras eficientes parte do trabalho pioneiro de Farrell (1957). O autor constatou que a mensuração da eficiência técnica é fundamental, para determinar a possibilidade de aumentos de produção, simplesmente, aumentando a eficiência, sem a necessidade de aumentar os insumos.

A partir desta perspectiva, seguiu-se uma vasta literatura com inúmeras abordagens alternativas, sendo que entre as principais que definem fronteiras de eficiência, estão aquelas que utilizam métodos paramétricos e as que utilizam métodos não paramétricos.

Os métodos paramétricos assumem a necessidade de especificar parâmetros constantes, para representar as funções de produção. Estes modelos devem apresentar uma forma funcional explícita, para a tecnologia de firmas, em uma determinada distribuição de ineficiências.

Os métodos não paramétricos, apesar de não exigirem nenhuma forma funcional, consideram algumas propriedades que o conjunto de produção (tecnologia) deve possuir como, por exemplo, a livre possibilidade e convexidade.

Na avaliação da exploração das bases tributárias das esferas de governo, principalmente a municipal, ambos os métodos são empregados para encontrar medidas de eficiência na arrecadação.

Blanco (1998) utilizou o modelo de fronteira estocástica, para analisar os esforços de arrecadação e fazer comparações entre as unidades de governos em relação a uma fronteira de “produtividade tributária” máxima. Na função de arrecadação tributária estimada, a variável dependente foi representada pelos recursos provenientes da arrecadação tributária, enquanto as variáveis explicativas foram representadas pelo produto interno bruto, produto industrial, população total e população urbana.

Ribeiro (2005) empregou modelo de fronteira estocástica de função de produção baseado em Greene (1997), Battese (1992) e outros, para avaliar as finanças dos municípios gaúchos na primeira metade da década de 90. De acordo com o autor, ao invés de estimar coeficientes de uma função de produção, que produzem um valor médio (esperado) de produção condicional a um vetor de insumos, esse permitiu encontrar o valor máximo de produção. As variáveis, empregadas no modelo, tiveram como fator dependente as receitas próprias dos municípios e, como fatores independentes, a população, o pib total e setorial. A inovação no método foi o emprego de variáveis, como as receitas provenientes de transferências intergovernamentais e os recursos de capital na função erro.

Para avaliar a eficiência na arrecadação tributária dos municípios mineiros, Lima (2002) também estimou uma função de produção estocástica.

Como fatores constitutivos da arrecadação, foram considerados o conjunto da população local, nível de concentração populacional nos centros urbanos, produto agregado total e setorial e aspectos das iniciativas tributárias decorrentes das práticas administrativas, aplicadas pelas administrações municipais.

Na avaliação da eficiência tributária dos municípios do Rio Grande do Sul e dos municípios de Pernambuco, Gasparini e Melo (2004) encontraram índices de eficiência, por meio de modelo não paramétrico denominado Análise Envoltória de Dados (DEA). A variável considerada como produto no modelo, foi a receita tributária municipal, enquanto os insumos foram constituídos por variáveis representativas da base tributária, que procuravam refletir o nível de atividades como a renda total dos municípios, a Cota Parte do ICMS recebida, população urbana, massa salarial das pessoas ocupadas em atividades imobiliárias e de prestação de serviços às empresas e atividades relacionadas à alimentação e alojamento.

Outro estudo com abordagem DEA, que tratava da obtenção dos valores potenciais de exploração tributária, foi realizado por Campello (2003). As variáveis determinantes da base contributiva dos impostos (IPTU, ISSQN, ITBI), nos municípios do Estado de São Paulo, foram representadas apenas pela população total e a renda média das famílias.

No presente trabalho, para avaliar a eficiência na arrecadação tributária e estimar os níveis de receitas potenciais dos municípios, optou-se por adotar a abordagem não paramétrica, denominada Análise Envoltória de Dados (DEA), pois, a intenção era encontrar indicadores de eficiência relativa entre os municípios da região e, conseqüentemente, estimar as possíveis perdas tributárias dos municípios ineficientes.

3.3.1. Aspectos do modelo não paramétrico DEA

Em 1978, com as contribuições de Charnes, Cooper e Rhodes a partir dos estudos de Farrel, originou-se a técnica de construção de fronteiras de

produção e indicadores da eficiência produtiva, conhecida como Análise Envoltória de Dados (DEA). Na realidade, a história da DEA inicia-se com a tese de doutorado de Edward Rhodes, apresentada à Carnegie Mellon University, em 1978, sob orientação de W.W. Cooper (KASSAI, 2002).

De acordo com Ferreira (2005) a DEA é uma metodologia empregada em diversos estudos, abrangendo diferentes áreas do conhecimento. Nos últimos anos, as ciências sociais aplicadas vêm se valendo desta metodologia para analisar os fenômenos sociais. Destacam-se os trabalhos desenvolvidos por: Gomes (1999) e Renhard (1999), em Economia Rural; Kassai (2002), em Contabilidade; Bravo-Ureta e Pinheiro (1997) e Resti (1997), em Finanças; e Linna (1998), em Administração.

A DEA é uma técnica, que se baseia na programação matemática, especificamente, na programação linear para analisar as eficiências relativas das unidades tomadoras de decisão (DMU's). Estas são referenciadas a unidades homogêneas como empresas, departamentos, municípios e outras formas de organizações, que utilizam insumos semelhantes para produzir produtos semelhantes, tendo autonomia para tomar decisões (BAPTISTA, 2002).

Segundo Gomes (1999), as análises DEA são baseadas nos dados de insumos (inputs) e produtos (outputs) referentes às unidades produtoras (DMU's), cujo objetivo principal é construir um conjunto de referência convexo com tais dados, a fim de obter as medidas de eficiência destas, tendo como referencial essa superfície formada.

Nos problemas de programação linear de DEA, cada observação individual é otimizada, com o objetivo de calcular uma fronteira de eficiência, determinada pelas unidades que são Pareto-eficientes.

De acordo com Kassai (2002), dois modelos de Análise Envoltória de Dados clássicos são os mais utilizados. O modelo CCR desenvolvido por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), também conhecido por CRS ou Constant returns to scale, que trabalha com retornos constantes de escala e assume proporcionalidade entre inputs e outputs. Além disso, este modelo permite

uma avaliação objetiva da eficiência global e identifica as fontes e estimativas de montantes das ineficiências identificadas.

O modelo BCC, desenvolvido por Banker, Charnes e Cooper (1984), considera retornos variáveis de escala, isto é, substitui o axioma da proporcionalidade pelo axioma da convexidade. Este modelo distingue entre ineficiências técnicas e de escala, estimando a ineficiência técnica pura, a uma dada escala de operações e identificando a presença de ganhos de escala crescentes, decrescentes e constantes, para futura exploração.

Tradicionalmente, é possível adotar duas orientações para estes modelos. O primeiro é a orientação para inputs, quando se deseja minimizar os recursos disponíveis, sem alteração no nível de produção. O segundo é a orientação para outputs, quando o objetivo é aumentar os produtos, mantendo intactos os recursos utilizados (GOMES e MANGABEIRA, 2004).

Conforme Gasparini e Melo (2004), existindo S observações a serem avaliadas ($s=1, \dots, S$), sendo que cada observação combina K recursos $X_s = (X_{s1}, \dots, X_{sk})$ para produzir M resultados $Y_s = (Y_{s1}, \dots, Y_{sM})$, no caso da orientação para produtos, torna-se importante resolver o seguinte problema de programação linear:

$$\begin{aligned}
 \phi_0^*(x_s, y_s) &= \underset{\phi, h}{\text{Max}} \phi_0 \\
 \text{s.a} \\
 -x_{0k} + \sum_{s=1}^S x_{sk} h_s &\leq 0, & k = 1, \dots, K \\
 \phi_0 y_{0m} - \sum_{s=1}^S y_{sm} h_s &\leq 0, & m = 1, \dots, M \\
 h_s &\geq 0 & s = 1, \dots, S.
 \end{aligned} \tag{2}$$

Resolvendo o problema (2) para cada unidade produtiva, a fronteira eficiente pode ser identificada e o índice de eficiência ϕ^* pode ser mensurado. Na expressão (2), $\phi_0^* = 1$ significa que a unidade produtiva “0” está localizada na fronteira eficiente. Por outro lado, $\phi_0 > 1$ indica a proporção com que o vetor de produtos Y_0 deveria ser aumentado para atingir a fronteira, ou seja,

para obter o nível máximo de produtos, dada a utilização de insumos. O parâmetro h representa um vetor de (nx1) de pesos, cujos valores são calculados de forma a obter a solução ótima. Para a formulação com rendimentos variáveis de escala, torna-se necessário a inclusão da restrição de convexidade representada por:

$$\sum_{s=1}^S h_s = 1 \quad (3)$$

A partir da solução do problema (2) com a adição da restrição (3), poder-se-ia estimar o potencial local de arrecadação e avaliar o empenho de cada município na conquista de receitas tributárias próprias. De acordo com Gasparini e Melo (2004), o modelo assumiria o seguinte padrão:

$$\begin{aligned} \phi_O^*(B_s, RT_s) &= \underset{\phi, h}{\text{Max}} \phi_0 \\ \text{s.a} \\ -B_{0v} + \sum_{s=1}^S x_{sv} h_s &\leq 0, & v = 1, \dots, V \\ \phi_0 RT_0 - \sum_{s=1}^S RT_s h_s &\leq 0, & \\ \sum_{s=1}^S h_s &= 1 \\ h_s &\geq 0 & s = 1, \dots, S. \end{aligned} \quad (4)$$

O índice de eficiência estimado seria resultado da relação entre a receita tributária dos municípios (RT), por uma lado, e um conjunto de variáveis que representaria a base tributária municipal $B_s = (B_{s1}, \dots, B_{sV})$, por outro.

O modelo utilizado na estimação dos índices de eficiência teve orientação produto e retornos constantes a escala (BCC), pois, o objetivo era estimar um nível de receita tributária potencial, para cada município analisado. Os índices de eficiência indicam a proporção, em que a arrecadação precisaria ser aumentada para atingir a fronteira eficiente.

Assim, índice correspondente a 1 significa eficiência e indica que o município atingiu um patamar de receita ótima. Índice acima de 1 corresponde ao número de vezes que os municípios poderiam aumentar suas receitas próprias para atingir a mesma situação dos municípios eficientes.

Em outras palavras, pode-se dizer que quanto maior o valor dos escores estimados caracteriza condição de menor eficiência tributária e, conseqüentemente, menor esforço fiscal dos municípios. Ao contrário, quanto menor os escores estimados e mais próximo de 1, maior é a eficiência tributária e maior esforço fiscal dos governos municipais.

Para avaliar a eficiência tributária dos municípios da Zona da Mata Mineira, adotou-se o modelo descrito anteriormente, considerando-se as variáveis, apresentadas a seguir.

Produto (output):

RT - Receita Tributária dos municípios.

Insumos (inputs):

B₁- Estimativa da população urbana dos municípios;

B₂ – Valor Adicionado Fiscal (VAF) dos municípios; e

B₃ – Massa salarial do setor formal dos municípios.

No modelo de eficiência tributária estimado, foram utilizadas variáveis que representassem a base tributária dos municípios. Cabe ressaltar que outros estudos, em que procurou-se estimar as receitas potenciais das esferas de governo, também utilizaram variáveis dessa natureza.

Além disso, com o propósito de avaliar a eficiência tributária durante a gestão municipal, levou-se em consideração a disponibilidades dos dados, concomitantemente, durante um período de quatro anos, (2001 a 2004).

De posse dos índices estimados, os municípios foram classificados, conforme apresentado no item Etapa I.

3.4. Etapa IV

Nesta etapa, são analisadas as despesas por funções, para conhecer a estrutura de gastos dos municípios. Para atingir esse propósito, foram consideradas as seguintes variáveis:

Despesas burocráticas (gastos mínimos):

Dappc - Despesas com administração e planejamento;

Dlpc – Despesas com o poder legislativo; e

Djpc – Despesas com o poder judiciário.

Despesas sociais (gastos sociais):

Dsspc - Despesas com saúde e com saneamento;

Decpc - Despesas com educação e com cultura;

Dhupc - Despesas com habitação e com urbanismo; e

Dpaspc - Despesas com previdência e assistência social.

Despesas de infra-estrutura (gastos econômicos):

Dtpc - Despesas com transportes;

Dcpc – Despesas com comunicação; e

Ddapc – Despesas com agricultura.

A análise das despesas consistiu em comparar os municípios, em relação às despesas per capita. A classificação das unidades municipais ocorreu de acordo com o tamanho da população, como consta no item Etapa I, e utilizou-se das análises tabular e gráfica.

3.5. Coleta dos dados

Os dados foram coletados em diversos órgãos governamentais, dentre eles a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação João Pinheiro (FJP), Secretaria da Fazenda de Minas Gerais (SEF-MG) e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) (Quadro 4).

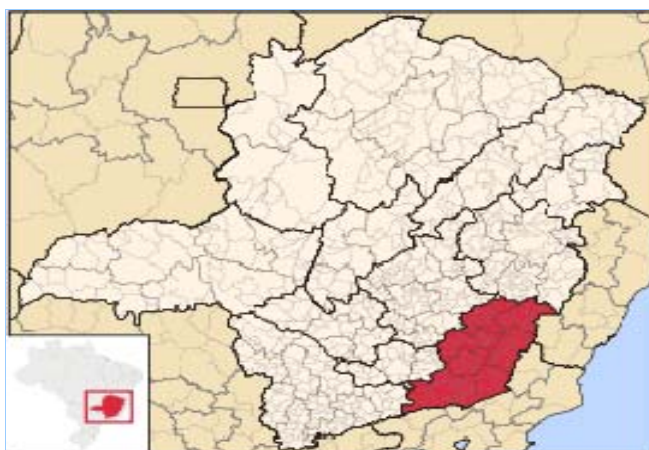
Quadro 4 – Descrição das variáveis e fonte de dados

Variáveis	Descrição	Fonte de Dados	Período (anual)
Poptm	População total do município	IBGE	2000 (censo) 2001-2005 (estimativa)
Popurb	População urbana(estimativa=Popurb 2000/Poptm)*Poptm	IBGE	2000 (censo) 2001-2005
RC	Receita corrente	STN e TCEMG	2001-2005
TC	Transferência corrente	STN e TCEMG	2001-2005
FPM	Fundo de participação municipal (excluída parcela de 15% destinada ao FUNDEF)	STN	2001-2005
CPICMS	Cota parte do ICMS (excluída parcela de 15% destinada ao FUNDEF)	SEF-MG	2001-2005
VAF	Valor adicionado fiscal	SEF-MG	2001 -2004
PIB	Produto interno bruto per capita	IBGE	2001-2003
RT	Receita tributária de competência municipal	STN e TCEMG	2001-2005
ISSQN	Imposto sobre serviços de qualquer natureza	STN e TCEMG	2001-2005
IPTU	Imposto sobre serviços de qualquer natureza	STN e TCEMG	2001-2005
ITBI	Imposto transmissão inter vivos	STN e TCEMG	2001-2005
Tx	Taxas municipais	STN e TCEMG	2001-2005
Ms	Massa salarial do setor formal	IBGE	2001-2004
Despf	Despesas por funções	STN e TCEMG	2001-2005
Cadimp	Caracterização dos cadastros dos contribuintes dos impostos municipais	IBGE	2004

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.6. Área de estudo

A mesorregião da Zona da Mata situa-se junto à divisa dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo (Figura 2). A região possui 142 municípios e população, estimada para o ano 2005 de aproximadamente 2.145.945 habitantes (IBGE, 2005). Mais de 100 municípios apresentam população inferior a 10 mil habitantes e apenas 7 possuem população superior a 50 mil habitantes. Além disso, ocupa a 2ª posição, entre as demais regiões do Estado de Minas Gerais, em termos de densidade demográfica (60,hab./Km²), perdendo apenas para a região central.



Fonte: Wikipédia (2006)

Figura 2 – Mapa de localização da região da Zona da Mata.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

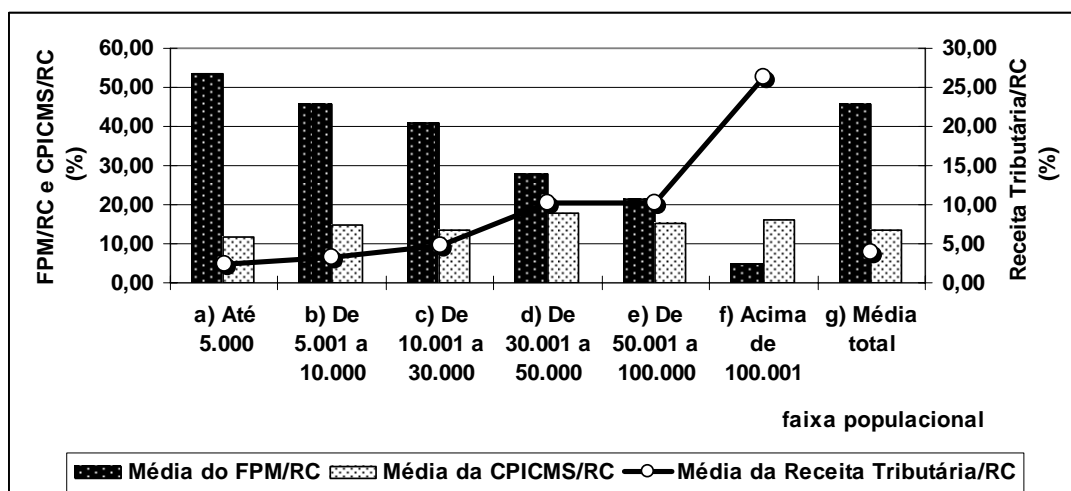
4.1. Estrutura das receitas dos municípios da Zona da Mata

Em geral, a estrutura de receitas dos municípios é composta, basicamente, por transferências intergovernamentais e receitas tributárias de competência municipal. Um dos aspectos que contribuem para o estudo da relação existente entre essas fontes de recursos e, conseqüentemente, o grau de dependência dos municípios da Zona da Mata Mineira em relação às receitas provenientes de outras esferas de governo, é a análise da composição das receitas correntes, que representam o total de recursos com que contam os governos locais.

Na Figura 3, destaca-se a participação média do FPM, da CPICMS e da Receita Tributária na Receita Corrente (RC) dos municípios, classificados em diferentes faixas populacionais, no período compreendido entre 2001 a 2005.

Observa-se que à medida que a faixa populacional dos municípios aumenta, a média de participação do FPM na RC diminui e a média da participação da Receita Tributária na RC aumenta. Em relação à média de participação da CPICMS na RC, entretanto, há uma oscilação entre as classes de municípios, independente da faixa populacional.

Os municípios da Zona da Mata apresentaram uma participação média do FPM na RC de 45,61%. Constatou-se que 55,80% dos municípios tiveram índices de participação superior à média.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN) Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - (2001-2005)

Figura 3 – Média da participação do FPM, CPICMS e Receitas Tributárias nas Receitas Correntes nos municípios da Zona da Mata, segundo faixa populacional, 2001-2005.

Em relação à participação da CPICMS na RC, encontrou-se uma média de 13,57%. Observou-se também que, em 37% dos municípios, os índices de participação dos repasses do ICMS na RC estiveram acima da média geral.

A representatividade da Receita Tributária na RC dos municípios apresentou média de 3,94%, sendo que apenas 29% desses municípios se encontram acima da média. O desvio-padrão de 3,48% indica grande variabilidade, em termos de arrecadação de receitas próprias.

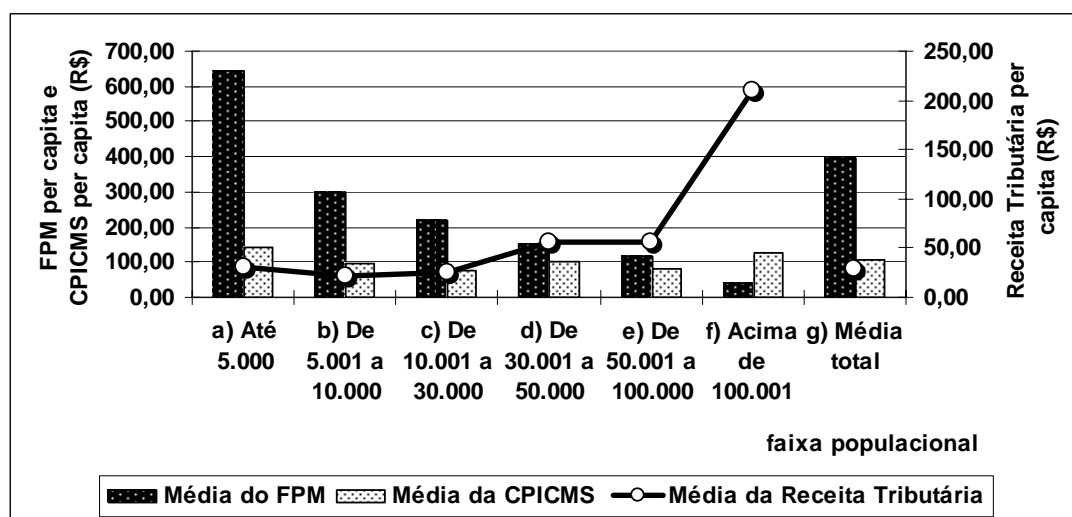
De modo geral, observam-se grandes disparidades entre os municípios da Zona da Mata em relação à composição de suas principais fontes de receitas. Identificou-se que os municípios com diferentes portes populacionais apresentaram índices semelhantes, em termos de participação do FPM, CPICMS e Receitas Tributárias nas Receitas Correntes. Por outro lado, notou-se que municípios com número de habitantes próximos apresentaram índices completamente diferentes e, em alguns casos, divergentes.

4.1.1. Distribuição per capita das transferências intergovernamentais e receitas tributárias, segundo classe de municípios

A Figura 4 mostra as variações das médias do FPM, da CPICMS e da Receita Tributária per capita, nos municípios compreendidos em diferentes faixas populacionais, no período de 2001 a 2005.

Em geral, identificou-se que no período analisado, a média do FPM per capita decresce à medida que o porte demográfico dos municípios aumenta. Entretanto, em relação à média da CPICMS, verifica-se uma oscilação das médias nas distintas faixas, por habitantes.

Observou-se, também, uma diminuição dos repasses do ICMS por habitante, desde os municípios com menos de 5.000 habitantes até os que estão localizados na classe de 10.001 a 30.000 habitantes. Em seguida, ocorre aumento na próxima classe de municípios, voltando a diminuir nos municípios que possuem entre 50.001 a 100.000 habitantes, indicando a não ocorrência de uma tendência bem definida.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN) Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - (2001-2005).

Figura 4 - Média per capita da participação do FPM, CPICMS e Receitas Tributárias nos municípios da Zona da Mata, segundo faixa populacional, 2001-2005.

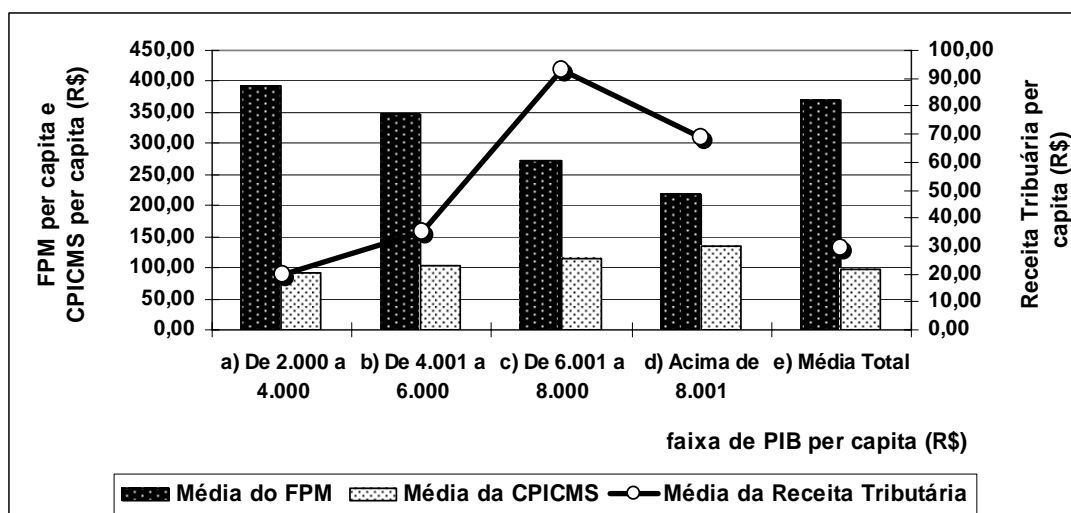
Em relação às Receitas Tributárias per capita, é evidente a diferença entre o único município com população acima de 100.000 habitantes e os demais governos municipais da região.

Na análise realizada por meio das receitas por habitante, observar-se grande heterogeneidade entre os municípios, bem como enormes diferenças em termos de FPM e Receitas Tributárias per capita, em municípios que estão na mesma faixa populacional. Nos municípios menores constataram-se níveis mais elevados de FPM per capita, enquanto as Receitas Tributárias per capita possuem valores muito baixos. Em relação à CPICMS per capita, verificou-se maior significado nos municípios com menos de 5.000 habitantes.

4.1.2. Distribuição per capita das receitas municipais em relação ao PIB per capita, segundo classe de municípios

Nesta parte da análise, procurou-se relacionar as receitas municipais em termos per capita de acordo com o porte econômico dos municípios, representado por valores do Produto Interno Bruto por habitante. Neste caso, nota-se que o período é menor (2001-2003), em função da disponibilidade de dados sobre o PIB municipal. Os dados podem ser observados na Figura 5.

Cabe ressaltar que dos 138 municípios da Zona da Mata analisados, 63% possuem uma média do PIB per capita variando de R\$ 2.000,00 a R\$ 4.000,00, 29% apresentam-se na faixa de R\$ 4.001,00 a R\$ 6.000,00, 4,3% estão localizados entre uma riqueza média de R\$ 6.001,00 a R\$ 8.000,00 e, apenas, 3,7% possuem uma média de PIB per capita acima de R\$ 8001,00. Observa-se que, em sua maioria os municípios possuem um baixo potencial de geração de riquezas, sendo que 92% geram um PIB, por habitante, correspondente a menos de R\$ 6.000,00, em média.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN) Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – (2001-2003).

Figura 5 – Média da participação do FPM per capita, CPICMS per capita e Receitas Tributárias per capita nos municípios da Zona da Mata, segundo faixa de PIB per capita, 2001-2003.

Quando os municípios são agrupados por faixas, que representam as médias do Produto Interno Bruto por habitante, no período compreendido de 2001 a 2003, verifica-se que o FPM per capita diminui à medida que aumentam as faixas do PIB per capita. A CPICMS per capita, entretanto, é maior nos municípios, que apresentam os maiores PIBs por habitante. Quanto à média da Receita Tributária per capita, ocorreram aumentos nos municípios que encontram-se na faixa do PIB de R\$ 2.000,00 a R\$ 8.000,00; entretanto, nos municípios compreendidos na faixa de PIB per capita acima de R\$ 8.001, houve uma queda na média das receitas próprias, por habitante.

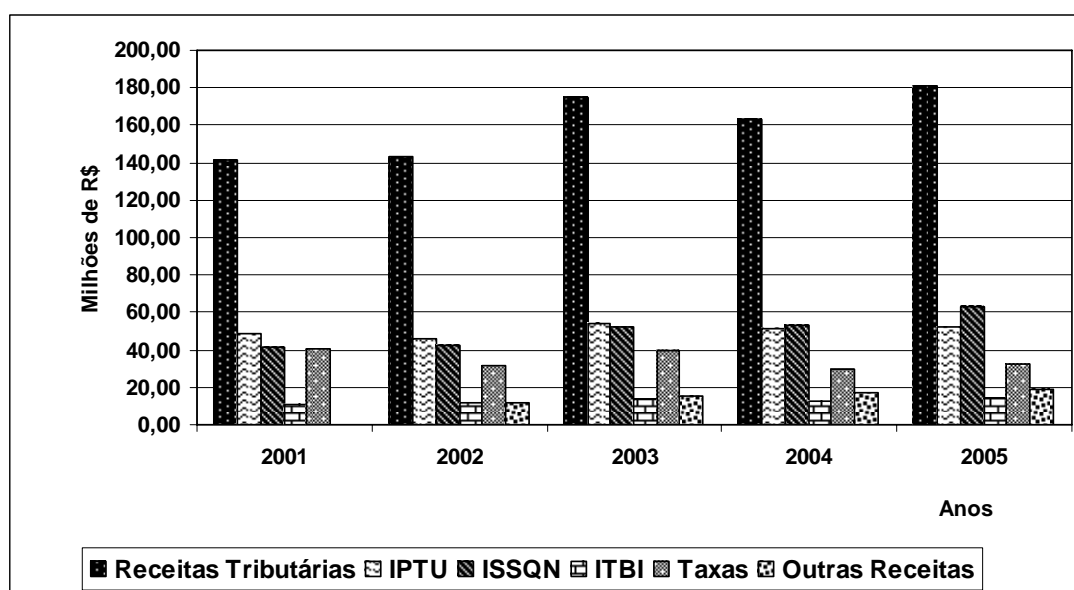
De acordo com os dados, observar-se que a maioria dos municípios da Zona da Mata possui porte econômico semelhante. No entanto, existe uma enorme diferença em termos de capacidade tributária.

4.1.3. Arrecadação própria dos municípios da Zona da Mata

As receitas próprias, arrecadadas pelos municípios, podem ser classificadas como receitas tributárias e são formadas por impostos, taxas e contribuições de melhorias. Na Figura 6, destaca-se a evolução dos elementos, que compõem as receitas arrecadadas.

Verificou-se que os principais tributos, que geraram receitas para a região, foram o Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

No período de 2001 a 2003, o IPTU foi o imposto mais arrecadado. Entretanto, a partir de 2004, o ISSQN passou a ser a principal fonte de receitas próprias.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) do período de 2001 a 2005, sendo os valores corrigidos pelo IGPDI (ano base 2005).

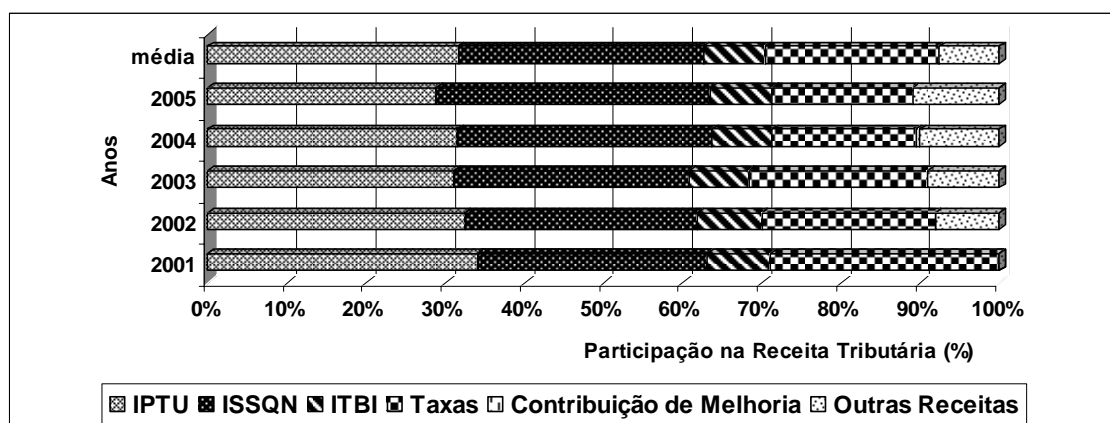
Figura 6– Evolução das Receitas Tributárias da região da Zona da Mata, 2001-2005.

Enquanto o aumento do ISSQN no período de 2001 a 2005 foi de 53,17%, para o IPTU foi de apenas 8,72%. A média de crescimento destes impostos correspondeu a um aumento de 11,70% e 2,49%, ao ano,

respectivamente. Isto indica que, em termos de volume arrecadado, os municípios tiveram melhor desempenho fiscal sobre o imposto, que incide em atividades de prestação de serviços por empresas e profissionais autônomos.

Analisando a participação de cada componente tributário no total das receitas próprias, tem-se uma melhor visualização da representatividade dos tributos locais. A Figura 7 mostra a composição dos recursos.

Em termos de participação na receita tributária, evidencia-se que o IPTU e o ISSQN são as principais receitas próprias. Somadas elas representaram cerca de 62,71% do total dos recursos arrecadados, no período de 2001 a 2005.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) do período de 2001 a 2005, sendo os valores corrigidos pelo IGPDI (ano base 2005).

Figura 7 - Participação dos tributos municipais no total das receitas próprias, 2001-2005.

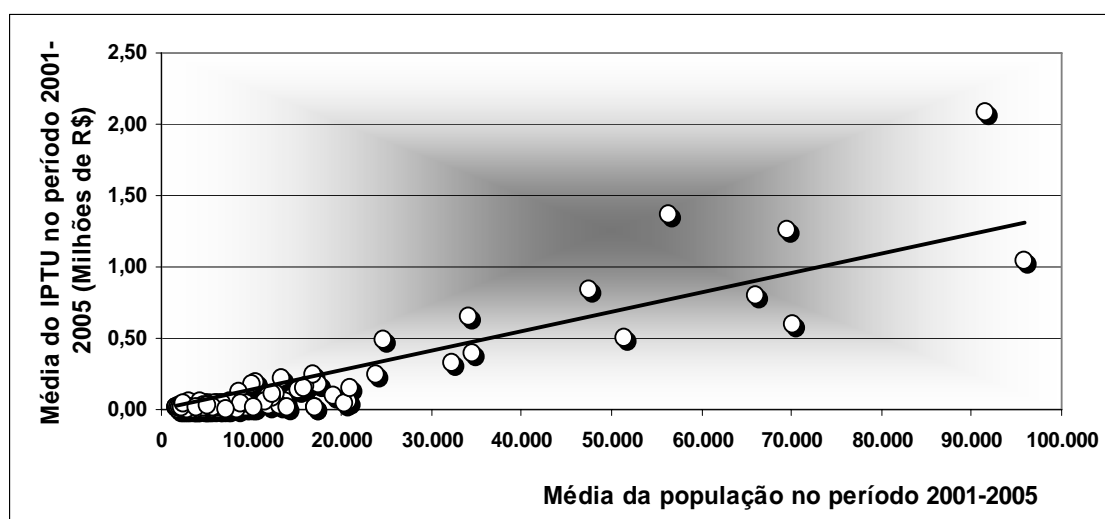
As médias dos impostos IPTU e ISSQN foram 31,66% e 31,05%, respectivamente. Embora a participação do primeiro imposto seja superior à do segundo, verifica-se que o ISSQN aumentou sua representatividade, ao longo do período estudado, o que se evidencia nos anos de 2004 e 2005.

Vale destacar ainda a participação das taxas, que representaram, em média, 21,90% das receitas próprias municipais; no entanto, observa-se que elas decresceram ao longo do período analisado.

Destacadas as principais fontes de receitas próprias, torna-se importante o conhecimento do modo como se distribuem a arrecadação dos dois principais impostos locais, nos municípios da região.

A Figura 8 apresenta a distribuição dos municípios em termos de arrecadação de IPTU por faixas populacionais. Os valores das variáveis imposto e população são referentes às médias do período entre 2001 a 2005.

Verifica-se que a arrecadação do IPTU é, diretamente, relacionada à faixa populacional dos municípios. No entanto, encontram-se diferenças significativas de arrecadação em municípios com portes demográficos muito semelhantes. Fica claro, também, que as unidades municipais com menos de 20.000 habitantes apresentam uma arrecadação muito baixa de IPTU.



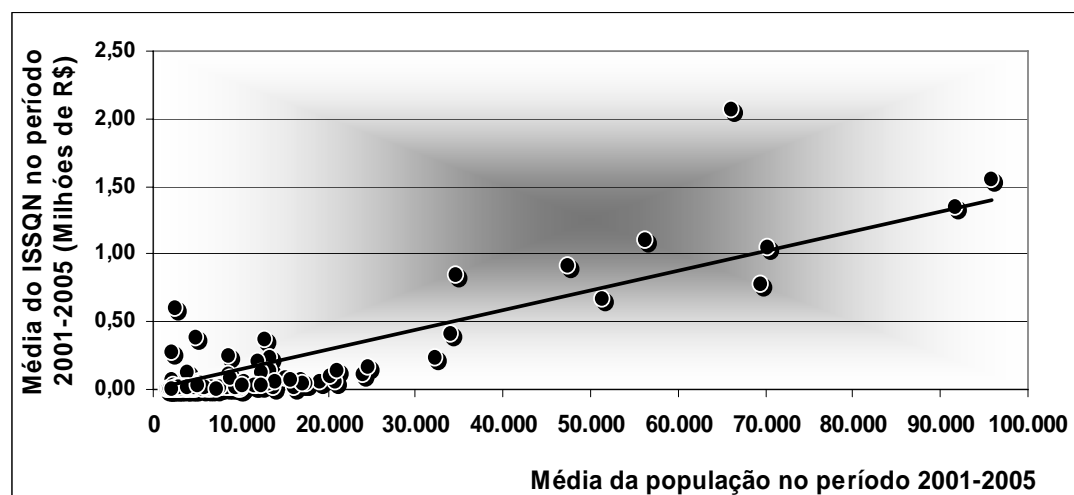
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) do período de 2001 a 2005, sendo os valores corrigidos pelo IGPDI (ano base 2005).

Figura 8 - Distribuição da arrecadação do IPTU nos municípios, segundo faixa populacional.

Em relação à arrecadação do ISSQN, observa-se uma situação muito semelhante àquela observada para o IPTU. A Figura 9 mostra a distribuição da arrecadação do imposto nos municípios da região.

É evidente a tendência de aumento na arrecadação do ISSQN com o aumento populacional, nos municípios. Para os municípios menores, foram

verificadas diversidades de desempenho fiscal entre governos que contam com uma população muito próxima.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) do período de 2001 a 2005, sendo os valores corrigidos pelo IGPDI (ano base 2005).

Figura 9 - Distribuição da arrecadação do ISSQN nos municípios, segundo faixa populacional.

Em geral, a arrecadação do IPTU e do ISSQN é maior em municípios de maior porte, que apresentam elevado grau de urbanização e maior número de empresas prestadoras de serviços e de profissionais liberais. Contudo, é importante avaliar o comportamento da arrecadação tributária em localidades menores, pois, ainda existe significativa renúncia fiscal por parte dessas localidades.

Para melhor caracterizar os municípios segundo o desempenho fiscal, optou-se por organizá-los de acordo com faixas populacionais.

Na Tabela 2, apresenta-se a contribuição da arrecadação do IPTU dos municípios, por classes populacionais, no total das receitas geradas pelo conjunto das unidades.

Observa-se grande diferença na contribuição de cada classe no total de IPTU arrecadado. Apenas o município de Juiz de Fora (com população acima

de 100.001 habitantes) é responsável por aproximadamente 70% de toda a receita proveniente do imposto regional.

Tabela 2 -Participação percentual da arrecadação do IPTU no total de receitas geradas, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos					média
		2001	2002	2003	2004	2005	
a) Até 5.000	52	1,36	1,40	1,34	1,20	1,37	1,33
b) De 5.001 a 10.000	45	2,43	2,48	2,36	2,27	2,58	2,42
c) De 10.001 a 30.000	29	6,10	6,34	6,23	5,85	7,20	6,34
d) De 30.001 a 50.000	4	4,52	4,11	4,33	4,39	4,51	4,37
e) De 50.001 a 100.000	7	13,76	14,68	14,54	15,62	16,65	15,05
f) Acima de 100.001	1	71,83	71,00	71,21	70,67	67,69	70,48
g) Total	138	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) do período de 2001 a 2005, sendo os valores corrigidos pelo IGPDI (ano base 2005).

A arrecadação do IPTU nas localidades com menos de 10.000 habitantes (cerca de 70% do total de unidades da região) foi inferior até mesmo àquela de governos locais, que possuem população compreendida entre 30.001 a 50.000 habitantes (2,89% do conjunto de municípios).

Observou-se que, no ano de 2004, as unidades municipais com menos de 30.000 habitantes foram as que menos contribuíram para a arrecadação total. Assim, pode-se dizer que a arrecadação, nos municípios com menor número de habitantes, é pouco significativa.

Vale destacar ainda que 99% dos municípios da região são responsáveis, em média, por apenas 29,51% de todo o recurso arrecadado.

Esta situação não é muito diferente da arrecadação do ISSQN, por cada classe de municípios. Na Tabela 3, são apresentados os dados referentes a este imposto na receita tributária.

Observa-se que os municípios com menos de 5.000 habitantes e aqueles com população entre 5.001 a 10.000 não diferem muito, em relação à arrecadação do ISSQN, pois, apresentam médias correspondentes a 3,11% e 2,98%, respectivamente.

Além disso, a média de arrecadação dos quatro municípios, compreendidos na faixa populacional de 30.001 a 50.000 habitantes, foi superior à média das vinte e nove unidades municipais, que se encontram na classe de 10.001 a 30.001 habitantes.

Tabela 3 - Participação percentual da arrecadação do ISSQN no total de receitas geradas, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos					
		2001	2002	2003	2004	2005	média
a) Até 5.000	52	2,80	3,62	3,43	2,83	2,90	3,11
b) De 5.001 a 10.000	45	1,69	4,37	3,83	2,27	2,75	2,98
c) De 10.001 a 30.000	29	3,93	4,08	4,25	4,76	6,04	4,61
d) De 30.001 a 50.000	4	4,44	4,62	4,72	5,14	4,81	4,75
e) De 50.001 a 100.000	7	17,20	16,67	15,71	17,52	17,66	16,95
f) Acima de 100.001	1	69,94	66,65	68,06	67,49	65,85	67,60
g) Total	138	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) do período de 2001 a 2005, sendo os valores corrigidos pelo IGPDI (ano base 2005).

Os municípios com população de 50.001 a 100.000 habitantes se destacam, pois apresentam uma arrecadação de ISSQN que superou à soma da arrecadação de todas as outras localidades, que compõem as classes anteriores.

Outro fato importante é a concentração de arrecadação do ISSQN, apenas, em uma única cidade. Do total arrecadado deste imposto pelos municípios, em média 67,60% foram gerados em Juiz de Fora.

A análise da participação das classes de municípios, organizadas por faixas populacionais, na arrecadação dos dois principais impostos municipais revelou uma significativa divergência entre algumas classes. Na realidade, os municípios que possuem maior desenvolvimento urbano são responsáveis por grande parte dos recursos gerados. Entretanto em municípios menores, a arrecadação desses impostos é deficiente e muito baixa, pois, estes apresentam estrutura urbana pouco desenvolvida, falta de atualização dos cadastros dos contribuintes e renúncia de receitas fiscais.

Neste sentido, torna-se importante conhecer o comportamento do IPTU e do ISSQN sobre os aspectos da participação na receita total e do valor da arrecadação por habitante.

4.1.3.1. Participação do IPTU e do ISSQN nas receitas tributárias, segundo classe de municípios

Para análise da participação do IPTU no total das Receitas Tributárias dos municípios, foram calculadas as médias, os desvios-padrão e os coeficientes de variabilidade correspondentes às unidades locais. A Tabela 4 apresenta a contribuição da arrecadação do IPTU na Receita Tributária (IPTU/RT).

Em geral, nota-se um crescimento na arrecadação do IPTU sobre a receita total com o aumento da população.

O IPTU representou, em média, 16,07% das Receitas Tributárias, arrecadadas pelos municípios com menos de 5.000 habitantes. Aqueles compreendidos entre 5.001 a 10.000 habitantes além de possuírem a segunda menor média da relação IPTU/RT (19,37%) apresentaram também, a maior variabilidade (76,20%).

Tabela 4 - Médias percentuais do IPTU sobre a Receita Tributária, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos					médias
		2001	2002	2003	2004	2005	
a) Até 5.000	52	19,98	15,38	14,77	15,08	15,14	16,07
b) De 5.001 a 10.000	45	20,74	17,48	18,73	19,94	19,94	19,37
c) De 10.001 a 30.000	29	28,35	28,64	28,04	26,86	27,37	27,85
d) De 30.001 a 50.000	4	29,45	25,29	24,08	29,13	28,75	27,34
e) De 50.001 a 100.000	7	27,46	27,49	24,54	28,31	26,56	26,87
f) Acima de 100.001	1	38,22	37,12	35,95	34,19	31,12	35,32
g) Total	138	22,77	19,91	19,77	20,36	20,37	20,64

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) do período de 2001 a 2005, sendo os valores corrigidos pelo IGPDI (ano base 2005).

Vale destacar que estas duas classes, compostas por aproximadamente 70% de todos os municípios da região, foram às únicas a apresentar valores abaixo da média geral.

A classe entre 10.001 a 30.000 habitantes, apesar de possuir a maior média do índice IPTU/RT, apresentou desvio-padrão de 19,93.

Por sua vez, o percentual médio do IPTU nas localidades, que possuem entre 30.001 a 50.000 habitantes e 50.001 a 100.000 habitantes, corresponderam a 27,34% e 26,87%, respectivamente. Essas classes também apresentaram os menores coeficientes de variabilidade, demonstrando uma situação mais homogênea entre os municípios.

A maior representatividade do IPTU na Receita Tributária ocorreu no maior município da região. De acordo com os dados, a média de participação ao longo do período foi de 35,32%, o que está bem acima da média geral para o conjunto das unidades locais.

Em 2001, a média geral da participação do IPTU nas receitas correspondeu a 22,77% e, em 2005, foi de 20,37%, ou seja, uma ligeira queda de 2,4 pontos percentuais.

Quanto a este aspecto, vale ressaltar que Juiz de Fora e os governos locais com menos de 5.000 habitantes tiveram as maiores quedas de participação do IPTU nas Receitas Tributárias.

A Tabela 5 apresenta a média de participação do ISSQN sobre as receitas totais arrecadadas.

Evidenciou-se também que, a partir dos municípios compreendidos na faixa populacional de 5.001 a 10.000 habitantes, as médias da participação do ISSQN nas Receitas Tributárias, no período de 2001 a 2005, aumentaram com o aumento da população.

Os municípios com menos de 5.000 habitantes apresentaram grande variabilidade, em termos de participação do ISSQN, pois o desvio-padrão de 17,44 foi superior à média. Isto indica que municípios com portes demográficos semelhantes possuem diferenças significativas, em termos de composição do imposto incidente sobre serviços.

Tabela 5 - Médias percentuais do ISSQN sobre a Receita Tributária, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos					médias
		2001	2002	2003	2004	2005	
a) Até 5.000	52	17,01	15,06	16,34	17,82	19,24	17,09
b) De 5.001 a 10.000	45	13,66	15,60	15,14	16,88	19,50	16,16
c) De 10.001 a 30.000	29	14,61	14,71	17,17	21,67	23,24	18,28
d) De 30.001 a 50.000	4	23,98	25,80	24,62	31,56	33,44	27,88
e) De 50.001 a 100.000	7	29,97	28,63	26,50	34,61	35,26	30,99
f) Acima de 100.001	1	31,63	31,54	32,86	33,46	36,26	33,15
g) Total	138	16,38	16,28	17,00	19,68	21,51	18,17

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) do período de 2001 a 2005, sendo valores corrigidos pelo IGPDI (ano base 2005).

Na faixa populacional contemplando as localidades que possuem entre 5.001 a 10.000 habitantes, encontra-se situação semelhante em termos de disparidades do ISSQN/RT, pois, o coeficiente de variação correspondeu ao índice de 72,71%.

Na realidade, os municípios que compõem as faixas populacionais maiores foram os que apresentaram uma situação mais homogênea, em termos de participação do ISSQN.

No período em estudo, percebeu-se um comportamento diferente da participação do IPTU, pois, ocorreu um crescimento gradual do imposto sobre serviços de 2001 para 2005, em todas as faixas populacionais, o que indica maior representatividade deste imposto no total dos tributos arrecadados na região.

Os dados revelam que, somente, os municípios com população de 5.001 a 10.000 habitantes e aqueles compreendidos na faixa entre 10.001 a 30.000 habitantes apresentaram uma relação IPTU/RT superior à relação ISSQN/RT, em todos os anos analisados.

Verifica-se também que apenas as unidades municipais, que estão classificadas na faixa entre 50.001 a 100.000 habitantes, tiveram maior participação do ISSQN sobre a Receita Tributária do que a participação do IPTU em todos os períodos analisados. No entanto, a partir de 2004, a relação percentual dos impostos se distanciou significativamente, demonstrando que

esta classe se empenhou mais em arrecadar os impostos incidentes sobre atividades e serviços.

As demais classes apresentam uma alternância entre maiores e menores índices de ISSQN/RT e IPTU/RT. Observou-se que, nos municípios com menos de 5.000 habitantes e nos que estão na faixa entre 30.001 a 50.000 habitantes, a partir do ano de 2003, a arrecadação do ISSQN assumiu maior representação sobre os tributos municipais, deixando o IPTU em segundo plano. A cidade de Juiz de Fora arrecadou maiores níveis de ISSQN somente no ano 2005, pois, até então, o IPTU era o imposto mais representativo de suas receitas próprias.

Talvez pelo fato do ISSQN ser um imposto que está ligado a atividade econômica do município, com a expansão e crescimento do setor de serviços maiores volumes de receitas deste imposto foram arrecadadas pela esfera municipal em relação ao IPTU.

4.1.3.2. Arrecadação per capita do IPTU e do ISSQN, segundo classe de municípios

Para melhor detalhar o comportamento dos principais impostos municipais, utilizou-se também a análise da arrecadação, em termos per capita. A Tabela 6 apresenta os dados sobre a média da arrecadação per capita do IPTU, correspondentes às seis classes de municípios.

Os resultados são bem semelhantes àqueles encontrados para a arrecadação total. Na faixa populacional entre 5.001 a 10.000 habitantes, foram encontradas as menores médias de arrecadação per capita. Pode-se dizer que cada habitante pagou, em média, cerca de R\$ 3,84 de IPTU, ao longo do período.

Os municípios com menos de 5.000 habitantes tiveram média de receita per capita de R\$ 4,08, com grande disparidade entre eles. O desvio-padrão encontrado de R\$ 7,77 foi maior que a média, com a maior média de receita correspondendo a R\$ 17,52 e a menor de apenas R\$ 0,56.

Tabela 6 - Médias percentuais do IPTU per capita, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos					médias
		2001	2002	2003	2004	2005	
a) Até 5.000	52	3,96	3,89	4,39	3,73	4,43	4,08
b) De 5.001 a 10.000	45	3,74	3,59	4,02	3,67	4,18	3,84
c) De 10.001 a 30.000	29	6,68	6,56	7,60	6,69	8,25	7,15
d) De 30.001 a 50.000	4	14,70	12,62	15,45	14,73	15,45	14,59
e) De 50.001 a 100.000	7	13,78	13,78	15,67	15,55	16,84	15,12
f) Acima de 100.001	1	74,59	69,81	80,97	73,74	70,92	74,01
g) Total	138	5,78	5,59	6,39	5,76	6,58	6,02

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) do período de 2001 a 2005, valores corrigidos pelo IGPDI (ano base 2005).

Outro fato importante é que a receita média de R\$ 15,12 por habitante dos sete municípios com população entre 50.001 a 100.000 habitantes, é superior à soma das receitas dos 126 municípios, cuja população é menor que 30.000.

Juiz de Fora deteve quase o dobro de IPTU per capita, em relação à soma das receitas por habitantes da demais classes.

Em relação às mudanças durante o período em estudo, verifica-se a ocorrência de aumento nas receitas per capita do IPTU, sendo que a média geral constatada em 2001 foi de R\$ 5,78 e, em 2005 subiu para R\$ 6,58. Também, todas as classes, exceto aquela com mais de 100.001 habitantes, apresentaram níveis médios per capita de IPTU maiores no último ano de análise.

Os valores médios do ISSQN per capita para as classes de municípios são apresentados na Tabela 7.

Em relação aos valores per capita de ISSQN, observa-se que os municípios com menos de 5.000 habitantes tiveram uma média de receita per capita correspondente a R\$ 10,98, a qual foi superior à soma de ISSQN per capita das duas classes posteriores. No entanto, a variabilidade entre os municípios é muito grande, pois, o desvio-padrão encontrado de R\$ 36,89 foi superior a média.

Tabela 7 - Médias percentuais do ISSQN per capita, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos					médias
		2001	2002	2003	2004	2005	
a) Até 5.000	52	8,15	10,73	12,85	10,54	12,65	10,98
b) De 5.001 a 10.000	45	2,41	6,18	6,69	4,28	6,14	5,14
c) De 10.001 a 30.000	29	3,67	4,01	5,19	5,92	8,99	5,56
d) De 30.001 a 50.000	4	12,17	12,84	16,04	17,58	19,56	15,64
e) De 50.001 a 100.000	7	14,78	14,38	16,39	18,49	21,54	17,12
f) Acima de 100.001	1	61,74	59,31	74,01	72,15	82,62	69,96
g) Total	138	6,18	8,43	9,94	8,58	10,92	8,81

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN), Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) do período de 2001 a 2005, sendo os valores corrigidos pelo IGPDI (ano base 2005).

Neste aspecto, observou-se que a média do ISSQN per capita foi mais homogênea, nas faixas populacionais de 30.001 a 50.000 habitantes e de 50.001 a 100.000 habitantes. Foram encontrados os valores de R\$ 15,64 e R\$ 17,12 e desvios-padrão de R\$ 0,48 e R\$ 0,39, respectivamente.

Assim como o IPTU per capita, o ISSQN per capita foi maior, também, no município de Juiz de Fora.

Comparando os valores médios de IPTU e ISSQN per capita, no período de 2001 a 2005, observam-se diferenças significativas entre as classes, em termos de composição dos impostos.

As faixas de municípios com menos de 10.000 habitantes e daqueles compreendidos entre 30.000 a 100.000 apresentaram maiores médias de ISSQN per capita, em relação ao IPTU per capita. Entretanto, os municípios localizados na classe de 10.000 a 30.000 habitantes apresentaram valores médios de IPTU per capita acima do ISSQN per capita.

4.2. Estimação do grau de dependência financeira dos municípios em relação às transferências intergovernamentais

Para avaliar o grau de dependência dos municípios da Zona da Mata Mineira em relação às transferências intergovernamentais, especificamente o FPM e a CPICMS, foi estimado um modelo de regressão com dados em

painel, para o período 2001 a 2005, controlando-se por efeitos fixos. Ao aplicar este modelo tem-se a vantagem de isolar o efeito das características específicas e imutáveis dos municípios sobre as variáveis de interesse, ou seja, FPM, CPICMS, ISSQN e IPTU. A análise restringe-se, portanto, à comparação das elasticidades das variáveis em termos per capita. Os resultados da equação, para o total de 112 municípios, podem ser observados na Tabela 8.

Tabela 8 - Regressão para painel com controle para efeitos fixos, 2001 a 2005

Variável dependente - despesas correntes					
	2001	2002	2003	2004	2005
Constante	1,928084 (28,38659)*	1,896734 (28,10855)*	1,895390 (27,23010)*	1,875625 (26,77535)*	1,856692 (25,59560)*
Variáveis explicativas					
FPM	0,536965 (36,46347)*				
CPICMS	0,295027 (14,69160)*				
ISSQN	0,044137 (7,961702)*				
IPTU	0,041305 (7,098164)*				
Número de observações	560				
Número de municípios	112				
R-quadrado	0.903507				
R-quadrado ajustado	0.902106				
F - statistic	644,9071				

Fonte: Dados da Pesquisa

Os valores entre parênteses indicam a estatística t.

* indica significância ao nível de 1%.

Todos os coeficientes foram, estatisticamente, significantes ao nível de 1%, sendo que o valor do coeficiente de determinação foi superior a 90%.

Vale ressaltar que o município de Juiz de Fora foi retirado desta análise, pois, apresenta características distintas das demais unidades municipais da

região, tais como nível de riqueza e arrecadação de tributos, constituindo-se um *outlier*.

Observa-se uma visível diferença entre os valores dos parâmetros estimados para as transferências recebidas pelos municípios e para os principais impostos municipais arrecadados (IPTU e ISSQN).

O FPM que é proveniente dos recursos federais apresentou o maior coeficiente estimado (0,53), indicando uma grande dependência financeira dos municípios quanto a esta transferência. Pode-se dizer que, mantendo as demais variáveis constantes, em média, um aumento de 1% do FPM por habitante gera aumento de 0,53% nas despesas correntes dos municípios da Zona da Mata.

A CPICMS, que é uma transferência estadual, também apresentou um coeficiente que caracteriza efeito expressivo nas despesas municipais. O coeficiente estimado de 0,29 mostra que um aumento de 1% dos recursos estaduais por habitante, em média, resulta aumento de 0,29% das despesas por habitante, considerando-se as demais variáveis constantes.

Quanto aos impostos de competência municipal, constatou-se que o imposto sobre serviços apresentou coeficiente de elasticidade, ligeiramente, maior que o imposto incidente sobre propriedades imóveis, respectivamente 0,044 e 0,041, mas cujo impacto nas despesas dos municípios é muito pequeno.

Os resultados confirmam o que se esperava para a estrutura de financiamento dos municípios, ou seja, grande dependência em relação às transferências intergovernamentais, principalmente o FPM, bem como baixa a participação dos impostos locais no financiamento das despesas municipais.

4.3. Esforço fiscal dos municípios: medidas de eficiência tributária

Nesta parte do trabalho, buscou-se estimar o esforço fiscal dos municípios por meio de medidas de eficiência técnica. Para isso, foi empregada uma abordagem não paramétrica denominada Análise Envoltória

de Dados (DEA). Com a utilização desta metodologia, foi possível encontrar escores de eficiência relativa de 112 municípios, em relação à arrecadação dos tributos (produtos) a partir de variáveis, que podem representar a base tributária e econômica dos governos municipais (insumos).

Destaca-se que nesta análise, foram considerados os mesmos municípios que participaram na apreciação do grau de dependência financeira em relação às transferências intergovernamentais.

Na Tabela 9, observam-se as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas no modelo de eficiência tributária, relativas ao período de 2001 a 2004. Verifica-se diferença de magnitude entre os municípios em relação às variáveis empregadas, pois, todas apresentaram desvio-padrão acima da média.

Tabela 9 - Estatística descritiva das variáveis empregadas no modelo de eficiência tributária dos municípios da Zona da Mata, 2001 a 2004

Variáveis	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Curtose	Assimetria
Produto						
Receita Tributária (milhares de R\$/ano)	482,06	1.000,70	31,61	5.516,08	11,38	3,38
Insumo						
População Urbana (estimativa)	9.272	15.775	790	86.609	10,60	3,21
Valor Adicionado Fiscal (VAF) (milhares de R\$/ano)	32.251,00	60.684,22	695,79	296.391,37	8,03	2,91
Massa Salarial do Setor Formal (milhares de R\$/ano)	9.101,75	21.201,09	578,58	133.971,90	16,85	3,97

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Sistema do Tesouro Nacional (STN), Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), Fundação João Pinheiro (FJP), Secretaria da Fazenda de Minas Gerais (SEFMG), 2001 a 2004.

A tabela 10 apresenta os resultados para os escores de eficiência dos 112 municípios, segundo faixas de população, no período de 2001 a 2004.

De acordo com os dados, a eficiência tributária teve comportamento decrescente no período 2001 a 2004, pois, nos escores totais estimados, houve um aumento em torno 36%, passando de 2,30 para 3,14, respectivamente. Isto indica uma diminuição da proficiência na arrecadação dos tributos pelos municípios durante o período.

Tabela 10 - Escores de eficiência tributária, segundo classe de municípios, 2001-2004

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos			
		2001	2002	2003	2004
a) Até 5.000	41	2,77	4,59	3,82	3,36
b) De 5.001 a 10.000	32	2,31	4,38	4,73	3,80
c) De 10.001 a 30.000	28	2,06	3,39	3,80	2,82
d) De 30.001 a 50.000	4	1,19	1,32	1,31	1,35
e) De 50.001 a 100.000	7	1,19	1,23	1,25	1,25
f) Total	112	2,30	3,91	3,82	3,14

Fonte: Dados da pesquisa.

Ressalta-se que, em geral, os melhores escores de eficiência foram encontrados nos municípios localizados nas faixas populacionais acima de 30.001 habitantes.

Vale destacar que dos 112 municípios analisados, 12,5% foram eficientes em 2001, 6,25% em 2002, 9,82% em 2003 e 11,60% em 2004.

Nas classes de municípios com até 5.000 habitantes e de 5.001 a 10.000 habitantes, também foram encontradas unidades municipais na fronteira eficiente, em todos os anos analisados. A Tabela 11 apresenta as estatísticas descritivas dos escores de eficiência, estimados com as médias das variáveis, utilizadas no modelo, para o período de 2001 a 2004.

O desvio-padrão, encontrado para os escores de eficiência, revela uma elevada diferença entre os municípios, em termos de exploração da base tributária. Tal fato é mais visível nos municípios, que possuem número de habitantes abaixo de 30.000.

Verifica-se que, em média, os municípios com maior número de habitantes apresentaram escores de eficiência mais próximos de 1,

demonstrando que a arrecadação tributária é melhor explorada nos municípios com maior porte demográfico.

Tabela 11 - Escores médios de eficiência tributária estimados com as médias das variáveis produto e insumos, segundo classe de municípios, 2001-2004

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Média	Desvio- padrão	Mínimo	Máximo
a) Até 5.000	41	3,44	1,70	1,00	7,36
b) De 5.001 a 10.000	32	3,68	1,55	1,00	6,59
c) De 10.001 a 30.000	28	2,81	1,10	1,35	5,35
d) De 30.001 a 50.000	4	1,25	0,26	1,00	1,61
e) De 50.001 a 100.000	7	1,20	0,29	1,00	1,82
f) Total	112	3,13	1,59	1,00	7,36

Fonte: Dados da Pesquisa.

No geral, nota-se que os municípios da Zona da Mata poderiam aumentar, em média, 3,13 vezes suas receitas derivadas dos tributos municipais. Isso significa que a arrecadação poderia aumentar aproximadamente, 213%, em média.

Para se ter melhor conhecimento sobre o esforço fiscal dos municípios, foram estimadas, por meio dos escores de eficiência, as médias de receitas potenciais relativas e a perda tributária para cada classe de municípios, no período de 2001 a 2004 (Tabela 12).

Observa-se que a média total de receitas, efetivamente arrecadadas, foi de R\$ 482.063,46 e a média das receitas potenciais foi de R\$ 817.298,37. A diferença entre estes valores, que correspondeu a R\$ 335.234,91, mostra quanto de receitas próprias não foram arrecadadas pelos governos locais da região. Isso indica que, para cada R\$ 1 de perda tributária, os municípios arrecadaram R\$ 1,44.

Quando a análise recai sobre as classes de municípios separadamente, observa-se que os resultados caracterizam melhor o potencial de arrecadação das receitas tributárias.

Tabela 12 - Estimativas das receitas potenciais e perdas tributárias nos municípios, segundo faixa populacional

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Receita efetiva (1)	Receita potencial (2)	Perda tributária (2-1)	Índice (1)/(2-1)
a) Até 5.000	41	72.721,00	255.182,48	182.461,48	0,40
b) De 5.001 a 10.000	32	169.532,05	504.457,23	334.925,19	0,51
c) De 10.001 a 30.000	28	374.958,01	878.292,95	503.334,94	0,74
d) De 30.001 a 50.000	4	2.036.380,31	2.409.889,92	373.509,61	5,45
e) De 50.001 a 100.000	7	3.848.596,43	4.385.791,66	537.195,23	7,16
f) Total	112	482.063,46	817.298,37	335.234,91	1,44

Fonte: Dados da Pesquisa.

Os municípios, que possuem entre 5.001 a 30.000 habitantes, tiveram os maiores níveis de receitas negligenciadas. Percebe-se que, em média, o montante de recursos, que não foram arrecadados, suplantaram as receitas efetivamente arrecadadas, indicando que esses municípios poderiam aumentar seus níveis de receitas próprias.

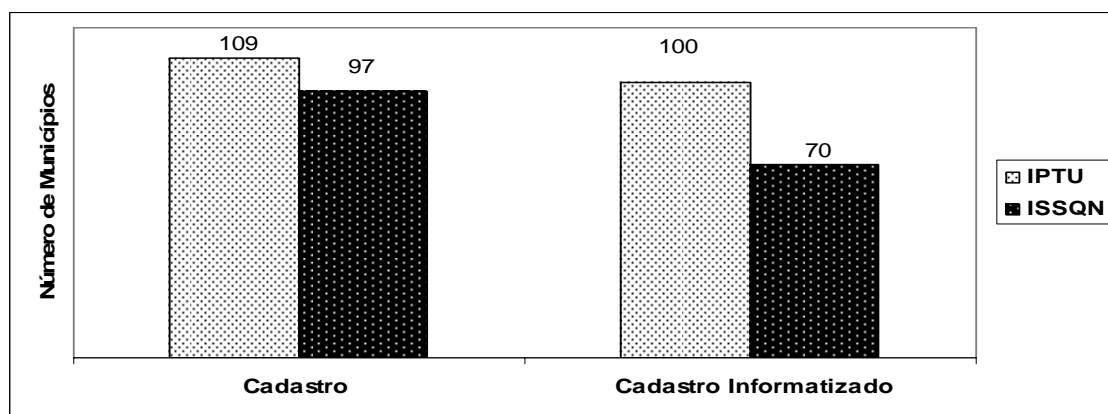
No entanto, a classe de municípios que conta com uma população entre 50.001 a 100.000 habitantes apresentou os melhores resultados. Identificou-se que, para cada R\$ 1 de perda tributária, os municípios conquistaram R\$ 7,16 de receitas com tributos.

Um dos aspectos, que mais contribui para a ineficiência tributária nos municípios, é a falta de cadastro dos contribuintes e as devidas atualizações das bases tributárias. Neste sentido, buscou-se conhecer a situação cadastral dos municípios da região da Zona da Mata, em relação aos principais impostos, que são o IPTU e o ISSQN. Os dados são referentes à pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o perfil dos municípios brasileiros, realizada em 2004.

A Figura 10 apresenta o número de municípios, que possuem cadastro de contribuintes do IPTU e do ISSQN e o número de municípios, que apresentam este sistema de cadastro informatizado.

Em relação ao IPTU, verifica-se que 109, ou seja, 97,32% dos 112 municípios estudados, apresentaram cadastro dos imóveis e que, em 100 (89,28%), o sistema de cadastro é informatizado.

No que se refere ao ISSQN, percebe-se que o número de municípios, que possuem cadastros dos contribuintes, é menor em relação ao IPTU. Identifica-se que 97 municípios, que correspondem a um percentual de 86% do total pesquisado, apresentaram cadastro das unidades contribuintes. Além disso, constatou-se que 70 municípios, ou seja, 62,5% contam com sistema informatizado de cadastro.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do banco de dados da Pesquisa Perfil dos Municípios (IBGE, 2004)

Figura 10 - Cadastros municipais dos contribuintes do IPTU e ISSQN.

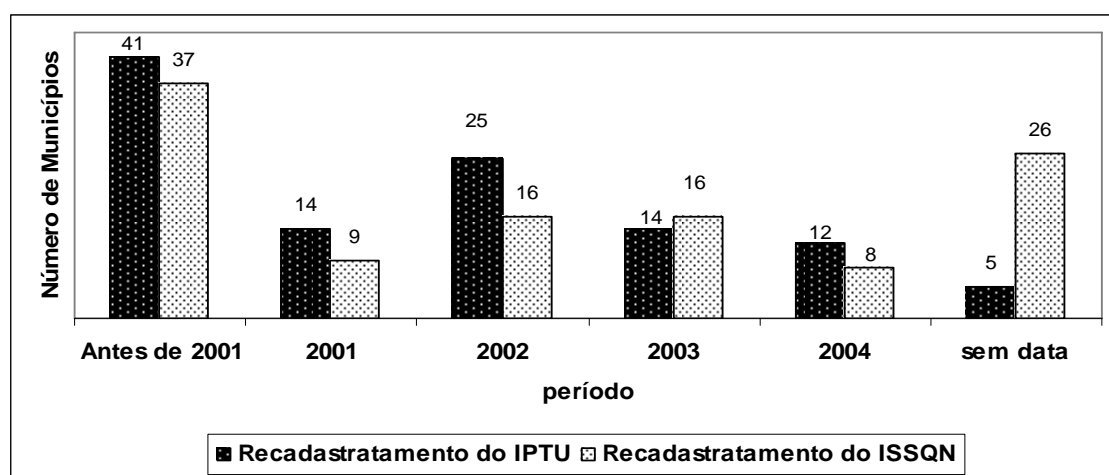
Em termos de cadastros, os municípios apresentaram melhor situação em relação ao imposto, que possui como base de tributação os imóveis prediais e territoriais urbanos.

Identificada a situação cadastral dos municípios, em relação à cobrança do IPTU e ISSQN, cabe analisar o ano de atualização desses cadastros, ou seja, quando foi realizado o último recadastramento dos contribuintes. Os dados coletados referem-se também à pesquisa do IBGE sobre o perfil dos municípios do Brasil, mencionada anteriormente.

A Figura 11 apresenta o número de municípios e os anos, em que foram realizadas as últimas atualizações cadastrais. Vale ressaltar que 5 municípios não apresentaram dados relacionados à atualização do cadastro do IPTU e 26 municípios não apresentaram dados sobre o ano de recadastramento do ISSQN.

Observa-se um elevado número de unidades municipais, que possuem cadastros desatualizados. No que tange ao recadastramento do IPTU, 41 municípios atualizaram seus cadastros antes de 2001. Considerando o número total de municípios, que tiveram recadastramento anterior a 2004, nota-se uma situação mais preocupante, pois, o número de localidades municipais eleva-se para um total de 94 unidades. Apenas 12 municípios tiveram seu cadastro atualizado, em 2004.

Em relação ao recadastramento do ISSQN, os dados revelaram uma situação não muito diferente, em relação ao IPTU.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do banco de dados da Pesquisa Perfil dos Municípios (IBGE, 2004)

Figura 11 - Período de recadastramento dos contribuintes do IPTU e ISSQN.

Verifica-se que 37 municípios realizaram o recadastramento de seus contribuintes, antes de 2001. Se for considerado o número de municípios, que apresentaram atualização antes de 2004, os números atingem a um total de 78 municípios.

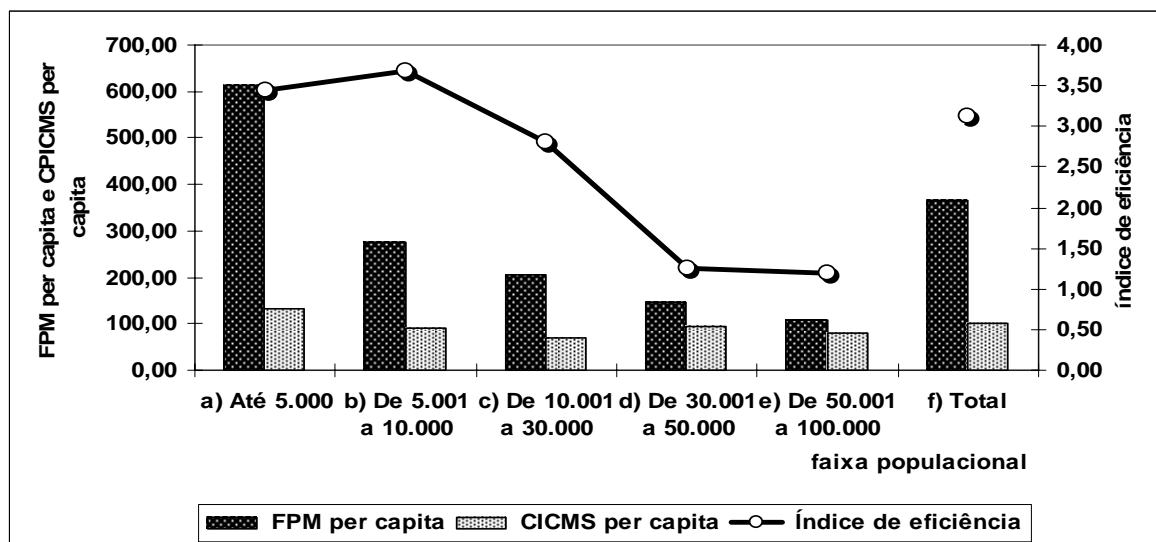
Nota-se, portanto, que um dos fatores que contribui para que os municípios tenham um melhor desempenho tributário na arrecadação de seus impostos, que é manter a atualização de seus cadastros de contribuintes, está sendo negligenciado pela maioria dos governos municipais da região.

Outro aspecto importante a analisar em relação à arrecadação tributária é relacionar o esforço fiscal municipal às receitas provenientes de outras esferas de governo, especificamente o FPM e a CPICMS.

Conforme alguns estudos disponíveis, os municípios preferem financiar suas despesas públicas com recursos de transferências fiscais do que com recursos próprios arrecadados.

Na Figura 12, pode-se comparar os valores médios do FPM per capita e da CPICMS per capita com os escores de eficiência, correspondentes ao período 2001 a 2004, segundo faixas populacionais.

Em geral, o esforço fiscal avaliado através dos escores médios de eficiência aumenta à medida que o FPM per capita diminui, ao longo das classes de municípios. Isto significa que os governos municipais, que possuem menores parcelas de transferências federais per capita, exploram de maneira mais eficiente suas bases tributárias, conquistando melhores resultados na arrecadação dos tributos municipais.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da pesquisa do Sistema do Tesouro Nacional (STN), Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), Fundação João Pinheiro (FJP), Secretaria da Fazenda de Minas Gerais (SEFMG), 2001 a 2004.

Figura 12 - Relação entre FPM per capita, CPICMS per capita e índices de eficiência tributária nos municípios, segundo faixa populacional.

Vale destacar a situação da classe de municípios com menos de 5.000 habitantes. Além de possuírem a maior média de FPM per capita e uma das maiores médias da CPICMS, em relação a outros grupos de unidades municipais, tiveram escores de eficiência mais próximos de 1, ou seja, maior eficiência tributária que a classe de municípios de 5.001 a 10.000 habitantes.

Em relação a CPICMS, esperava-se que as classes de municípios, apresentando as maiores médias per capita desta transferência, conquistassem melhores escores de eficiência e, conseqüentemente, maior esforço fiscal. No entanto, foram observadas médias de CPICMS per capita muito próximas e escores de eficiência diferentes entre os grupos de municípios analisados.

Torna-se importante, também, comparar a eficiência tributária ao nível de renda gerado pelos municípios, para determinar se aqueles que possuem melhores condições econômicas apresentam bons escores de eficiência na arrecadação dos impostos locais.

A Tabela 13 apresenta os escores de eficiência, calculados a partir das médias das variáveis, utilizadas no modelo e o PIB per capita médio referente ao período de 2001 a 2003.

Percebe-se que as classes de municípios, que contam com mais de 30.001 habitantes, são aquelas que além de terem médias mais elevadas de PIB per capita apresentaram escores de eficiência, que indicam melhor exploração de suas bases tributárias, ou seja, maior esforço fiscal.

Tabela 13 - Estatística descritiva dos escores de esforço fiscal e PIB per capita dos municípios, segundo faixa populacional, 2001-2003

Classes de municípios (habitantes)	Número de municípios	Esforço fiscal		PIB per capita	
		Índice	Desvio- padrão	Média	Desvio- padrão
a) Até 5.000	41	3,72	1,94	3.834,36	1.134,76
b) De 5.001 a 10.000	32	3,80	1,70	3.561,81	1.072,86
c) De 10.001 a 30.000	28	2,89	1,15	4.212,41	1.814,82
d) De 30.001 a 50.000	4	1,25	0,26	6.195,92	2.019,08
e) De 50.001 a 100.000	7	1,20	0,29	5.445,64	1.180,17
f) Total	112	3,29	1,76	4.036,05	1.467,38

Fonte: Dados da Pesquisa.

De acordo com os resultados, encontrados na avaliação do esforço fiscal dos municípios da região da Zona da Mata, em geral observa-se que os municípios, que possuem maior porte demográfico e maior geração de riquezas, apresentaram melhores resultados em termos de arrecadação tributária.

4.4. Alocação de recursos: análise das despesas por funções

A análise das despesas por funções refere-se ao período compreendido entre 2001 a 2005. A Tabela 14 discrimina o percentual dos gastos das unidades municipais, em relação ao gasto total, para as diferentes despesas por funções.

Observa-se que os gastos, que apresentam participações mais expressivas, são referentes à educação e cultura, saúde e saneamento e administração e planejamento.

Tabela 14- Participação percentual das despesas por funções, nos municípios, 2001-2005

Despesas por funções	Anos				
	2001	2002	2003	2004	2005
Administração e Planejamento	15,95	16,74	15,47	15,25	14,86
Agricultura	1,36	1,93	1,52	1,39	1,58
Assistência e Previdência	8,07	6,57	7,67	7,92	7,44
Comércio, Serviço e Indústria.	0,44	0,25	0,26	0,26	0,21
Comunicações	0,13	0,08	0,09	0,07	0,07
Educação e Cultura	31,20	28,01	24,93	24,76	25,93
Energia	0,12	0,39	0,51	0,61	0,45
Habitação e Urbanismo	9,15	9,34	9,70	10,05	9,21
Judiciária	0,49	0,27	0,19	0,23	0,29
Legislativa	3,14	3,60	3,80	3,55	3,41
Saúde e Saneamento	25,00	28,26	31,13	31,36	32,20
Segurança Pública	0,12	0,13	0,16	0,39	0,25
Transporte	4,83	4,43	4,56	4,15	4,09
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCMG).

Verifica-se também que, enquanto houve crescimento dos gastos com saúde e saneamento, ocorreu diminuição nos gastos com educação e cultura.

Para avaliar a alocação dos recursos e descobrir como se distribuem os gastos entre as classes de municípios, realizou-se uma avaliação em termos do que é priorizado, em relação ao gasto por habitante.

A análise foi feita, separadamente, para cada uma das funções destacadas anteriormente, com o objetivo de avaliar o comportamento dos gastos, para as diferentes classes populacionais.

4.4.1. Despesas burocráticas: gastos mínimos

Enquadram-se, como gastos mínimos, as despesas com as funções nas áreas de administração e planejamento, legislativa e judiciária.

Os gastos judiciários não foram considerados na análise per capita, pois, identificou-se que, em média, aproximadamente 72% dos municípios não tiveram gastos com esta função, no período de 2001 a 2005. Os gastos estão concentrados nos municípios maiores, que possuem comarca judiciária.

O gasto médio (per capita) dos municípios da Zona da Mata em relação às funções de administração e planejamento, durante o período, apresentaram crescimento. Em 2001, esse dispêndio representava R\$ 116,90 por habitante e, em 2005, atingiu um valor correspondente a R\$ 136,59 por habitante (Tabela 15).

Os municípios, que gastaram acima destas médias, foram aqueles com menos de 5.000 habitantes e o município que possui uma população acima de 100.001, que é Juiz de Fora.

Nas demais classes, observam-se comportamentos semelhantes, não ocorrendo uma relação positiva entre tamanho de município e gasto per capita com administração e planejamento.

Tabela 15- Gastos municipais per capita com administração e planejamento, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos				
		2001	2002	2003	2004	2005
a) Até 5.000	50	170,04	157,96	175,48	177,59	204,20
b) De 5.001 a 10.000	45	94,29	90,44	92,14	88,92	109,30
c) De 10.001 a 30.000	29	75,57	66,65	72,76	73,86	83,65
d) De 30.001 a 50.000	4	92,18	67,71	70,10	69,75	76,43
e) De 50.001 a 100.000	7	68,06	90,13	75,84	76,91	84,53
f) Acima de 100.001	1	116,76	123,23	131,87	127,76	125,10
g) Total	136	116,90	109,75	117,45	117,41	136,59

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCEMG).

Portanto, as unidades menores gastam mais com administração e planejamento, em relação aos municípios compreendidos entre faixas populacionais acima de 5.001 habitantes.

Conforme Neto et al. (1999), em governos locais com economias de menor porte, há uma maior preocupação com esses gastos, pois, o poder público está mais próximo da comunidade. Isso não parece acontecer na Zona da Mata, onde os gastos per capita são relativamente altos.

Outra despesa com gastos significativos por parte dos municípios, principalmente os menores, é a do poder legislativo. De acordo com os dados da Tabela 16, pode-se dizer que, em geral, o gasto médio per capita do legislativo é maior nos municípios, cujo número de habitantes é menor.

Mais uma vez, o destaque fica por conta dos governos de municípios que possuem menos de 5.000 habitantes. Além de serem os únicos a apresentar gastos acima da média total em todos os anos, constata-se também que suas despesas médias, per capita, elevaram-se significativamente de 2001 para 2005.

De acordo com Mendes (2000), as despesas legislativas são maiores nos menores municípios, em função do forte poder de veto que os integrantes do legislativo exercem na administração municipal. Assim, existe a grande possibilidade de apropriação de verbas públicas.

Tabela 16- Gastos municipais per capita com despesas legislativas, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos				
		2001	2002	2003	2004	2005
a) Até 5.000	50	40,36	42,57	49,02	49,59	58,54
b) De 5.001 a 10.000	45	23,87	24,85	29,55	28,60	32,50
c) De 10.001 a 30.000	29	19,67	19,10	21,73	20,94	23,15
d) De 30.001 a 50.000	4	27,43	21,87	25,12	25,31	23,46
e) De 50.001 a 100.000	7	16,26	15,42	17,20	16,12	15,15
f) Acima de 100.001	1	8,28	18,45	21,86	18,47	20,00
g) Total	136	28,63	29,52	34,22	33,87	38,83

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCEMG).

Enfim, verificou-se que das despesas caracterizadas como gastos mínimos, os dispêndios médios por habitante foram maiores com despesas da área de administração e planejamento. Como essas funções estão relacionadas com gastos de funcionários e manutenção da máquina pública, talvez estaria ocorrendo excesso de empregos nas administrações municipais.

Além disso, identificou-se que os municípios da classe com menos de 5.000 habitantes apresentaram valores médios per capita acima das demais faixas populacionais, tanto nos gastos com administração e planejamento como nos gastos legislativos.

4.4.2. Despesas sociais: gastos sociais

O gastos sociais são constituídos por despesas nos setores de assistência social e previdência social, educação e cultura, saúde e saneamento e segurança pública.

Ressalta-se que os gastos com segurança pública não foram considerados na análise per capita, embora 50% dos governos municipais, aproximadamente, não tiveram dispêndios com esta área. Esta função tem ficado, basicamente, a cargo da polícia civil e militar do Estado.

As despesas per capita com assistência social e previdência social, em 2005, representaram, em média, R\$ 52,19 (Tabela 17). Acima desta média estão, somente, os municípios com menos de 5.000 habitantes, os municípios que possuem população entre 30.001 a 50.000 habitantes e o município de Juiz de Fora. Vale ressaltar a tendência de crescimento desses gastos, em virtude do envelhecimento da população.

Considerando todo o período, as menores unidades municipais (menos de 5.000 habitantes) só não superam o município de Juiz de Fora, em relação aos gastos per capita em assistência social e previdência social.

Tabela 17 - Gastos municipais per capita com assistência e previdência, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos				
		2001	2002	2003	2004	2005
a) Até 5.000	50	69,68	55,83	68,96	74,40	76,79
b) De 5.001 a 10.000	45	35,99	30,25	35,73	36,66	36,59
c) De 10.001 a 30.000	29	35,16	29,22	36,97	38,96	37,35
d) De 30.001 a 50.000	4	44,12	38,29	44,63	45,02	55,35
e) De 50.001 a 100.000	7	34,82	25,34	27,11	25,20	30,47
f) Acima de 100.001	1	78,48	60,34	88,76	93,49	94,73
g) Total	136	48,69	39,64	48,42	51,10	52,19

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCEMG).

Em relação às classes de municípios, que possuem população de 5.001 a 10.000 habitantes, 10.001 a 30.000 habitantes e 50.001 a 100.000 habitantes, observa-se que além de apresentarem desempenho inferior à média total, em cada ano analisado, seus gastos médios per capita com assistência e previdência social tiveram significativa proximidade.

De acordo com Santos (2004), existe uma trajetória ascendente da participação dos municípios nos gastos com o setor de proteção social, em que os gastos vêm crescendo e consumindo uma parcela maior do orçamento municipal, em decorrência da elevação no subsetor de assistência social.

As despesas com a função educação e cultura apresentam grande representatividade nos gastos municipais. No entanto, os dispêndios médios

por habitante com essa função diminuíram, no período 2001 a 2004. Apenas em 2005, houve crescimento das despesas, porém não superando o ano inicial da série pesquisada (Tabela 18).

Os municípios que menos investiram em educação, durante o período, foram aqueles cuja população abrange 50.001 a 100.000 habitantes.

Por outro lado, as unidades municipais com menos de 5.000 habitantes tiveram os maiores gastos per capita, em todos os anos analisados, sendo o único grupo, que esteve acima das médias totais anuais.

Tabela 18– Gastos municipais per capita com educação e cultura, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos				
		2001	2002	2003	2004	2005
a) Até 5.000	50	373,56	339,89	307,86	302,28	362,08
b) De 5.001 a 10.000	45	207,95	180,85	170,87	167,55	199,34
c) De 10.001 a 30.000	29	166,65	147,10	135,43	131,68	169,12
d) De 30.001 a 50.000	4	154,91	127,78	134,74	138,76	160,32
e) De 50.001 a 100.000	7	143,79	121,60	124,40	129,02	139,71
f) Acima de 100.001	1	184,81	160,40	170,85	169,88	190,70
g) Total	136	255,00	227,36	210,22	206,62	248,45

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCEMG).

Em geral, pode-se dizer que existe uma relação entre gastos com educação e tamanho do município. Desconsiderando os municípios com menos de 5.000 habitantes, identificam-se despesas médias similares por habitante, entre as outras localidades municipais.

Os dispêndios com os setores de saúde e saneamento também representam grandes comprometimentos das despesas entre os governos municipais. Os gastos médios, por habitante, vêm aumentando ao longo do período. Em 2005, constataram-se os maiores investimentos para todas as classes, em relação aos anos anteriores (Tabela 19). A preocupação com a saúde e o meio ambiente tem aumentado.

Sob este aspecto, vale ressaltar que maiores recursos destinados à área da saúde sejam também em função dos efeitos da Emenda Constitucional nº

29/2000. Este dispositivo legal obrigou os municípios a aplicarem, logo no primeiro ano de sua vigência, pelo menos 7% da receita arrecadada com os impostos de competência municipal, com o FPM e demais transferências constitucionais, sendo este percentual majorado, anualmente, em pelo menos 1/5, até o exercício financeiro de 2004, atingindo 15%.

No período 2001 a 2004, o município de Juiz de Fora foi o que mais gastou em saúde e saneamento. Entretanto, em 2005, a maior despesa média, per capita, correspondeu aos municípios com menos de 5.000 habitantes.

Neste sentido, vale destacar também que os municípios que destinaram menos recursos para as áreas de saúde e de saneamento foram aqueles, que possuem uma população entre 10.001 a 50.000 habitantes.

Comparando os gastos, por habitante, entre as áreas de educação e cultura e saúde e saneamento, identifica-se um aspecto interessante em relação às alocações de recursos, entre as unidades municipais.

Tabela 19 - Gastos municipais per capita com saneamento e saúde, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos				
		2001	2002	2003	2004	2005
a) Até 5.000	50	180,47	208,84	257,09	253,87	332,29
b) De 5.001 a 10.000	45	113,03	136,69	158,10	151,91	184,66
c) De 10.001 a 30.000	29	95,99	111,80	131,24	132,79	162,24
d) De 30.001 a 50.000	4	113,02	114,25	127,35	129,59	150,68
e) De 50.001 a 100.000	7	128,72	158,31	217,58	214,33	234,58
f) Acima de 100.001	1	254,14	238,01	276,29	289,55	313,00
g) Total	136	136,04	159,11	191,79	188,89	236,67

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCEMG).

As classes de municípios, que se encontram entre as faixas populacionais até 50.000 habitantes, tiveram médias de gastos per capita maiores nos setores de educação e cultura do que nas áreas de saúde e saneamento.

Ao contrário, os grupos de governos municipais que apresentam população acima de 50.001 habitantes preferem destinar maiores parcelas de

recursos para saúde e saneamento, ao invés de recursos para educação e cultura.

A explicação para este fato, segundo Neto et al. (1999), está associada ao nível de renda mais alta presente nos maiores municípios, o que permite uma troca entre educação pública e privada. Em relação a saúde, o comportamento dos gastos se justificam em virtude da própria estrutura e dinâmica dos municípios de grande porte.

Neste sentido, pode-se dizer que a partir de determinada estrutura municipal, quanto ao porte demográfico, as exigências por investimentos nas áreas da saúde e saneamento possuem prioridades nos gastos sociais.

4.4.3. Despesas com infra-estrutura: gastos econômicos

Classificam-se, como gastos econômicos, as despesas relacionadas a áreas como agricultura, comércio, serviços e indústrias, assim como aquelas de infra-estrutura como comunicação, energia, habitação e urbanismo e transporte.

Na análise do gasto por habitante, foram consideradas as despesas com agricultura, habitação e urbanismo e transporte. As demais despesas não foram objeto de análise, em decorrência dos baixos valores encontrados em termos per capita.

Os recursos destinados à área de agricultura assumem maior representatividade, principalmente nos municípios menores, que possuem uma forte base econômica rural. A Tabela 20 apresenta os dados dos gastos per capita com esta função.

Em média, os gastos municipais per capita com agricultura cresceram, no período analisado. No entanto, observa-se que apenas os municípios com menos de 5.000 habitantes tiveram dispêndios acima das médias totais, em todos os anos.

Na realidade, quanto maior o porte do município em termos de população e grau de urbanização, menos recursos são destinados à agricultura.

Enquanto o gasto do município de Juiz de Fora correspondeu a R\$ 2,70 por habitante, neste mesmo ano, a média dos municípios com menos de 5.000 habitantes foi de R\$ 35,67.

Tabela 20 - Gastos municipais per capita com agricultura, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos				
		2001	2002	2003	2004	2005
a) Até 5.000	50	22,00	34,24	33,24	28,43	35,67
b) De 5.001 a 10.000	45	12,57	16,95	14,31	13,76	16,11
c) De 10.001 a 30.000	29	11,33	14,05	11,29	10,23	12,70
d) De 30.001 a 50.000	4	3,56	5,92	6,33	5,98	7,82
e) De 50.001 a 100.000	7	3,56	7,77	6,56	6,48	8,50
f) Acima de 100.001	1	4,18	1,78	1,78	1,84	2,70
g) Total	136	14,98	21,78	19,90	17,71	21,84

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCEMG).

Considerando a evolução dos gastos médios per capita com habitação e urbanismo, verifica-se que houve um significativo crescimento no período. Em 2001, a média correspondeu a um gasto de R\$ 54,85 por habitante. No entanto, em 2005, os valores passaram a representar um dispêndio médio de R\$ 80,06 (Tabela 21).

Tabela 21 – Gastos municipais per capita com habitação e urbanismo, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos				
		2001	2002	2003	2004	2005
a) Até 5.000	50	78,65	100,94	108,01	107,63	118,15
b) De 5.001 a 10.000	45	43,17	49,44	54,85	54,74	57,56
c) De 10.001 a 30.000	29	37,46	47,75	50,46	50,29	58,13
d) De 30.001 a 50.000	4	37,45	46,90	58,04	58,07	63,86
e) De 50.001 a 100.000	7	36,02	40,00	47,56	57,34	53,08
f) Acima de 100.001	1	96,38	64,72	82,41	80,02	77,28
g) Total	136	54,85	67,57	73,38	73,66	80,06

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCEMG).

De acordo com Santos (2004), a esfera municipal vem assumindo maiores compromissos com despesas na área de habitação e urbanismo, em função da possível retração dos recursos enviados pelos governos estadual e federal.

As demais classes apresentaram médias de gastos per capita muito próximas, indicando um perfil mais homogêneo de gastos com habitação e urbanismo nos municípios.

Em relação às despesas com a função transporte, excluído o município que possui população acima de 100.000 habitantes, observa-se uma relação negativa entre gasto médio per capita e tamanho de município, em termos populacionais (Tabela 22).

Verifica-se que os pequenos municípios, principalmente aqueles com menos de 5.000 habitantes, são os que mais gastam com transporte, em termos per capita, relativamente às demais classes.

Tabela 22 - Gastos municipais per capita com despesas de transporte, segundo classe de municípios, 2001-2005

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Anos				
		2001	2002	2003	2004	2005
a) Até 5.000	50	77,97	81,78	78,21	78,17	88,98
b) De 5.001 a 10.000	45	41,49	41,63	43,53	39,43	50,87
c) De 10.001 a 30.000	29	25,93	20,98	25,05	25,60	31,90
d) De 30.001 a 50.000	4	13,44	17,35	14,45	11,15	13,05
e) De 50.001 a 100.000	7	8,89	10,63	8,93	5,94	9,98
f) Acima de 100.001	1	33,36	17,04	32,95	30,45	19,57
g) Total	136	49,02	49,50	49,63	48,10	57,39

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCEMG).

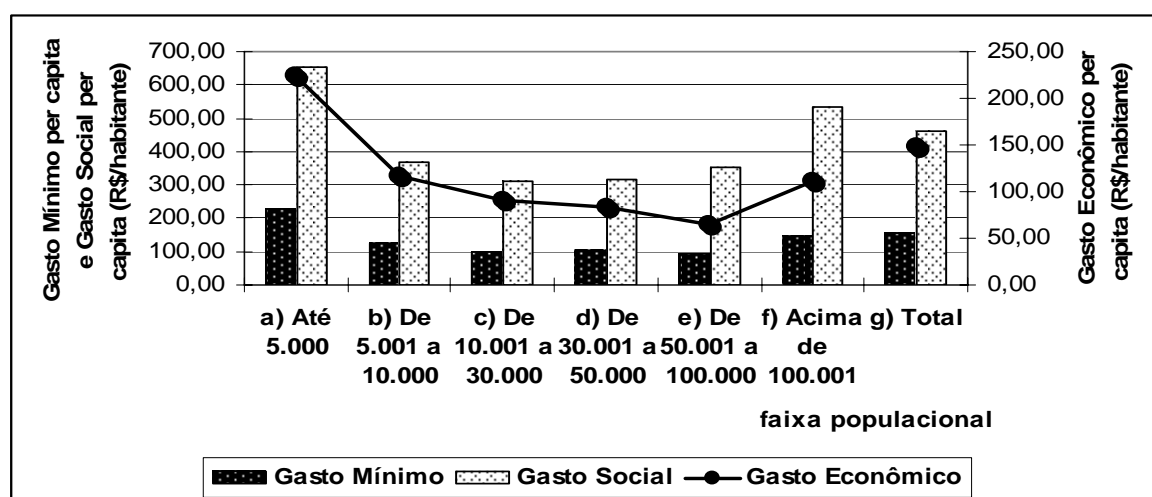
Quanto às despesas com infra-estrutura, a que obteve as maiores médias de gastos por habitante, foram aquelas da área de habitação e urbanismo. Em segundo lugar encontram-se as despesas com transporte e por último os gastos em agricultura.

Destacado o comportamento dos gastos per capita por função nas classes de municípios, torna-se importante relacionar os gastos mínimos, os

gastos sociais e os gastos econômicos, a fim de identificar a composição dos recursos. A Figura 13 apresenta a média dos gastos per capita, no período 2001 a 2005, segundo faixas de municípios.

Conforme indicam os dados, excluindo-se Juiz de Fora, observa-se que as médias dos valores per capita dos gastos econômicos diminuem, conforme o tamanho dos municípios aumenta.

Em relação ao gasto médio social, identifica-se um comportamento pendular, ou seja, a média dos gastos, por habitante, assumem valores mais elevados nas classes de municípios localizados nas extremidades das faixas populacionais, e menores valores entre os municípios que se encontram nas posições centrais.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCEMG).

Figura 13 - Gastos mínimos, gastos sociais e gastos econômicos per capita, segundo faixa populacional.

As médias dos gastos mínimos foram muito próximas entre as classes de municípios localizadas entre a faixa populacional de 10.001 a 100.000 habitantes.

Os governos municipais com menos de 5.000 habitantes apresentaram as maiores médias de gastos para os três tipos de despesas, em relação a todas as outras unidades municipais.

A proporção que cada tipo de gasto assume, nos diferentes municípios, pode ser observada na Tabela 23.

Verifica-se que, em todas as classes municipais, os gastos sociais são, proporcionalmente, maiores que os gastos mínimos e, conseqüentemente, estes são maiores que os gastos econômicos. Isto significa que os gastos primeiramente realizados são para os setores sociais, em segundo lugar para os gastos burocráticos, que envolvem as despesas para manutenção do órgão municipal e, finalmente, para os gastos em infra-estrutura.

Os municípios com menos de 10.000 habitantes apresentaram as maiores participações dos gastos mínimos, em relação às demais classes, pois, foram os únicos a conquistar resultados acima da média geral.

Tabela 23 – Proporção dos gastos municipais, segundo classe de municípios

Classe de municípios (habitantes)	Número de municípios	Gasto mínimo	Gasto social	Gasto econômico	Gasto total
a) Até 5.000	50	20,61	59,36	20,02	100,00
b) De 5.001 a 10.000	45	20,39	60,56	19,05	100,00
c) De 10.001 a 30.000	29	19,64	62,16	18,20	100,00
d) De 30.001 a 50.000	4	20,14	63,23	16,63	100,00
e) De 50.001 a 100.000	7	19,20	67,23	13,57	100,00
f) Acima de 100.001	1	18,34	67,63	14,03	100,00
g) Total	136	20,23	60,93	18,84	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCEMG).

No entanto, os maiores municípios, aqueles que possuem população acima de 50.000 habitantes, apresentaram os maiores percentuais de participação dos gastos sociais em relação aos gastos totais. Na realidade, percebe-se uma relação positiva entre participação dos gastos sociais no gasto total e tamanho do município.

Por sua vez, analisando a participação dos gastos econômicos no total dos gastos, observa-se que quanto menor o município, maior é o percentual de gastos destinados aos setores, relacionados à infra-estrutura.

5. RESUMO E CONCLUSÕES

As riquezas geradas na região da zona da mata são provenientes, quase exclusivamente, de poucos municípios. Na realidade, a diferença entre o município de Juiz de Fora e os demais é elevada, em relação aos aspectos econômicos e sociais.

Esta disparidade regional também se verifica em relação aos impostos arrecadados, pois, em razão de seu maior desenvolvimento urbano, Juiz de Fora apresenta base tributária ampla e diversificada, o que proporciona maior arrecadação de impostos sobre serviços e propriedades imóveis.

Nos demais municípios, constatou-se forte dependência em relação às transferências intergovernamentais, principalmente o Fundo de Participação Municipal (FPM). Identificou-se que os municípios maiores contam com menos recursos deste fundo, quando a análise é realizada em termos per capita. Neste sentido, pode-se dizer que os municípios menores, principalmente aqueles com menos de 5.000 habitantes, são os maiores beneficiados por esta transferência federal.

Quanto aos recursos estaduais provenientes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), não existe tendência clara na distribuição dessa transferência entre os municípios. Apenas os municípios com menos de 5.000 habitantes apresentaram média da CPICMS per capita, ligeiramente, superior aos demais. Quanto a este aspecto, pode-se dizer que os recursos estaduais estariam cumprindo seu objetivo, que é ajudar os municípios mais pobres. No entanto, é necessário a realização de estudos mais

aprofundados, que avaliem os critérios de rateio deste recurso, a fim de identificar possíveis distorções em sua distribuição.

Constatou-se, também, que a arrecadação local dos tributos municipais é muito baixa, exceto no município de Juiz de Fora. Os dois principais impostos municipais, que são o IPTU e o ISSQN, apresentaram comportamento de crescimento à medida que o porte demográfico dos municípios aumentava. Observou-se que, durante o período analisado, a arrecadação desses impostos não sofreu aumentos, ou seja, os níveis de arrecadação se mantiveram, praticamente, no mesmo patamar.

A regressão estimada com dados em painel comprovou, estatisticamente, a forte dependência dos municípios em relação aos recursos provenientes de outras esferas de governo. A diferença de magnitude encontrada entre os coeficientes, estimados para as transferências, principalmente o FPM e os impostos ISSQN e IPTU, revelou que o grau de comprometimento dos orçamentos municipais é pequeno, em relação aos impostos de competência municipal. Portanto, conclui-se que os gastos realizados por grande parte dos municípios da região da Zona da Mata são financiados por recursos não arrecadados por eles.

Neste estudo, outro importante aspecto foi a estimativa de indicadores de eficiência tributária, que representassem o esforço fiscal dos municípios em relação à arrecadação de tributos. Por meio da Análise Envoltória de Dados, identificou-se que os menores municípios são os que apresentaram os piores indicadores de esforço fiscal. Na realidade, à medida que o porte demográfico dos municípios aumentava, os escores estimados apresentavam-se mais próximos de 1, indicando maior eficiência tributária.

Comparando os escores de eficiência com os recursos originados das transferências, observou-se que os municípios que apresentavam maiores volumes de receitas, provenientes do FPM, tiveram menor esforço fiscal em arrecadar seus tributos municipais. Provavelmente, se fossem levados em consideração critérios de rateio, que mensurassem o desempenho tributário

dos municípios para a distribuição dos recursos, seria possível alcançar maior equilíbrio socioeconômico entre eles.

Por meio dos indicadores estimados, foi possível calcular valores de perdas tributárias dos municípios ineficientes. Verificou-se que o volume de recursos negligenciados pelas administrações locais é significativo, principalmente nos municípios com menos de 30.000 habitantes.

Uma das principais explicações para este fato decorre da falta de cadastro das bases de tributação dos governos municipais, além da falta de atualização dos contribuintes. Percebeu-se que o número de municípios, que possuem cadastros desatualizados, é elevado. Assim, verifica-se que os governos locais da região da Zona da Mata não exploram, significativamente, suas bases tributárias, devido a falta de empenho das administrações locais em tomar medidas, que melhorem seus sistemas de cadastros e fiscalizações.

A análise das despesas por funções possibilitou a avaliação da destinação dos gastos dos municípios da Zona da Mata. Os gastos foram classificados em três categorias: gastos mínimos, gastos sociais e gastos econômicos.

Com relação aos gastos mínimos, evidenciou-se que as despesas com administração e planejamento foram as mais significativas. Os municípios com menos de 5.000 habitantes apresentaram os maiores volumes de receitas, destinados a esta função. Este fato contraria a conclusão, obtida por Neto et al. (1999), segundo a qual, em governos locais com economias de menor porte, existe maior preocupação com esses gastos devido o poder público estar mais próximo da comunidade.

As despesas com o legislativo também se apresentaram maiores, em municípios menores. Isso já era de se esperar, pois, o número de vereadores entre os municípios, na faixa populacional em estudo, não se altera muito. Desse modo, encontrou-se uma relação inversa entre gastos com legislativos e tamanho dos municípios, na Zona da Mata.

Os gastos sociais são responsáveis pelos maiores comprometimentos de recursos dos municípios estudados. De acordo com os dados, as áreas de saúde e educação são as mais importantes e, assim, exigem maior volume de gastos.

Observou-se que os gastos com educação decresceram durante o período, enquanto os gastos com saúde aumentaram. Provavelmente, a explicação para este fato seja decorrente de dispositivos legais, que obrigaram os municípios a destinarem maiores quantidades de suas receitas disponíveis para a saúde.

Além disso, constatou-se que os municípios menores foram aqueles que apresentaram os maiores gastos relativos com as áreas de educação. Pode-se dizer que nas menores localidades, onde o desenvolvimento econômico é baixo, não existem escolas particulares, ao contrário de municípios maiores e desenvolvidos.

Dentre as três categorias de gastos, os gastos econômicos tiveram as menores destinações de recursos. O destaque mais uma vez ficou por conta dos municípios com menos de 5.000 habitantes, pois, estes apresentaram as maiores médias com gastos desta natureza.

Os aspectos levantados neste estudo devem ser levados em consideração, quando o debate recai sobre Reformas Tributárias, principalmente em relação a mudanças nos mecanismos de redistribuição de recursos.

Neste sentido, na escolha dos critérios a serem adotados para a distribuição das transferências intergovernamentais, torna-se fundamental que as características de determinada região e dos municípios sejam contempladas, a fim de minimizar as diferenças de capacidade tributária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L., COUTO, C. G. **A redefinição do papel do Estado no âmbito local.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n.3, p.40-47, Jul./Set. 1996.

AFFONSO, R. **Os municípios e os desafios da federação no Brasil.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.10, n.3, p.3-10, Jul./Set. 1996.

AFONSO, J. R. R. **Descentralização Fiscal: revendo idéias.** Agosto de 1994 Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 10 de novembro de 2005.

ANGÉLICO, J. **Contabilidade Pública.** 8. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1994.

ARAÚJO, W. F. G., CORRÊA, I. M., SILVA, F. A. R. **Descentralização e Federalismo Fiscal: Algumas Considerações sobre o âmbito intramunicipal.** In: Encontro Nacional de Programas de Pós Graduação em Administração, 2003, Atibaia/SP: ENANPAD, 2003, CD-ROM.

ARRETCHE, M. T. S., **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, Brasília, DF, v. 14, n. 40, p.

BAPTISTA, A. J. M. S. **Progresso Tecnológico, mudanças na eficiência e produtividade na pesca artesanal em Cabo Verde, na década de 90.** 89 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Universidade Federal de Viçosa, MG, 2002.

BARREIRA, A. W., ROARELLI, M. L. M. **Relações Fiscais Intergovernamentais.** In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. S (Org). **Reforma Tributária e Federação.** São Paulo: FUNDAP, 1995 pg 129-157.

BLANCO, F. **Disparidades Econômicas Inter.-Regionais, Capacidade de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro.** 117f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1998.

BLANCO, F. **Estrutura de Financiamento e Composição da Despesa Municipal: Transferência Intergovernamentais e Gastos de Overhead.** In: Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos (NEMESIS), 2001 Disponível em :<<http://www.nemesis.org.br/docs/Blanco7.pdf>> Acesso em: 10 de julho de 2006.

BOVO, J. M. **Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n.1, p 93-117, jan./fev. 2001.

BRASIL. Ato Complementar nº 34 de 30 de janeiro de 1967. Disponível em<<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em:10/06/2006.

BRASIL. Constituição Federal (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988** – texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994. – 19. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.881 de 27 de agosto de 1981.** Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em:17/09/2005.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29, de 2000.** Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços de saúde.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº37, de 2002.** Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87, 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº18, de 1º de dezembro de 1965.** Reforma do Sistema Tributário. Diário Oficial, Brasília, 1965.

BRASIL. Finanças do Brasil – Dados contábeis dos municípios -2005. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica>> . Acesso em: 05 maio de 2006.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.** Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em:18 nov. 2005

BRASIL. **Lei Complementar nº 91 de 22 de dezembro de 1997**. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 17/09/2005.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Dispõem sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e municípios e do Distrito Federal. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Código Tributário Nacional. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

BREMAEKER, F. E. J. De. **A importância do ISS para os Municípios brasileiros: precauções frente a uma reforma tributária**. Rio de Janeiro IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2003

BROSE, M. **Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais ?**. Revista do Serviço Público, Brasília, Ano 53, n.3, p 91-132, jul-set 2002.

CAMPELLO, C. A. G. B. **Eficiência Municipal: um estudo no Estado de São Paulo..** 195p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-30112005-104119/>> Acesso em: 25 de maio de 2006.

CARNEIRO, P. A. S., FONTES, R. Desigualdades na Região da Zona da Mata Mineira. In: FONTES, R., FONTES M., (Ed.). **Crescimento e Desigualdade Regional em Minas Gerais**. Viçosa: UFV, 2005. p.389-463.

CARVALHO, A. M. **Estado, Descentralização e Sustentabilidade dos Governos Locais no Brasil**. Economia, Sociedad y Territorio. v.3, n12, 2002, p.539-556.

CARVALHO, A. W. B. **A Descentralização formal: O processo de descentralização pós constituição federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da zona da mata de minas gerais**. Tese (Doutorado em Arquitetura) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

COSSIO, F. A. B., CARVALHO, L. **Os Efeitos Expansivos das Transferências Intergovernamentais e Transbordamentos Espaciais de Despesas Públicas: Evidências para os Municípios Brasileiros – 1996**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v 31, n.1, p.31, abr.2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 05/01/2006.

DAIN, S. Reforma Tributária e Federação. In: AFFONSO, R. de B. A., SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Federalismo no Brasil**. São Paulo: FUNDAP: 1995. p.161-168.

FARREL, M. J. **The measurement of productive efficiency**. Journal of the Royal Statistical Society, v.120, p. 252-290, 1957.

FERREIRA, M. A. M. **Eficiência técnica e de escala de cooperativas e sociedades de capital na indústria de laticínios do Brasil**. 158p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Anexo estatístico do pib municipal 1999-2004**. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/produtos/cei/anexoestatistico-pibmgmun-1999-2004.xls>>. Acesso em: 15 abr. 2006.

GASPARINI, C. E, MELO, C. S. L. **Equidade e eficiência municipal: uma avaliação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**. In: Finanças Públicas: VIII Prêmio do Tesouro Nacional – 2003. Coletâneas de Monografias/Secretária do Tesouro Nacional, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, pg 337-401.

GASPARINI, C. E., RAMOS, F. S. **Incentivos a Eficiência na Descentralização Fiscal Brasileira: o caso do FPM no Estado de São Paulo**. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 2004 v. 34, p. 123-153.

GIAMBIAGI, F. ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus 1999.

GOMES, A. P. **Impactos das transformações da produção de leite no número de produtores e requerimentos de mão-de-obra e capital**. 161p. Tese (Doutorado em Economia Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 1999.

GOMES, G. E., MANGABEIRA, J. A C. **Uma análise de Envoltória de Dados em Agricultura: o caso de Holambra**. ENGEVISTA, v.6, n1, p. 19-27, abr. 2004.

GOMES, G., MACDOWELL M, **“Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social”**. Texto para discussão nº 706, Brasília: IPEA, 2000.

HILL, R.C., GRIFFITHS, W., JUDGE, G.G. **Econometria**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estatísticas do Cadastro Central de Empresas 2004**. Disponível em:<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/cadastroempresa/2004/default.shtm>> Acesso em: 10 abr. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Gestão Pública 2004** <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>> Acesso em: 10 abr. 2006

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE: **Estimativas Populacionais para os municípios brasileiros** <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2005/default.shtm>> Acesso em: 10 abr. 2006

KASSAI, S. **Utilização da Análise Envoltória de Dados (DEA) na Análise de Demonstrações Contábeis**. Tese (Doutorado em Contabilidade e Controladoria) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

KHAIR, A. A., VIGNOLI, F. H. **Manual para Crescimento da Receita Própria Municipal**. São Paulo: EAESP, 2000.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2003. 366p.

LIMA, A. A. **A Eficiência Tributária dos Municípios Mineiros**. Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Belo Horizonte, v.45, pg 55-107, out./dez. 2002.

LIMA, E. C. P. Transferências Orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e benefícios. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Org) **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da Reforma Tributária**, Rio de Janeiro: Konrad Adenaur Stiftung, 2003 pg 127-201.

LOPES, M. F. M, ARVATE P. R. **Vertical Fiscal Imbalance e Eficiência Técnica do Gasto Público Municipal**: um estudo para os municípios do Estado de São Paulo. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2006, São Paulo, SP: ENAPG, 2006, CD-ROM.

MACDOWELL, M. C., GREMAUD, A. **Transferências intergovernamentais como elemento de coordenação federativa**. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10., 2005, Santiago. Anais...Chile, 2005, p18-21.

MELLO, D. L. **Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 25 (4): 199-217, out./dez. 1991.

MENDES, J. M., ROCHA, F. F. **Transferências Intergovernamentais e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros,** In: Finanças Públicas: VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003. Coletâneas de Monografias/Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004 pg 533-570.

MENDES, M. **Reforma constitucional, descentralização fiscal e rent-seeking behavior: o caso dos municípios.** In: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e Fundação Armando Álvares Penteado. Pesquisas Concluídas, 2000 Disponível em: <http://www.braudel.org.br/pesquisas/pdf/reg_legxiv4.pdf> Acessado em 17 de julho de 2006.

MENOLLI, A. **Contabilidade Pública: exercícios práticos.** 2.ed. Londrina: Eduel, 2004. 284p.

MINAS GERAIS. **Lei nº 12.428 de 27 de dezembro de 1996.** Altera a Lei nº 12.040/95

MINAS GERAIS. **Lei nº 12040, de 28 de dezembro de 1995.** Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto de arrecadação do ICMS pertencentes aos municípios.

MINAS GERAIS. **Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto de arrecadação do ICMS pertencentes aos municípios.

MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NETO, L. G., PORSSE A. A., PORSSE, M. C. S. **Descentralização e Finanças Municipais no Brasil: Uma Análise Regional da Gestão dos Recursos.** In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 1999, Foz do Iguaçu, PR: ENAPAD, 1999 CD-ROM.

PRADO, S. **Distribuição intergovernamental de recursos na Federação Brasileira.** In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Org) Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da Reforma Tributária, Rio de Janeiro: Konrad Adenaur Stiftung, 2003 pg 41-125.

PRINCHAK, R. F. **Transferências Constitucionais de efeito redistributivo e indicadores sociais dos municípios baianos 1998/2000: uma causalidade complexa.** Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2004.

REZENDE, F. C. **Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994)** Dados (on line). 1997, vol. 40, nº 3 (citado 10/11/2005) Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 15 dezembro 2005.

RIBEIRO, E. P. **Capacidade e esforço tributário no Rio Grande do Sul: o caso dos municípios.** Perspectiva Econômica on line 21-49, jan/jun 2005. Disponível em: <<http://www.perspectivaeconomica.unisinos.br/pdfs/36.pdf>> Acesso em: 10 fevereiro 2006.

RIBEIRO, E. P.; SHIKIDA, C.D. **Existe Trade-Off entre Receitas Próprias e Transferências ?** O Caso dos Municípios Mineiros. In: Seminário Sobre A Economia Mineira, 9, 2000, Diamantina. Anais. Cedeplar: Belo Horizonte, 2000.

SANTOLIN, R., FONTES, R., SILVA Jr., G. E. **Equalização Fiscal e Convergência de Renda em Minas Gerais.** In: Fontes, R., Fontes M. Crescimento e desigualdade regional em Minas Gerais. Viçosa: Editora Folha de Viçosa Ltda p. 325-359, 2005.

SANTOS, A. M. S. P. **Reforma do Estado, Descentralização e Autonomia Financeira dos Municípios.** Revista de Administração Mackenzie, São Paulo, ano 4, n2, p. 155-176, 2004.

SANTOS, A. M. P., COSTA, L. S., ANDRADE, T. A. **Federalismo no Brasil: Análise da Descentralização Financeira da Perspectiva das Cidades Médias.** In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Cidades Médias Brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA p. 295-335, 2001. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/cidadesmediabrasileiras/capitulo8_federalismo.pdf> Acesso em: 20 out. 2005.

SANTOS, L. C. R. **Descentralização fiscal e reforma tributária: a difícil tarefa do federalismo brasileiro.** Revista Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 12, n.4, p. 61-67, 2003. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/analise_dados/pdf/financas/pag_61.pdf> Acesso em: 20 out. 2005.

SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA DE MINAS GERAIS – SEFMG. **Arrecadação e Informações Fiscais 2004.** Disponível em

<http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/index.html> Acesso em: 20 abr. 2006.

SILVA, O. M., JÚNIOR, J. C. Dados em painel: uma análise do modelo estático. In: Santos e Vieira. **Métodos quantitativos em economia**. Viçosa, UFV, 2004.

SILVA, V. M. **O Federalismo Fiscal Brasileiro: um estudo sobre os critérios de distribuição do FPM e QPM-ICMS para os municípios paulistas em 1990**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – TCEMG. **Finanças Públicas Municipais: informações sobre prestação de contas anuais das prefeituras e câmaras municipais 2000 a 2005**. Disponível em :<http://www.tce.mg.gov.br/receita_despesa/indexdados.htm> Acesso em: 30 out. 2006.

TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 172p. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

VARELA, P. S., FARINA, M. C., GOUVÊA, M. A. **Política de Financiamento dos Municípios de São Paulo: Transferências Constitucionais Versus Receitas Tributárias**. In: Encontro Nacional de Programas de Pós Graduação em Administração, 2005, Brasília, DF: ENANPAD, 2005, CD-ROM.

VESCOVI Jr., J. **Perfil da Administração Tributária em Municípios com até 30.000 habitantes: esforço fiscal e viabilidade municipal**. 98p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

WIKIPÉDIA. **A enciclopédia livre**. Informações da Mesorregião da Zona da Mata, 2007. Disponível em<http://pt.wikipedia.org/wiki/Mesorregi%C3%A3o_da_Zona_da_Mata> . Acesso em: 20 de janeiro de 2007.