

CONDIÇÕES DE FISCALIDADE EM MUNICÍPIOS METROPOLITANOS BRASILEIROS: ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE INDICADORES¹

Barbara Lúcia Pinheiro de Oliveira
Geógrafa
Doutora UFMG/Universitat de Barcelona UB
Pesquisadora Pos-doc Faperj Observatório das Metrôpoles

Jupira Gomes de Mendonça
Docente no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo/UFMG,
Pesquisadora do CNPq e do Observatório das Metrôpoles

Natália Aguiar Mol
Arquiteta Urbanista
Doutora em Planejamento Urbano - Université Paris-Est
Prof. Adjunta do Depto Urbanismo EAUFMG

João Vitor Leite Rodrigues
Economista/ UFMG Mestrando
no Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFMG
Bolsista Capes Pesquisador do Observatório das
Metrôpoles

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo identificar e caracterizar as condições de fiscalidade de municípios metropolitanos a partir de indicadores tributários e indicadores socioeconômicos. Realizou-se uma análise sobre o grau de autonomia e dependência fiscal dos municípios metropolitanos, a partir da sua classificação em clusters, o que permitiu estabelecer uma tipologia de municípios. Em seguida, os referidos indicadores foram associados a indicadores de desenvolvimento humano e de bem-estar urbano, a saber: IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal; e o IBEU Municipal – Índice de Bem Estar Urbano dos Municípios Brasileiros. A análise considerou, ainda, a distribuição regional da fiscalidade. A comparação entre as regiões metropolitanas permitiu examinar as condições fiscais que contribuem para a formação de regimes urbanos nas metrôpoles brasileiras.

PALAVRAS CHAVE: Fiscalidade, autonomia fiscal, dependência fiscal, IDHM, IBEU

¹ Os autores agradecem a colaboração do estudante de Arquitetura e Bolsista de Iniciação Científica Jordan Ferreira na elaboração deste trabalho.

INTRODUÇÃO

Na atual fase do capitalismo financeirizado, de forte ação ultraliberal que o país atravessa desde 2014, os regimes urbanos têm sido profundamente marcados por uma inflexão na ordem urbana das metrópoles brasileiras (Ribeiro, 2017), inflexão evidenciada, não apenas, mas principalmente, por meio da crise fiscal de estados e municípios. No entanto, mesmo vivenciando os rebatimentos da crise, os municípios permanecem dentro do pacto federativo como provedores de bem-estar e do Sistema Nacional de Proteção Social - SNPS, que envolve: Saúde, Educação; Assistência Social; Habitação e Urbanismo; Saneamento e Transportes. Buscou-se neste trabalho desvelar as possibilidades e os limites da sua atuação em termos da promoção do desenvolvimento do bem estar e do desenvolvimento urbano, observando o grau de dependência orçamentária municipal em relação às transferências oriundas dos governos estadual e federal. Foram aqui estudados os municípios das regiões metropolitanas objeto das pesquisas realizadas no âmbito do Observatório das Metrópoles.

A fiscalidade é entendida neste trabalho como instrumento de reforma social para corrigir desigualdades, ou alcançar a igualdade material qualificada (SANTOS; MOTA, 2013). Nesse sentido, torna-se necessário pôr em tela a real situação fiscal dos municípios metropolitanos, bem como estabelecer uma interlocução entre os índices que mostram o quadro do desenvolvimento, não apenas das finanças, mas também da sua dimensão social. Complementarmente, no caso dos municípios-polo das RM, foi utilizado também o Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário (IDTE), desenvolvido na Fundação João Pinheiro/MG, que destaca as condições e o estágio de desenvolvimento da economia de um município, região ou país por meio da estrutura de receitas (OLIVEIRA; BIONDINE 2013).

Buscou-se então identificar a estrutura das receitas, bem como o grau de autonomia dos municípios metropolitanos, o que envolveu a construção, para o ano de 2012, de um banco de dados com três indicadores: **Autonomia Tributária**, **Autonomia por Base Territorial/Devolução Tributária** e **Dependência Vertical**. As bases dos referidos indicadores foram associadas a dados relativos ao **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal** e ao **Índice de Bem Estar Urbano**, do ano de 2010.

Os resultados permitem inferir sobre a dinâmica fiscal e dão pistas para estabelecer uma tipologia de municípios a partir da qual foi realizada uma análise comparativa do que se entende, neste texto, como configuração fiscal, econômica e social de diferentes municípios

metropolitanos, o que permite uma reflexão inicial e exploratória sobre as condições para o estabelecimento do regime urbano.

Na primeira parte do trabalho buscou-se resgatar na literatura as questões estruturais que culminaram na crise fiscal, não apenas do ponto de vista nacional, mas também a partir da escala internacional, que se relacionam principalmente às mudanças e crises do Estado Fiscal e do Sistema Capitalista. Na segunda seção é apresentada a metodologia desenvolvida no trabalho e na terceira e quarta seções ensaia-se uma análise exploratória dos dados. Finalmente, a última seção apresenta algumas considerações finais. Fica evidente, em primeiro lugar, a desigualdade regional das condições de fiscalidade no Brasil e, em segundo lugar, uma forte associação entre a autonomia/dependência tributária e o grau de desenvolvimento social e econômico municipal.

1. Contextualização

1.1 Do Estado Social ao Estado Neoliberal: as condições estruturais da crise fiscal

Desde a crise econômica mundial ocorrida na década de 1970, também caracterizada pela crise fiscal do Estado nos países desenvolvidos ocidentais, as transformações decorrentes da mundialização da economia capitalista, também ancorada nos avanços tecnológicos, ensejaram diversas mudanças no papel do Estado, da política fiscal e das finanças públicas. O Estado Fordista Keynesiano de bem estar social, ou Estado Social, centrado no ideal de redistribuição, deu lugar ao Estado Schumpeteriano (Jessop, 1997) ancorado nos conceitos de competitividade e eficiência. Nesse contexto, coube aos países integrantes do Sistema Capitalista a adoção dos referidos conceitos como condição para integração aos novos processos produtivos requeridos pela economia mundial globalizada de produção flexível.

As mudanças estruturais ocorridas instauraram a nova divisão internacional do trabalho e a primazia do capital financeiro sobre o capital industrial. Nos países periféricos do sistema mundial, particularmente da América Latina, as reformas econômicas foram estabelecidas no famoso encontro entre influentes economistas liberais latino-americanos, funcionários do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do governo norte-americano.

O referido encontro ocorrido em 1989, com o tema *Latin America Adjustment: How Much has Happened?*, culminou na elaboração do documento denominado Consenso de Washington e estabeleceu, de acordo com Negrão (2008), algumas regras universais para as

reformas que já estavam em curso na América Latina, nas quais a questão fiscal e tributária aparecem como ponto central². Cabe ressaltar que o receituário tornou-se condição exigida pelos organismos internacionais para a concessão de empréstimos a países latino-americanos.

Conhecidas ainda como ajuste neoliberal, as referidas transformações aqui destacadas alteraram profundamente as ações dos Estados Nacionais, atribuindo-lhes um novo papel relativo à política fiscal e à tributação, com inversão de prioridades justificadas, segundo Santos & Mota (2013), pela suposta ineficiência atribuída ao Estado, substituindo-se: a redistribuição por competitividade fiscal; a tributação direta (com tributação progressiva) por tributação indireta; os territórios fiscais bem definidos por fronteiras fiscais que cedem lugar à porosidade das fronteiras e a interligações territoriais; as políticas fiscais autônomas por políticas fiscais interdependentes; o controle fiscal nacional pela cooperação internacional.

Neste cenário, a crise estabeleceu uma redistribuição de rendimentos ao contrário, dos extratos médios e baixos da população composta por trabalhadores para os extratos elevados, cujos rendimentos em grande parte são de origem especulativa e que movimentam uma vigorosa rede de paraísos fiscais. Ao Estado foi recomendado reduzir suas ações nos campos econômicos e sociais e remodelar suas instituições e estrutura para dotar o mercado com as condições gerais para operar de maneira eficiente. A política fiscal, vista como causadora de prejuízo à eficiência do sistema, passa a exercer o papel de controle dos equilíbrios orçamentários, a fim de garantir a valorização do capital, por meio da dívida pública, permitindo assim a manutenção da riqueza financeira. Em nome da competitividade, a tributação desloca-se para incidir sobre as bases impositivas de menor mobilidade espacial, como sobre o consumo, propriedade imobiliária e o trabalho e desonera-se a produção, os investimentos, e as exportações (OLIVEIRA, 2012).

Ainda de acordo com Fabrício Oliveira (2012), as medidas tomadas diminuem as possibilidades de atuação do Estado e da política fiscal no sentido de proteger a economia, além

² As medidas são as seguintes: Disciplina fiscal, por meio da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; Foco dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; Reforma tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; Liberalização financeira, com o fim de restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuar em igualdade com as nacionais e o afastamento do Estado do setor; Taxa de câmbio competitiva; Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando a impulsionar a globalização da economia; Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; Privatização, com a venda de empresas estatais; Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; Propriedade intelectual.

de permitir ao espaço orçamentário, particularmente à tributação, retirar os compromissos com a equidade e com as políticas de conteúdo redistributivos³.

Assim, o Estado Schumpeteriano Neoliberal, baseado na competição, eficiência e inovação, não se preocupa com a redução das desigualdades e a justiça social; ao contrário, estabelece como prioridade de ação a compressão da esfera pública e o alargamento da esfera privada. O Estado Fiscal volta-se para "secar as fontes de financiamento do Estado Social", modificando princípios de tributação amplamente aceitos ao longo de várias décadas (SANTOS; MOTA LOPES, 2013).

1.2 O Ajuste Fiscal no Brasil

No Brasil, durante o governo civil iniciado após fim do regime militar, em 1985, vieram à tona reivindicações dos movimentos sociais, algumas das quais foram incorporadas pela Constituição Federal de 1988, dentre elas o aumento de recursos para o financiamento de áreas da Seguridade Social - saúde, previdência e assistência. No entanto, para Oliveira (2012), o que poderia promover mudança nas prioridades do Estado ficou comprometido, por duas razões. A primeira se refere à inconsistência do arranjo financeiro para o financiamento, principalmente por estar apoiada em contribuições sociais e descoladas de um projeto de redistribuição de encargos entre os entes federados. Oliveira (2012), destaca:

Como o governo federal inicialmente perdeu receitas para estados e municípios com a descentralização tributária promovida, tal situação, diante da ampliação de suas responsabilidades no atendimento das demandas sociais, levou-o a adotar um padrão de ajuste fiscal, com mecanismos de desvinculação de receitas para áreas sociais que, em pouco tempo, conduziu à "implosão do conceito de seguridade social", para usar as palavras de Rezende (2004)⁴, enfraquecendo suas bases de financiamento (p. 162).

A segunda razão, de acordo com o referido autor, foi a mais importante para que a mudança de prioridades não tenha ocorrido, e refere-se à adesão do país ao receituário neoliberal na década de 1990, com a retirada ou redução do papel do Estado do compromisso de ofertar políticas

³ Em entrevista à Agência Brasil em 15 de Setembro de 2018, o professor de macroeconomia e economia internacional da Universidade Federal Fluminense (UFF) André Nassif, reprovou a política de desonerações para determinados setores praticada pelo governo, que a seu ver reduziu a arrecadação sem resultar em crescimento. “Esse tipo de política funciona por algum tempo, mas no longo prazo gera inflação e baixo crescimento. Não há garantias de que o empresário pegue o dinheiro das desonerações para gerar empregos”. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-09/crise-de-2008-resultou-em-desindustrializacao-e-crise-fiscal-no-brasil>

⁴ REZENDE, F, Reforma Tributária, Federalismo fiscal e desenvolvimento regional. Brasília, m.s, 2004

públicas, e, paralelamente, eleger como sua obrigação a remuneração do capital financeiro. Como mostra Oliveira (2012),

Tornado sagrado, o pagamento dos juros da dívida passou a ocupar um espaço crescente no orçamento, (...) expulsando, gradativamente, entre os seus beneficiários, as políticas sociais e os gastos com investimentos públicos. Programas como o bolsa família, que têm contribuído para reduzir os níveis de pobreza e indigência e mesmo a estrutura da distribuição da renda, embora tenha ganhado mais espaço no orçamento, os recursos a ele destinados ainda continuam muito limitados (algo próximo a 1%) para não comprometer os compromissos assumidos com o pagamento dos juros da dívida e não contrariar os interesses do capital financeiro (p.162).

Torna-se importante destacar a separação formal entre o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social, que se configura como "dualidade tributária", segundo Rezende et. al, 2004 (*apud* Oliveira, 2012), o que explica vários problemas da economia brasileira. Dois sistemas tributários com regras diferentes estabeleceram uma contradição: por um lado, o *Sistema de Tributos da Ordem Tributária* contou com regras bem definidas na tributação do Estado, em relação à divisão das receitas com os demais entes federados, e proibiu impostos cumulativos (em cascata). Por outro lado, os *Tributos da Ordem Social* foram flexibilizados para garantir o custeio da Seguridade. As facilidades e vantagens das regras flexíveis permitiram ao governo federal, após a Constituição de 1988, intensificar e explorar as contribuições em detrimento dos impostos tradicionais, como bem resume Oliveira (2012):

(...) inicialmente visando a recuperar perdas de receitas que lhe haviam sido impostas com as mudanças introduzidas no capítulo tributário e a capacitar-se a atender as novas responsabilidades que lhe foram atribuídas na provisão de políticas sociais; posteriormente, para garantir melhores condições fiscais para o programa de estabilização, o Plano Real, que foi implementado em 1994, e para assegurar receitas indispensáveis para o cumprimento da política de austeridade fiscal adotada a partir de 1999 (OLIVEIRA 2012, pág.175).

O plano Real de 1994 trouxe um novo papel para a política fiscal e tributária; o ajuste fiscal com objetivos arrecadatórios, no entanto, impostos de má qualidade e aumento nas alíquotas de contribuição ampliaram ainda mais as distorções e reforçaram seu papel anticrescimento e antiequidade. Isto levou ao quadro de fortes desequilíbrios das contas externas e fiscais. Com a crise de 1998, depois da decretação da moratória russa, o Brasil tornou-se a “bola da vez” dos especuladores globais; o país rendeu-se ao FMI, tornando a política fiscal e o sistema tributário mero produtores de superávits fiscais primários (Oliveira, 2010).

Ao estabelecer o acordo com o FMI, o governo federal, com o orçamento enrijecido, aumentou as receitas e criou mecanismos de controle das finanças dos governos subnacionais, tornando-os os principais responsáveis pela geração de déficits fiscais. Para alcançar tal objetivo, o governo montou uma institucionalidade para exercer controle hierárquico sobre as finanças dos governos subnacionais, onde se destacam: as leis Camata I e II, o Programa Estrutural de Ajuste Fiscal dos Estados e Municípios e os Contratos de Renegociação da Dívida com a União. Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representou um marco institucional das medidas de disciplinamento das finanças públicas e dos compromissos com a gestão fiscal responsável. A aprovação da referida lei foi objeto de acordo com o FMI, e, apesar de algumas alterações, tem se mantido atualmente. (OLIVEIRA, 2010).

O aumento crescente da carga tributária, associado aos *superávits* primários crescentes, não foi capaz de conter o crescimento da relação dívida/PIB, mas houve uma inflexão nesta trajetória a partir de 2004, estimulada pela melhora do PIB, pela valorização do câmbio e pela manutenção de elevados *superávits* primários. Mesmo com a inflexão, nenhuma medida se traduziu em melhoria das condições sociais⁵, como destacou Oliveira (2010):

O ônus pela concordância com o reducionismo da política fiscal e tributária à preservação da riqueza financeira (ou de “sustentabilidade da dívida”, na linguagem do pensamento oficial) e de geração de mega-superávits primários não tem sido pequeno. O Estado praticamente abdicou da responsabilidade de realizar investimentos públicos, especialmente em infraestrutura econômica, ampliando os gargalos da economia brasileira e aumentando o “custo-Brasil”. Da mesma forma, políticas sociais não protegidas por alguma norma legal/constitucional passaram a ser prejudicadas com cortes e contingenciamentos de recursos no orçamento, sempre que comprometida a meta fixada para o superávit primário. Além disso, a combinação das peças nucleares do modelo – geração de superávits primários, câmbio flutuante e regime de metas inflacionárias – não somente retiraria a autonomia da política econômica na promoção de políticas pro ativas para o desenvolvimento, mas também atuaria como uma verdadeira trava para o crescimento, a não ser em conjunturas excepcionalmente favoráveis da economia mundial, como ocorreu entre 2003 e 2008. (...) De fato, continuando carente de reformas que não encontram campo para prosperarem, o sistema é transformado em instrumento anticrescimento e contrário aos objetivos da justiça social. (OLIVEIRA, 2010)

⁵ De acordo com Oliveira (2010), " (...) só foi atenuado com a flexibilização da política fiscal realizada pelo governo Lula em seu segundo mandato (2007-2010), o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), cujos projetos, no entanto, podem ser comprometidos com a crise que se instalou na economia mundial.

Assim, de acordo com o referido autor, as mudanças tributárias e fiscais limitaram-se a garantir o aumento da arrecadação e a sustentar a meta fiscal. As medidas promovidas pelo ajuste fiscal desenharam um quadro de contribuições sociais e econômicas que não favoreceram a competitividade externa da economia e o princípio da equidade, devido à sua incidência indireta e cumulativa.

Apesar das tentativas de reforma do sistema tributário durante o governo Lula, estas não se concretizaram. Entre elas destacam-se: as tentativas de diminuir a guerra fiscal, as tentativas de extinção de impostos e contribuições cumulativas e as medidas de desoneração da produção e dos investimentos. Segundo Oliveira (2010), isto não ocorreu devido às discordâncias e polêmicas políticas que permaneceram em várias questões, com destaque para aquelas relacionadas à revisão do modelo federativo e às regras federativas, bem como às questões referentes à redistribuição do ônus tributário.

Ainda para Oliveira (2010), a reforma do sistema tributário depende de um consenso das forças, setores e segmentos da sociedade que serão afetados com suas mudanças, tornando-se necessário seu resgate como instrumento de política econômica e social. Para tanto, seria necessário uma “limpeza” das estruturas, qual seja: a reestruturação e simplificação dos impostos, a extinção dos tributos de incidência cumulativa, a redefinição das bases do modelo federativo e a melhoria da distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade. O autor percebia naquele momento uma ausência de preocupação com uma reforma mais abrangente, conciliadora dos diversos interesses dos agentes envolvidos em sua realização, ao contrário de tentativas anteriores essencialmente voltadas para a meta do ajuste fiscal. Apenas uma reforma abrangente permitiria a efetiva modernização da estrutura tributária e fiscal, transformando-a em instrumento vital de condução do Estado, contribuindo certamente na premissa principal da gestão, relacionada à promoção de políticas mais redistributivas para a sociedade.

1.3 A "revolução" da máquina de arrecadação e o fisco municipal

Se o período pós-Constituição de 1988, principalmente nos governos FHC, foi priorizado o ajuste fiscal e não se alcançou a reforma tributária ideal para garantir o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade da dívida, por outro lado, no campo da administração tributária, as transformações e avanços foram expressivos. As transformações foram impulsionadas principalmente pela difusão e modernização tecnológica, com as novas tecnologias da informação, que permitiram o processo de informatização da estrutura de controle e procedimentos e a criação de canais de comunicação com os contribuintes. Essa "revolução" no

Estado brasileiro, em todos os níveis de governo, tornou possível a cobrança de impostos dos contribuintes com maior eficiência e transparência. Como bem descreveu Oliveira (2010):

No fisco municipal, onde as limitações de recursos – humanos, financeiros, materiais – sempre foram maiores, o avanço da modernização do fisco foi significativo. Como aponta Afonso (2006), “as prefeituras foram as primeiras a recorrer ao código de barras para receber e controlar o IPTU ainda no final dos anos de 1980”. Mas foi a criação do Programa Nacional de Apoio à Modernização dos Municípios, o PNAFM, em 2001, também financiado pelo BID, com recursos previstos em US\$ 300 milhões, que daria maior impulso e velocidade a este processo. O objetivo do PNAFM, um programa similar ao PNAFE, é o de modernizar a gestão municipal, inclusive com a aplicação da informática, para garantir maior transparência e aumentar a eficiência da máquina administrativa e fiscal dos municípios. (OLIVEIRA, 2010)

Outras medidas no âmbito municipal, elencadas por Oliveira (2010), também foram fundamentais para o aumento na eficiência da arrecadação e economicidade no gasto público. Dentre elas, merecem destaque: a ampliação dos meios de divulgação e participação no planejamento e definição do orçamento e dos atos da gestão pública municipal; a informatização do fisco municipal; os programas de modernização de agentes do fisco e de instituições, como, por exemplo, o Programa de Modernização do Controle Externo da União (TCI), e o Programa de Controle Externo dos Estados e Municípios (PROMOEX); a transmissão eletrônica do ISS; o Cadastro Sincronizado; a Nota Fiscal Eletrônica. Todas essas medidas permitiram o maior controle, monitoramento e transparência nas ações do fisco, a integração do fluxo de informações, a reunião de informações sobre os contribuintes dos impostos municipais (IPTU, ISS), a geração de relatórios gerenciais, a passagem do trabalho manual do fiscal para o trabalho informatizado e o controle em tempo real das operações, principalmente do ICMS.

Todos os fatores citados anteriormente contribuíram imensamente para a modernização das estruturas administrativas e de gestão fiscal, em todos os níveis de governo, bem como para aumentar a transparência e democratização das decisões sobre as prioridades públicas⁶. E assim reduziram e dificultaram a sonegação, ampliando a eficiência da administração fiscal em sua função de cobrar imposto.

Diante do quadro de profusão de informações atualizadas, tornou-se possível a apuração das estatísticas fiscais dos governos subnacionais, o que possibilitou o acompanhamento conjuntural

⁶ Nesse sentido, também destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar (LC) No 101/2000 – e também a Lei de Transparência Fiscal (LC No 131/2009).

e análises mais aprofundadas das finanças públicas. Por outro lado, se a carência de dados diminuiu, surgiram outros problemas relacionados à necessidade de se desenvolver procedimentos para obtenção e estruturação das múltiplas fontes e para lidar com as irregularidades relacionadas à inconsistência de dados, cobertura incompleta, informações ausentes, procedimentos contábeis não padronizados entre os entes federados etc. (ORAIR et.al., 2013).

No entanto, torna-se necessário que a modernização alcançada seja acompanhada da reforma estrutural mais ampla do sistema tributário, tal como discutida na seção anterior, "*para que os impostos possam ser recuperados como instrumentos efetivos de política econômica e social do Estado, (...) resgatando importantes princípios que devem cimentar suas estruturas, como os da equidade e do equilíbrio macroeconômico e federativo*" (Oliveira, 2010).

Cabe destacar que grandes são os desafios para o Estado. O Brasil apresenta-se entre os países que mais cobram impostos⁷ e apresenta um paradoxo, que se refere ao crescimento da carga tributária⁸ em meio a significativas desonerações. De acordo com o Orair, *et. al.* (2013), os principais elementos responsáveis pela expansão da carga teriam sido o padrão de crescimento econômico do período entre 2002-2012, que favoreceu a arrecadação sobre rendimentos do trabalho (expansão simultânea da massa salarial e do grau de formalização do mercado de trabalho), o comércio internacional (crescimento do volume de importações) e, durante os anos 2005-2008, os possíveis efeitos dos ciclos econômicos e do mercado financeiro, que ocasionaram um *boom* na arrecadação de impostos sobre os lucros das empresas. Tais elementos seriam, de acordo com os referidos autores, compatíveis com a elevação da carga tributária, sob predomínio das desonerações.

Por outro lado, os destacam também que a incorporação do conceito de seguridade social (saúde, previdência e assistência social, piso do salário mínimo) aos benefícios sociais promovidas pela Constituição de 1988 restringiram os recursos disponíveis para a União, limitando suas bases tributáveis e ampliando os montantes de recursos repartidos com os governos subnacionais. Assim, implementou-se o recurso às contribuições sociais, que não são compartilhadas com governos subnacionais, para reverter o descompasso do processo de descentralização tributária.

⁷ O conceito de carga tributária está definido no glossário do SCN do Brasil como o quociente entre o somatório das arrecadações de impostos, taxas e contribuições pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e o PIB (IBGE, 2008) – (ORAIR et.al., 2013).

⁸ Segundo Orair et. al. (2013), a Carga Tributária Brasileira aumentou em sua participação no PIB em mais de 12 pontos percentuais desde a Constituição de 1988, passando de níveis próximos a 23% e superando 35% do PIB no ano de 2012, ano dos indicadores utilizados na análise deste trabalho. Ainda de acordo com o referido relatório, historicamente no Brasil só houve uma expansão semelhante no período entre 1963-1970, no regime militar, quando a carga tributária brasileira cresceu cerca de 10 pontos percentuais do PIB, saindo do patamar próximo a 16% para pouco mais de 26%.

A opção de vincular as despesas de seguridade social desencadeou o aumento da carga tributária. Além disso, também foram responsáveis por esse aumento outras medidas de caráter pró-cíclico do padrão de ajuste fiscal, tomadas em situações emergenciais, período em que se amplia o resultado primário em resposta a desequilíbrios patrimoniais. Outro fator de aumento da carga tributária diz respeito aos fluxos de despesas financeiras da dívida pública, que desencadearam repercussões negativas no nível de atividade econômica. Somam-se a isso as crises cambiais que reorientaram a política fiscal, impulsionadas pela má gestão das políticas macroeconômicas, responsáveis por aumentar o grau de exposição da economia brasileira às crises, exigindo a manutenção de elevados patamares da taxa básica de juros que remunera os detentores de títulos da dívida pública. O movimento de crescimento da carga tributária foi atravessado transitoriamente pelos impactos da desaceleração econômica de 2008, devido à crise internacional e às medidas tomadas pelo governo brasileiro de desonerações tributárias. Depois de superados os efeitos mais severos da crise e iniciado o desmonte do pacote de desonerações tributárias anticíclicas, a carga tributária voltou a crescer velozmente desde o último trimestre de 2010 até alcançar o recorde histórico de 35,5% do PIB em meados de 2012, segundo o indicador conjuntural estimado no trabalho de Orair *et. al.*(2013).

1.4 Estrutura Fiscal de Arrecadação dos Municípios

Os governos locais devem ser, segundo a Teoria Econômica, os principais responsáveis pela prestação de serviços públicos urbanos. Nas regiões metropolitanas, o problema da prestação de serviços envolve questões estruturais relacionadas ao forte adensamento populacional, à conturbação e à integração econômica, que ultrapassam as fronteiras jurisdicionais. Nesse sentido, grandes são os desafios horizontais diante das transferências de recursos do governo federal para os governos subnacionais, uma vez que a demanda pelo financiamento dos gastos por serviços públicos são cada maiores e ao mesmo tempo o federalismo brasileiro não prioriza a solidariedade e o compartilhamento de responsabilidades. (GARSON, 2009)

Mesmo com o processo de descentralização fiscal, a Receita Tributária tem crescido, tanto para União quanto para estados e municípios, principalmente a partir do final dos anos de 1990. Para a União esse crescimento está associado ao Orçamento da Seguridade Social, já para os municípios as transferências governamentais é o principal fator de crescimento.

Os repasses para o SUS são o principal responsável pela elevação, além do crescimento dos repasses pelo FPM. As transferências dos estados, recebidas pelo município, é composta das partilhas constitucionais de receitas, basicamente ICMS e IPVA (o aumento da arrecadação desses tributos também contribuíram para o aumento das receitas), e a redistribuição do Fundef. Eventualmente, alguns acordos políticos também podem gerar outros repasses de recursos dos

estados para os municípios. Cabe destacar, que em contrapartida às transferências, os municípios têm a maior parte de seus recursos vinculados, o que tornou seus orçamentos mais rígidos. Além disso, os municípios passaram a aportar uma parcela de suas receitas próprias, seus recursos deixaram de ser totalmente livres para a utilização. Todas essas mudanças na estrutura fiscal dos municípios e as relações fiscais intergovernamentais decorreram em grande medida: da implantação do Fundef (1998); da renegociação das dívidas dos municípios com a União (2000); da vinculação de receitas dos entes à saúde por emenda constitucional (EC Nº 29/2000); da implantação do teto de gastos do Poder Legislativo municipal (EC Nº 25/2000).

Por último, destaca-se a importância das Receitas Próprias para os municípios metropolitanos. Estudos recentes do IPEA e da Receita⁹ apontam que os municípios metropolitanos concentram as maiores arrecadações por receita própria, particularmente os municípios de maior porte, como as capitais e as cidades maiores das regiões brasileiras mais desenvolvidas. Esses municípios normalmente também apresentam maior autonomia. Os principais impostos arrecadados na esfera municipal são o IPTU e o ISS, correspondendo a quase 60% do total das receitas tributárias dos municípios e 1,3% do PIB no ano de 2009. As receitas do IPTU, por sua vez, estão menos sujeitas às flutuações no nível geral das atividades econômicas do país. Propiciando assim esse fluxo mais regular de arrecadação, facilita-se a administração financeira por parte dos municípios. Contudo, seu crescimento foi muito inferior ao do ISS que, foi o principal responsável pela expansão da arrecadação própria dos municípios.

Diante do quadro estrutural mais amplo aqui desenhado, observa-se que são grandes os desafios para uma boa governança na fiscalidade, principalmente pelos governos municipais.

Deste modo, busca-se aqui, de forma exploratória, avaliar o quanto os municípios metropolitanos brasileiros são autônomos na provisão de sua receita e quão positivos são os impactos da maior autonomia. Para isto, foram criados indicadores que permitam avaliar o grau de dependência ou, ao contrário, de autonomia fiscal, analisando-os de forma associada a índices que mostram o grau de desenvolvimento social e urbanístico dos municípios, quais sejam, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)¹⁰ e o Índice de Bem- Estar Urbano (IBEU)¹¹, este último criado pelo Observatório das Metrôpoles.

⁹ BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA (2017), ORAIR et. al. (2011), ORAIR et. al. (2013), SANTOS; GOUVÊA (2014).

¹⁰ Notas metodológicas e mais informações sobre o IDHM em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/.

¹¹ Notas metodológicas e mais informações sobre o IBEU Municipal em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2019/11/IBEU-MUNICIPAL_FINAL.pdf

2. Metodologia

A investigação sobre o grau de autonomia e dependência fiscal dos municípios metropolitanos em relação aos governos estadual e federal e sua relação com as condições de vida foi realizada tanto a partir da construção de três indicadores tributários, com os quais foi construída uma classificação dos municípios, quanto pela posterior comparação com índices de desenvolvimento humano e de bem-estar urbano calculados para o ano de 2010.

2.1 Autonomia e Dependência Fiscal

A autonomia de um ente federativo, segundo princípios do federalismo clássico, pode ser compreendida a partir das relações de autodeterminação e descentralização em relação a um governo central. Trata-se, portanto, de elemento determinante para o equilíbrio federativo e para o exercício da governança entre os entes. A autonomia fiscal municipal, ou seja, a capacidade de um município gerar receitas tributárias próprias, possibilita uma gestão fiscal com relativa independência frente aos demais entes da federação. Quanto maior a autonomia de um município, maior sua sustentabilidade fiscal.

Os indicadores utilizados neste trabalho foram construídos por meio da base de dados FINBRA (Finanças do Brasil), organizada pelo SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), e se referem a 317 municípios metropolitanos distribuídos em dezesseis regiões metropolitanas¹², localizadas em treze estados¹³, para as quais o Observatório das Metrôpoles vem realizando estudos. Cabe destacar que os dados utilizados na construção dos indicadores são do ano de 2012. Mesmo tratando-se de apenas um ponto no tempo, os dados utilizados trazem elementos suficientes para a análise que aqui se busca realizar.

Adaptados do trabalho realizado por Garson (2009), foram analisados os seguintes indicadores:

¹² Alguns estados apresentam mais de uma região metropolitana: PR – Curitiba e Maringá, SP – São Paulo e Baixada Santista, e PB – João Pessoa e Campina Grande.

¹³ RS, PR, SP, MG, RJ, ES, BA, PE, PB, RN, CE, PA, GO/DF – Os municípios da RM Goiânia e os da Área Metropolitana de Brasília foram agrupados. Brasília, município-pólo, não consta na base dados, portanto o mesmo não foi considerado na análise.

Autonomia Tributária: relação entre a Receita Tributária Própria^e a Receita Total Líquida. Exprime a parcela da receita orçamentária que é diretamente administrada pelo município, sobre as quais ele pode empreender seu esforço de arrecadação.

$$Atr = \frac{\text{Receita Tributária Própria}}{\text{Receita Total Líquida}}$$

Autonomia por Base Territorial – Devolução Tributária: relação entre as receitas oriundas de devolução tributária e a Receita Total Líquida. Avalia-se aqui a parcela da receita orçamentária oriunda de impostos administrados por outros entes federativos que são repassados aos municípios, cujo montante a ser recebido depende da atividade econômica desenvolvida em território do município.

$$ABT = \frac{\text{Cota-Parte do ICMS} + \text{Cota-Parte do IPVA} + \text{Cota-Parte do ITR} + \text{Cota-Parte do IOF Ouro} + \text{Cota-Parte do IRRF}}{\text{Receita Total Líquida}}$$

Dependência Vertical: Demonstra a participação relativa das receitas oriundas de transferências dos demais entes federativos (União, Estado e Multigovernamentais¹⁴) no Montante da Receita Total Líquida do município.

$$DVt = \frac{\text{Transferências InterGovernamentais}}{\text{Receita Total Líquida}}$$

¹⁴ Transferências oriundas de recursos financeiros mantidos por dois ou mais entes da Federação.

2.2 Classificação de municípios

A partir dos indicadores acima descritos, foi construída, para fins da análise, uma tipologia que, ao agrupar os municípios, compreende diferentes estruturas orçamentárias, organizadas em termos de autonomia/dependência fiscal e devolução tributária.

Para isso, foi utilizado um procedimento de identificação de grupos, denominado análise de *cluster*, pelo método *k-means*¹⁵, a partir da distribuição amostral dos três indicadores referentes à estrutura fiscal. Esse procedimento objetiva encontrar grupos de valores das variáveis cujas médias se distanciam o máximo possível entre si, tendo por referência um número de grupos previamente definido. Para melhor compreensão do comportamento dos dados analisados, estes foram organizados em quatro grupos. Por conta de suas características, e para fins de identificação, foram denominados:

- i. Municípios de Alta Dependência Fiscal e Baixa Devolução Tributária
- ii. Municípios de Média Dependência Fiscal e Média Devolução Tributária
- iii. Municípios de Média Dependência Fiscal e Alta Devolução Tributária
- iv. Municípios de Baixa Dependência Fiscal e Média Devolução Tributária

As estatísticas descritivas e os demais resultados dos agrupamentos são apresentados na Tabela 1, a seguir¹⁶.

¹⁵ Notas metodológicas e mais informações sobre este método em: JAIN, A.K. (2010).

¹⁶ Para a maioria dos casos, o desvio padrão é relativamente baixo em relação à média, tornando possível a utilização desse parâmetro enquanto representação consistente da amostra.

Tabela 1
Agrupamentos e Estatísticas Descritivas

| Agrupamentos | Num. Municípios | Estatísticas Descritivas | Autonomia Tributária | Devolução Tributária | Dependência Vertical | IBEU 2010 | IDHM 2010 | População | Receita Orçamentária per capita |
|--|-----------------|--------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------|-----------|------------|---------------------------------|
| Alta Dependência Fiscal e Baixa Devolução Tributária | 114 (36,0%) | Mínima | 0,73 | 4,29 | 73,19 | 0,536 | 0,513 | 2 482 | R\$ 983,40 |
| | | Máxima | 16,94 | 30,94 | 97,56 | 0,906 | 0,766 | 474 596 | R\$ 6 317,13 |
| | | Mediana | 5,00 | 15,55 | 84,36 | 0,740 | 0,659 | 16 672 | R\$ 1 763,18 |
| | | Média | 5,42 | 15,06 | 84,50 | 0,737 | 0,656 | 31 379 | R\$ 2 002,25 |
| | | DesvPad | 3,28 | 6,31 | 5,12 | 0,075 | 0,056 | 51 671 | 797,16 |
| Média Dependência Fiscal e Média Devolução Tributária | 100 (31,5%) | Mínima | 2,11 | 0,85 | 53,46 | 0,568 | 0,578 | 5 015 | R\$ 1 182,84 |
| | | Máxima | 29,24 | 30,88 | 79,48 | 0,918 | 0,813 | 2 500 194 | R\$ 7 459,15 |
| | | Mediana | 13,58 | 20,40 | 69,02 | 0,754 | 0,722 | 84 309 | R\$ 2 242,05 |
| | | Média | 14,15 | 19,47 | 68,12 | 0,754 | 0,720 | 183 714 | R\$ 2 306,94 |
| | | DesvPad | 5,10 | 5,57 | 6,02 | 0,076 | 0,037 | 323 097 | 751,64 |
| Média Dependência Fiscal e Alta Devolução Tributária | 67 (21,1%) | Mínima | 1,42 | 26,95 | 55,10 | 0,602 | 0,525 | 5 506 | R\$ 1 658,92 |
| | | Máxima | 29,25 | 62,15 | 94,88 | 0,913 | 0,784 | 1 244 518 | R\$ 16 685,61 |
| | | Mediana | 14,33 | 36,69 | 75,09 | 0,781 | 0,728 | 58 418 | R\$ 3 009,09 |
| | | Média | 14,43 | 37,97 | 74,60 | 0,768 | 0,715 | 141 714 | R\$ 3 997,31 |
| | | DesvPad | 6,24 | 7,72 | 9,03 | 0,059 | 0,043 | 217 900 | 2 521,04 |
| Baixa Dependência Fiscal e Média Devolução Tributária | 36 (11,4%) | Mínima | 20,17 | 5,86 | 34,47 | 0,617 | 0,665 | 41 527 | R\$ 1 837,17 |
| | | Máxima | 48,87 | 38,37 | 63,09 | 0,924 | 0,862 | 11 376 685 | R\$ 9 089,64 |
| | | Mediana | 32,31 | 21,07 | 50,47 | 0,812 | 0,781 | 313 916 | R\$ 3 421,64 |
| | | Média | 34,08 | 22,06 | 48,81 | 0,805 | 0,778 | 1 008 630 | R\$ 3 819,72 |
| | | DesvPad | 7,69 | 8,47 | 7,37 | 0,066 | 0,045 | 2 132 645 | 1 586,91 |

Fonte: FINBRA, 2012; IBGE, 2010 – dados trabalhados.

O primeiro grupo de municípios apresenta média dos tributos próprios em relação ao total da arrecadação (**autonomia tributária**) em torno de 5%. No segundo e no terceiro grupos, este percentual é em torno de 14% e, no caso do último agrupamento, que reúne municípios com grande autonomia tributária, a média é de 34% dos tributos próprios em relação ao total. No que se refere aos tributos transferidos aos municípios na proporção da riqueza ali produzida (**devolução tributária**), o percentual médio em relação ao total da arrecadação é de

aproximadamente 15% no primeiro agrupamento, 20% no segundo e no quarto agrupamentos e, no terceiro agrupamento (*Média dependência e alta devolução tributária*), 37%. Finalmente, o terceiro indicador, dependência **vertical**, que mostra o percentual das transferências intergovernamentais em relação ao total da arrecadação municipal, apresenta números próximos de 84% no primeiro agrupamento, 70% no segundo agrupamento, 75% no terceiro e 50% no quarto agrupamento, que reúne os municípios com maior grau de autonomia tributária.

3. Condições de fiscalidade dos municípios metropolitanos

A fiscalidade é compreendida neste trabalho como sendo, a partir da arrecadação e alocação de tributos, um instrumento de reforma social a ser utilizada para corrigir desigualdades e melhorar as condições de vida das populações. Metodologicamente, verificamos esta condição a partir dos indicadores exemplificados anteriormente. A seguir, será apresentada a configuração dos agrupamentos (*clusters*) citados anteriormente, para, em seguida, observá-los em associação com os índices de qualidade de vida, como o IBEU e o IDH-M, conforme indicado.

3.1 Municípios com Alta Dependência e Baixa Devolução Tributária

O primeiro *cluster* encontrado (ver Tabela 1) relaciona-se àquele dos municípios com *alta dependência e baixa devolução tributária*. Esta classificação agrupa aproximadamente 36% do total dos municípios metropolitanos considerados para análise. Trata-se de municípios que, em geral, apresentam tamanho populacional menor que os dos demais agrupamentos, embora o número de habitantes deste grupo seja bastante heterogêneo, variando entre 2.482 e 474.596 habitantes. No que se refere ao posicionamento geográfico em relação aos municípios-polo, também há variação. Em algumas RM, notadamente na Região Sudeste, são municípios geograficamente periféricos, contrariamente às RM do Norte e do Nordeste, onde esses municípios em geral localizam-se próximos ou limítrofes aos polos (ver Apêndice 1).

Esses municípios apresentam baixíssimas porcentagens de arrecadação própria (em torno dos 5% do total da arrecadação) e números também inferiores relacionados à porcentagem de devolução tributária (em torno dos 15%). Conseqüentemente, trata-se do agrupamento de municípios que apresentam os maiores percentuais de transferências intergovernamentais, reforçando as evidências de dependência intergovernamental e baixa autonomia tributária.

Em relação à amostra analisada e aos grupos encontrados, este grupo apresenta a menor receita *per capita* média (R\$ 2.002,25) e a menor média dos indicadores do IBEU e do IDH- M (0,73 e 0,65; respectivamente).

3.2 Municípios com Média Dependência e Média Devolução Tributária

O segundo agrupamento encontrado, que engloba 31,5% do total dos municípios da amostra, apresenta municípios com *média dependência e média devolução tributária*. Também com bastante variação populacional – entre 5.000 a 2.500.000 habitantes – os municípios inseridos neste grupo constituem-se de alguns municípios-polo de RM, notadamente nas regiões Norte e

Nordeste do país, como o caso de Belém, Fortaleza, Natal, João Pessoa e Campina Grande ou em municípios geograficamente próximos e/ou limítrofes aos polos. Apresentam indicadores médios de **autonomia** de 14,1%, indicador este relativamente superior ao do grupo anterior, e média de **devolução tributária** de 19,5%. No que se refere às transferências intergovernamentais (o que significa dependência **vertical**), se aproxima do terceiro agrupamento, com valores médios de 68,1% e 74,6% respectivamente. Vale lembrar que este grupo contém alguns municípios-polo, ou seja, municípios com melhor estrutura administrativa, fato que pode explicar a menor dependência intergovernamental.

Esse grupo diferencia-se do quarto agrupamento, que contém as demais capitais e cidades-polo, principalmente em relação à autonomia. As demais apresentam grande autonomia tributária, com indicadores médios de 34%. Neste caso, ao comparar esses dois *clusters* que contém municípios-polo, o quarto apresenta maior média populacional. Vale lembrar ainda, que nesta comparação (ainda bastante incipiente) entre estes dois *clusters* que contêm os municípios-polo das RM, ambos apresentam média devolução tributária, não sendo característica, portanto, dos municípios-polo apresentarem altos índices de porcentagens de receita devolutiva¹⁷.

Esse segundo *cluster* apresenta também municípios com relativo equilíbrio entre receita própria e receita de devolução tributária. É o caso de Nova Lima, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que está na posição mais alta do grupo no que se refere ao IDH-M (0,813) e que tem percentual relativamente alto tanto de devolução tributária (29%) e quanto de autonomia tributária (27%). Paralelamente, Ribeirão das Neves (também na RMBH), município que também está agrupado neste *cluster*, apresenta 13% de receita tributária própria e 17% de devolução, e um IDH-M substantivamente menor, da ordem de 0,684. O caso de Vespasiano, ainda na RMBH, é bastante representativo deste grupo: 17% de receita própria, 20% de devolução e 61% de transferências totais.

3.3 Municípios com Média Dependência e Alta Devolução Tributária

O terceiro agrupamento, que engloba aproximadamente 21% dos municípios analisados, apresenta *média dependência e alta devolução tributária*.

¹⁷ Não quer dizer que esses municípios não tenham receita devolutiva de pequena monta. Ao contrário, em termos absolutos, os valores são altos. Entretanto, como se tratam de municípios com maiores valores de arrecadação e boa capacidade fiscal própria, os percentuais de receita devolutiva são relativamente mais baixos.

Em termos populacionais, apresenta similaridade em relação ao *cluster* anterior. Ou seja, um aumento relativo da devolução tributária não aparenta ter uma associação direta com o tamanho populacional. Este *cluster*, no entanto, apresenta maior receita *per capita* (R\$ 3.997,31, frente a R\$ 2.306,94 do *cluster* anterior). Esta maior riqueza, porém, não está refletida em melhores índices de desenvolvimento humano municipal, tendo em vista que o IDH-M deste grupo é da ordem de 0,715 frente a 0,720 do *cluster* anterior (o IBEU médio dos municípios deste grupo, por sua vez, é maior que o do anterior: 0,768 frente a 0,754). Tais fatores parecem indicar um maior grau de desenvolvimento econômico destes municípios, porém não necessariamente melhor condição de vida. No caso da RMBH, encontram-se neste *cluster* alguns dos municípios industriais e minerários, como por exemplo Betim, Contagem, Brumadinho e Itatiaiuçu. Abreu e Lima, Camaçari, Canoas, Cubatão, Diadema, Duque de Caxias, Guarulhos e Serra são alguns outros municípios que se encontram agrupados neste *cluster*.

3.4 Municípios com Baixa Dependência e Média Devolução Tributária

O quarto agrupamento difere bastante dos demais, pois trata-se do único grupo que apresenta um percentual de autonomia tributária alto. Estes municípios apresentam, em média, 34% de receita tributária própria em seu orçamento, chegando a um máximo de 48% (caso do município de São Paulo). Neste grupo, encontram-se quase todas as capitais e cidades-polo (exceto aquelas que se enquadraram no segundo *cluster*, em geral capitais do Norte e Nordeste) e são os municípios que em grande parte apresentam, além de maior população, os mais altos índices médios tanto de renda *per capita*, quanto de desenvolvimento socioeconômico (IBEU e IDHM – 0,8 e 0,77 respectivamente).

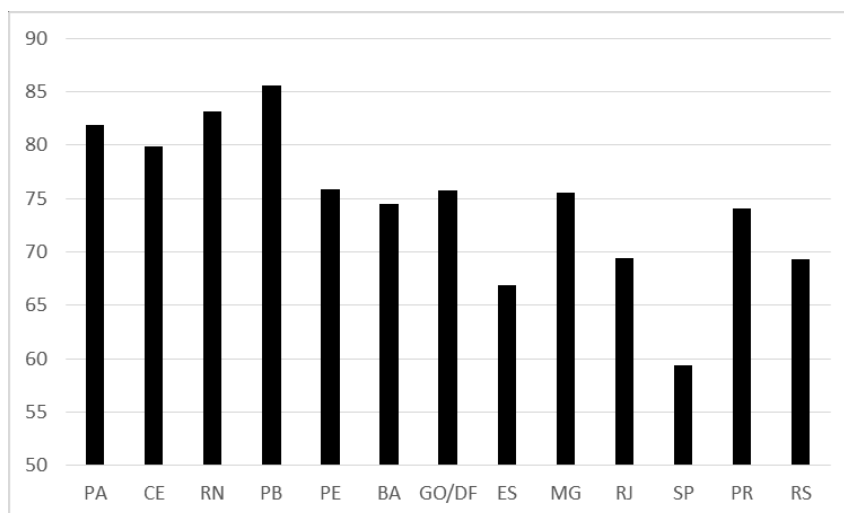
Além disso, são os municípios que apresentam a menor média de transferências intergovernamentais, ressaltando a grande autonomia tributária e alta capacidade de arrecadação.

3.5 Dependência tributária e desenvolvimento municipal

A desigualdade regional e interestadual evidenciada nos agrupamentos de municípios diz respeito, dentre outros fatores, ao grau de dependência fiscal. O Gráfico 1 apresenta a média do indicador que mostra o grau de dependência das transferências intergovernamentais, agrupando os municípios metropolitanos estudados por estado. Podemos observar que os municípios do Norte e do Nordeste do país, independente do seu grau de autonomia e devolução, apresentam dependência vertical média, em geral, superior à dos estados das regiões Sul e Sudeste.

Municípios incluídos no primeiro agrupamento – ver Tabela 1 – apresentaram alto índice de transferência intergovernamental, com valor médio em torno de 85%. Já o quarto agrupamento, que inclui a maioria das capitais (nas regiões Sudeste e Sul, notadamente), apresenta as médias com menor valor (48%). Esses dados têm relação direta com os indicadores de autonomia tributária, pois os municípios com menor autonomia tendem a depender mais de transferências intergovernamentais.

Gráfico 1
Valores médios de dependência vertical dos municípios metropolitanos estudados, por estado – 2012

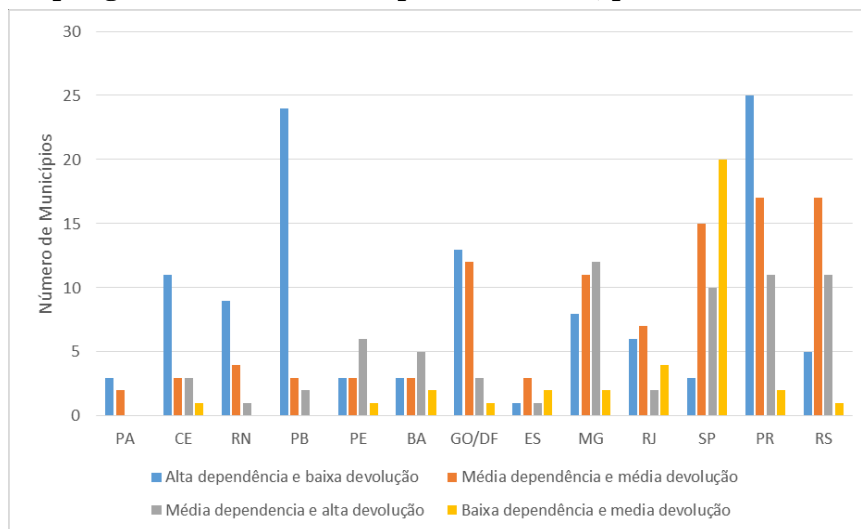


Fonte: FINBRA, 2012 – dados trabalhados.

Esta realidade é demonstrada também no Gráfico 2, onde pode ser visto que a maior quantidade de municípios com maior autonomia está no estado de São Paulo. No Pará, no Rio Grande do Norte e na Paraíba, ao contrário, não há municípios com esta característica. No lado oposto, os municípios com maior dependência fiscal estão, na sua maior parte, no Norte

e no Nordeste. Municípios no *cluster* de alta devolução, o que indica maior desenvolvimento econômico, estão predominantemente em Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Gráfico 2
Quantidade de municípios metropolitanos estudados agrupados por grau de autonomia e dependência fiscal, por estado – 2012



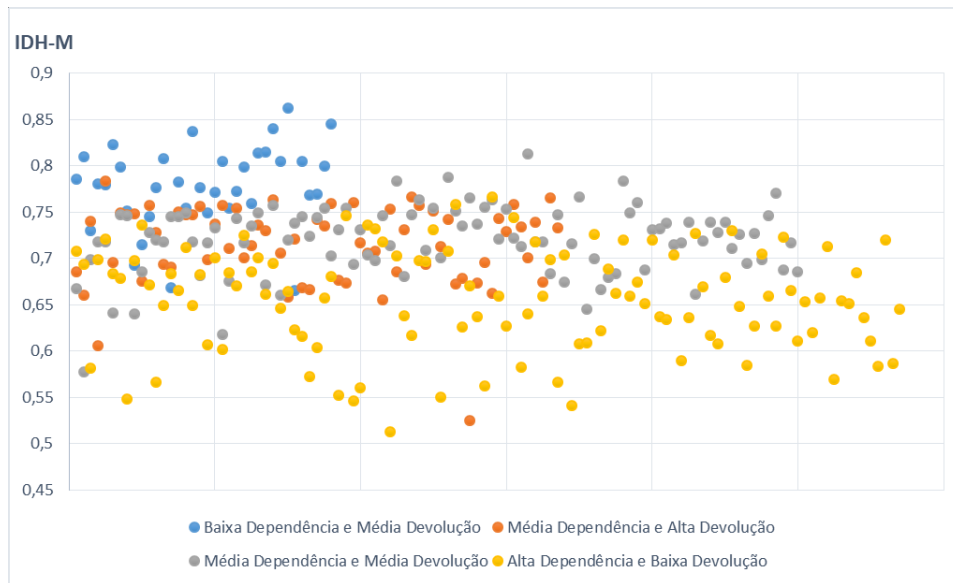
Fonte: FINBRA, 2012 – dados trabalhados.

3.5.1 Grau de autonomia associado ao IBEU e ao IDHM 2010

O índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é composto de três dimensões do desenvolvimento humano. De acordo com a metodologia de sua construção, eles medem a oportunidade de viver uma vida longa e saudável (medida pela expectativa de vida ao nascer), de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda (medida pela renda municipal *per capita*).

A análise dos agrupamentos de municípios de forma associada a esses índices pode fornecer pistas sobre a relação entre a autonomia municipal e a qualidade de vida nas cidades. De fato, de acordo com a Tabela 1, cujos dados estão organizados também no Gráfico 3, há uma relação direta entre valores crescentes de autonomia fiscal e valores crescentes de médias do IDH-M, o que leva à hipótese de que municípios com grande autonomia fiscal proporcionam espaços mais qualificados para o desenvolvimento humano.

Gráfico 3
Municípios metropolitanos estudados agrupados por grau de autonomia e dependência fiscal em relação ao IDH-M

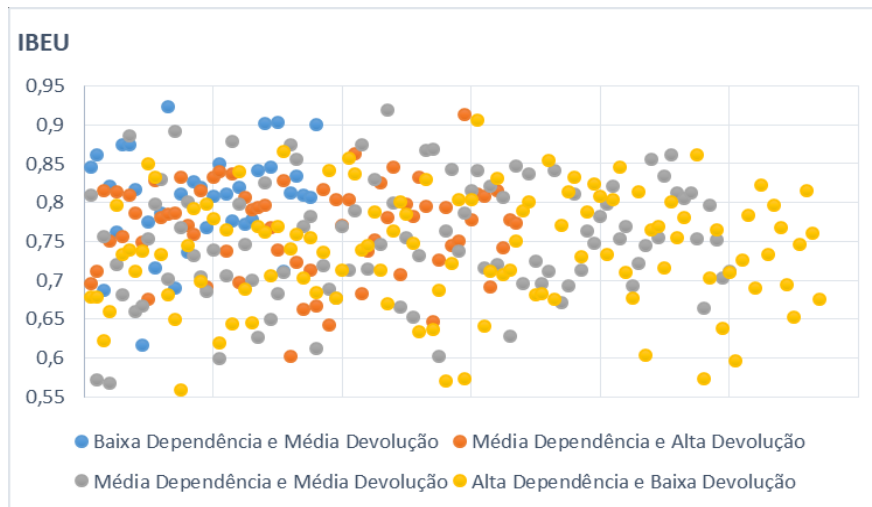


Fonte: FINBRA, 2012; Atlas Brasil, 2010 – dados trabalhados.

O gráfico mostra o agrupamento de *alta dependência e baixa devolução* com valores inferiores de IDH-M. Os dois agrupamentos intermediários (*média autonomia e alta devolução* e *média autonomia e média devolução*) também apresentam valores intermediários de IDH-M. Finalmente, o grupo relacionado aos municípios com grande autonomia e média devolução apresentaram altos índices de IDH-M.

Ainda que de forma menos clara, também a associação entre os agrupamentos de municípios e o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) indica uma forte associação entre maior autonomia tributária e melhores condições urbanísticas.

Gráfico 4
Municípios metropolitanos estudados agrupados por grau de autonomia e dependência fiscal em relação ao IBEU



Fonte: FINBRA, 2012; Observatório das Metrôpoles, 2010 – dados trabalhados.

Os dados estão indicando a possibilidade de que a maior autonomia tributária pode representar um padrão de políticas públicas capaz de promover maior desenvolvimento municipal.

4. Dependência tributária e desenvolvimento econômico dos municípios-polo

Um aspecto complementar na análise é o estudo do desenvolvimento econômico dos municípios-polo a partir de sua estrutura tributária, que é feito por meio do Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário (IDTE). Este índice, formulado em 1998 na Fundação João Pinheiro, foi proposto devido à constatação de ausência de instrumentos que possibilitassem análises atualizadas da economia municipal, dada a fragilidade e defasagem dos dados referentes ao PIB anual dos municípios naquele período. Desta maneira, diferentemente dos indicadores de autonomia/dependência fiscal, o IDTE não se propõe a estimar a autonomia fiscal dos municípios, mas sim a refletir o nível de desenvolvimento das economias municipais.

De acordo com os seus formuladores,

O IDTE baseia-se na tese que vincula a capacidade de geração de receitas tributárias de uma localidade, região ou país ao seu nível de desenvolvimento. Nessa perspectiva, economias em estágios incipientes de desenvolvimento econômico tendem a contar também com bases estreitas e pouco diversificadas de tributação e, portanto, com limitada capacidade de arrecadação. À medida, contudo, que o

processo de desenvolvimento avança, com a ampliação e diversificação de suas estruturas produtivas e a ampliação dos níveis de renda *per capita* da população, ampliam-se as bases da tributação, aumentando a capacidade do governo de extrair impostos do setor privado e fortalecendo suas bases de financiamento. (BIONDINI, OLIVEIRA, 2013, p. 35)

O IDTE é calculado com base nas receitas tributárias oriundas de atividades econômicas desenvolvidas no próprio município, não importando qual o ente federativo responsável pelo recolhimento dos tributos. Posteriormente, é realizada a razão entre este montante sobre o total das receitas correntes, incluindo também as que são oriundas de atividades não- econômicas, como por exemplo o *Fundo de Participação dos Municípios – FPM*.

O indicador pode ser calculado a partir da seguinte fórmula¹⁸:

$$\frac{RTP (ISS+IPTU+ITBI+IRRF+Taxas)+RT^1 (ICMS^1+IPVA+ITR+IOF \text{ ouro})}{RTP+RT_1+RT^2(FPM+ICMS_2)}$$

Utilizando esta fórmula e os dados do FINBRA para 2012, foi calculado o IDTE para os municípios-polo das regiões metropolitanas que compõem o estudo. A Tabela 2 apresenta estes dados, além da informação sobre o agrupamento a que pertence cada município-polo. Também aqui é possível observar, de um lado, a desigualdade regional, com os municípios-polo apresentando maior dependência tributária e menor IDTE, ou seja, menor desenvolvimento econômico. Por outro lado, os municípios com maior desenvolvimento econômico são aqueles que constituem as principais metrópoles do país, quais sejam, São Paulo e Rio de Janeiro, seguidos de Santos, Curitiba, Porto Alegre e Belo Horizonte.

¹⁸ ICMS¹ é referente à parcela impositiva do imposto que é repassada aos municípios a partir da sua geração de valor adicionado fiscal. É distribuído por critérios de leis estaduais.

Tabela 2
Grau de autonomia e dependência fiscal e
IDTE dos municípios-polo - 2012

| Município | Classificação | IDTE |
|------------------|-------------------------------------|-------------|
| Belém | Média dependência e média devolução | 0,61 |
| Fortaleza | Média dependência e média devolução | 0,64 |
| Natal | Média dependência e média devolução | 0,68 |
| João Pessoa | Média dependência e média devolução | 0,59 |
| Campina Grande | Média dependência e média devolução | 0,59 |
| Recife | Baixa dependência e média devolução | 0,75 |
| Salvador | Baixa dependência e média devolução | 0,75 |
| Goiânia | Baixa dependência e média devolução | 0,82 |
| Belo Horizonte | Baixa dependência e média devolução | 0,86 |
| Vitória | Baixa dependência e média devolução | 0,81 |
| Rio de Janeiro | Baixa dependência e média devolução | 0,94 |
| São Paulo | Baixa dependência e média devolução | 0,94 |
| Santos | Baixa dependência e média devolução | 0,91 |
| Maringá | Baixa dependência e média devolução | 0,83 |
| Curitiba | Baixa dependência e média devolução | 0,87 |
| Porto Alegre | Baixa dependência e média devolução | 0,87 |

Fonte: FINBRA, 2012 – dados trabalhados.

5. Considerações Finais

Este texto consistiu num primeiro momento de análise das finanças municipais de municípios das regiões metropolitanas estudadas pelo Observatório das Metrópoles, em sua relação com fatores socioeconômicos, em uma realidade bastante numerosa de dados (diversos indicadores) e face à própria situação heterogênea da realidade dos municípios metropolitanos. Trata-se, portanto, do desenvolvimento de uma metodologia capaz de promover o diálogo e a comparação entre os indicadores de grau de autonomia/dependência fiscal municipal, em escala nacional, observando ainda sua relação com o bem-estar urbano municipal.

Desta forma, ressaltam-se resultados positivos nessa investigação, que permitiram, de um lado, validar a relação entre finanças municipais e desenvolvimento socioeconômico, mostrando a associação entre maior e menor dependência com o desenvolvimento dos municípios, e, de outro lado, evidenciar a desigualdade regional, a partir de um diálogo com indicadores previamente existentes, levantando aspectos que contribuem certamente para a compreensão das possibilidades municipais e respectivos regimes urbanos.

Referências

BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Carga Tributária no Brasil - 2017* (Análise por tributos e bases de incidência). Brasília: Receita Federal, CETAD–Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2017.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópolis; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009

JAIN, Anil K. Data clustering: 50 years beyond K-means. *Pattern Recognition Letters*, Volume 31, Issue 8, 1 June 2010, p. 651-666.

JESSOP, Bob. A Globalização e o Estado Nacional. Trad. Décio Saes. *Crítica Marxista*, São Paulo, Xamã, v. 1, tomo 7, p. 9-45, 1997. Disponível em: http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo39critica7_02.pdf

NEGRÃO, João J. Para conhecer o neoliberalismo. *Publisher Brasil*, 1998. p. 41-43. Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/consenso.html>

OLIVEIRA, F. A. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009. Texto para Discussão N^o. 1469, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2010.

OLIVEIRA F. A., *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. Série Economia & Planejamento. São Paulo, Hucitec Editora, 2012.

OLIVEIRA F. A.; BIONDINE, I.V.F. IDTE: um índice de finanças para a análise do desenvolvimento - o caso dos municípios de Minas Gerais. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 6. n. 1, abril de 2013. UFBA; Hucitec Ed. p. 33-55.

ORAIR, R. O. *et al. Uma metodologia de construção de séries de alta frequência das finanças municipais no Brasil com aplicação para o IPTU e o ISS: 2004-2010*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n^o 1632, 2011.

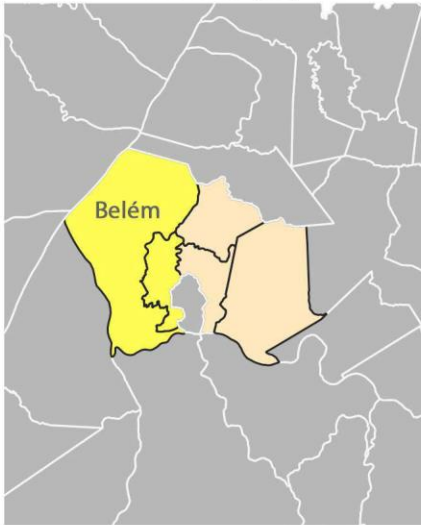
ORAIR, R.O.; GOBETTI, S.W.; LEAL, E.M.; SILVA, W.J. *Carga tributária brasileira: estimação e análise dos determinantes da evolução recente – 2002-2012*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n^o 1875, 2013.

SANTOS, A. C.; MOTA LOPES, C. M. (2013). Fiscalidade-Outros Olhares. *Vida Econômica* Editorial.

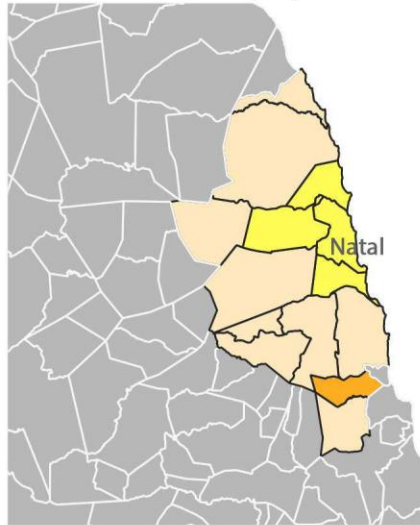
SANTOS, C. H. M.; GOUVÊA, R. R. (Org.). *Finanças públicas e macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do Ipea (2008-2014)*. Brasília: IPEA, 2014.

APÊNDICE 1
MUNICÍPIOS METROPOLITANOS NO BRASIL - GRAU DE AUTONOMIA E DEVOUÇÃO TRIBUTÁRIA (2012)

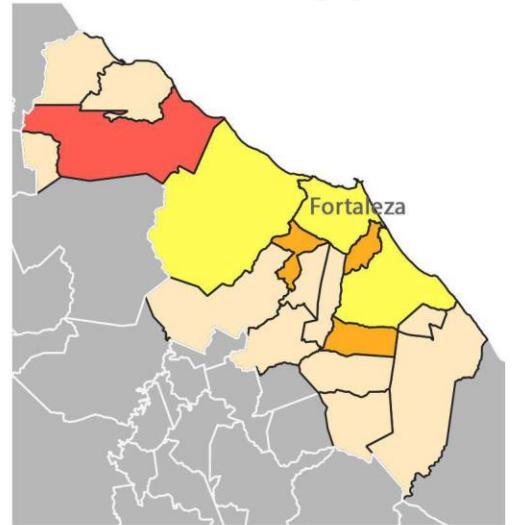
RM Belém (PA)



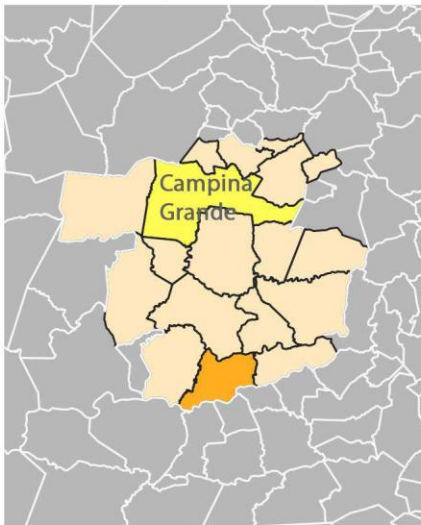
RM Natal (RN)



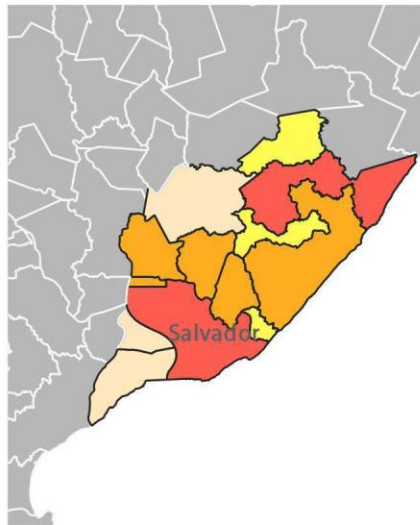
RM Fortaleza (CE)



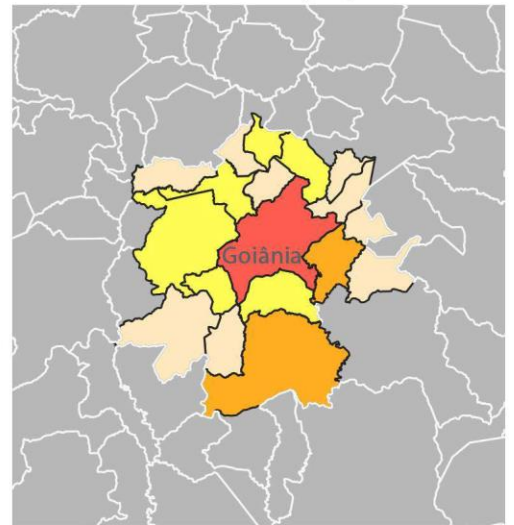
RM Campina Grande (PB)



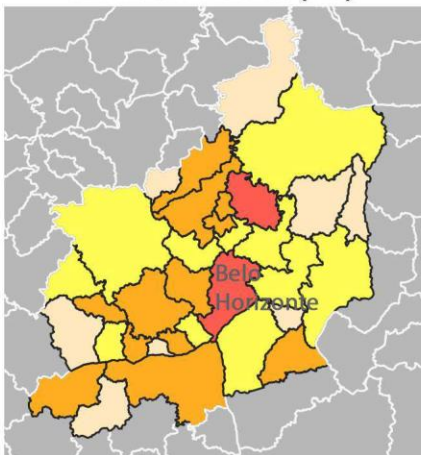
RM Salvador (BA)



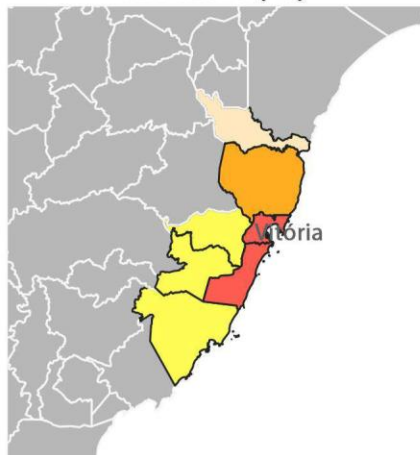
RM Goiânia (GO)



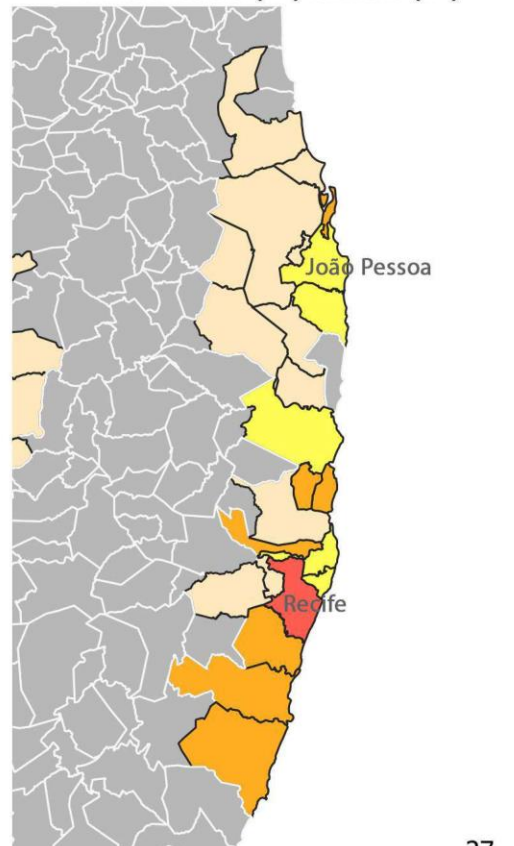
RM Belo Horizonte (MG)








RM Vitória (ES)

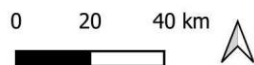


RM João Pessoa (PB) e Recife (PE)



Legenda

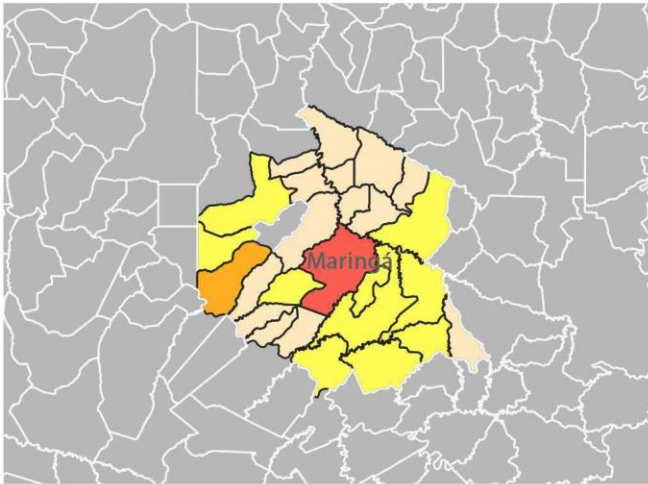
-  Alta dependência e baixa devolução tributária
-  Média dependência e média devolução tributária
-  Média dependência e alta devolução tributária
-  Baixa dependência e média devolução tributária
-  Municípios não metropolitanos



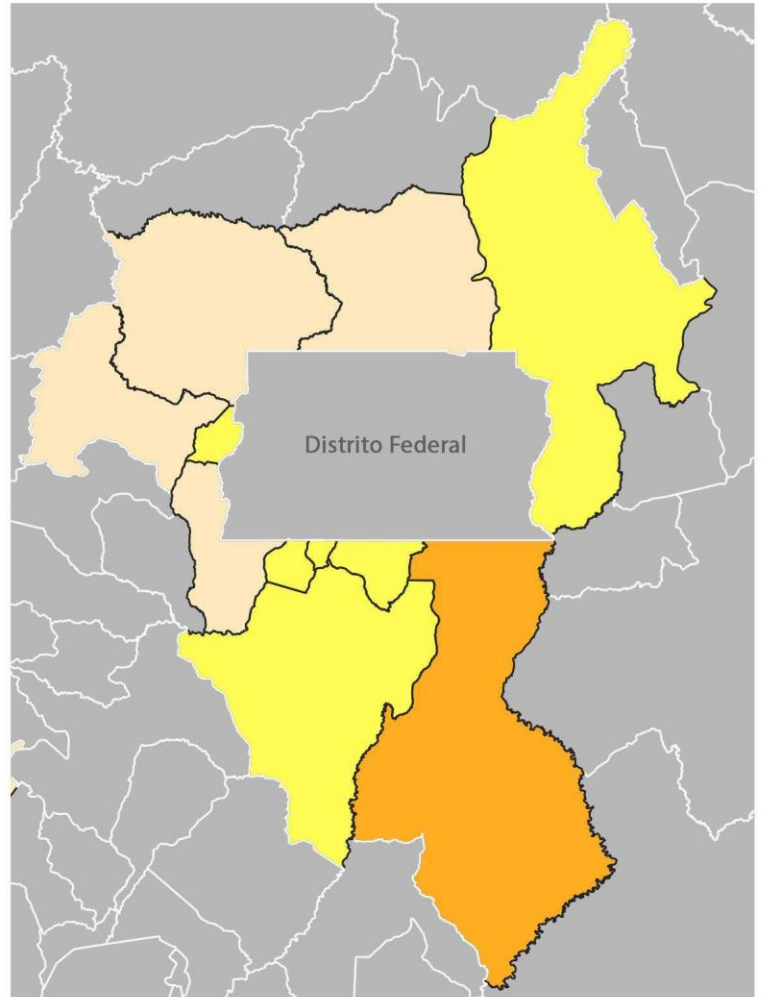
Fonte: Elaborado por Jordan Ferreira e Jupira Mendonça (UFMG). WGS 84.

APÊNDICE 1 (CONTINUAÇÃO)
MUNICÍPIOS METROPOLITANOS NO BRASIL - GRAU DE AUTONOMIA E DEVOUÇÃO TRIBUTÁRIA (2012)

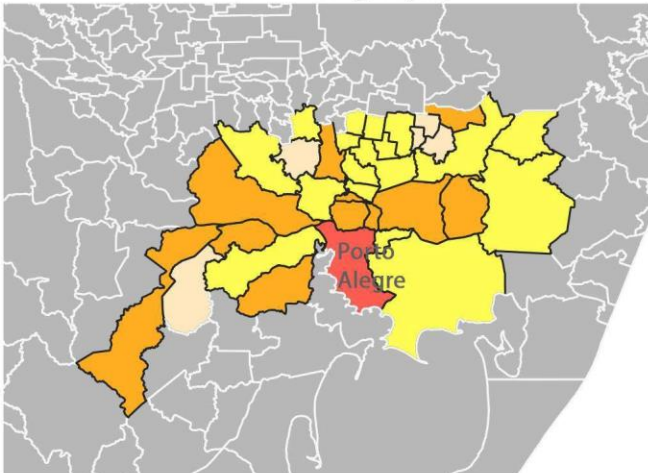
RM Maringá (PR)



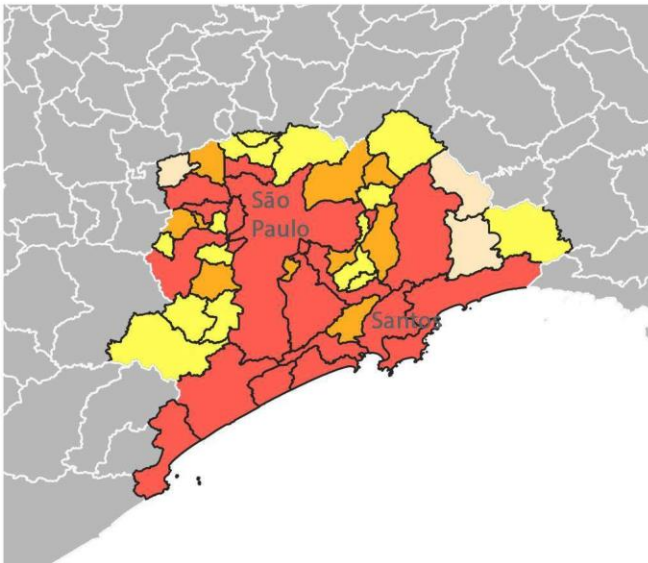
RIDE Distrito Federal



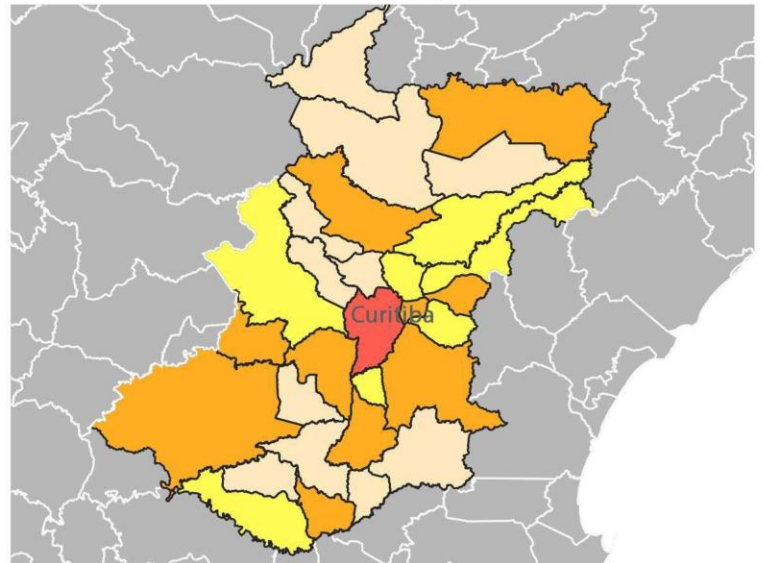
RM Porto Alegre (RS)



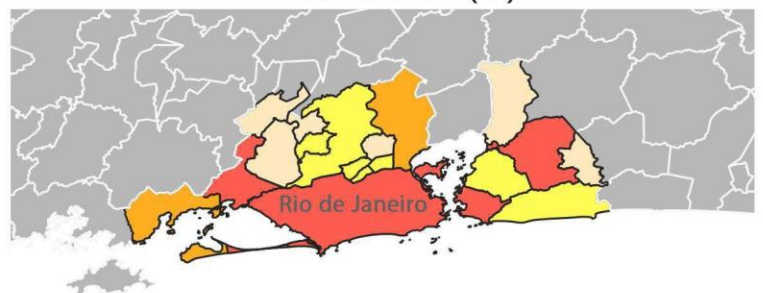
RM São Paulo e Baixada Santista (SP)








RM Curitiba (PR)



RM Rio de Janeiro (RJ)



Legenda

-  Alta dependência e baixa devolução tributária
-  Média dependência e média devolução tributária
-  Média dependência e alta devolução tributária
-  Baixa dependência e média devolução tributária
-  Municípios não metropolitanos

