

IDTE: UM ÍNDICE DE FINANÇAS PARA A ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO — O CASO DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA*
ISABELLA VIRGÍNIA FREIRE BIONDINI**

I Introdução

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

O Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário (IDTE), de que trata este trabalho, procura preencher essa lacuna. Seu objetivo não é o de mensurar a capacidade de autofinanciamento da administração, embora também forneça elementos para tanto, mas de realizar, à luz de sua

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

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

** Mestra em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, onde é professora e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

estrutura de receitas, uma leitura sobre as condições de sua economia e também sobre o seu estágio de desenvolvimento. Do ponto de vista das políticas públicas, essa questão é relevante, pois permite identificar, com maior clareza, áreas mais carentes de ações proativas, por parte do poder público, visando a criar melhores condições para o seu desenvolvimento, o que não é propiciado pelos demais indicadores, bem como para avaliar, no tempo, os resultados e eficácia dessas ações para este objetivo.

2 IDTE: a origem

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

Com ele, procurou-se dar resposta a uma questão que inquietava a equipe técnica da FJP responsável pela elaboração do estudo sobre as finanças dos municípios mineiros: em virtude da defasagem dos dados relativos ao PIB municipal, como encontrar um indicador que fornecesse elementos sobre as condições mais atualizadas de sua economia, o que era essencial para avaliar não somente as políticas que vinham sendo implementadas como também para reorientá-las, caso necessário, e redefinir políticas mais eficientes para o seu desenvolvimento? A resposta a essa questão veio com a construção do IDTE, um indicador que, com base em sua estrutura de receitas, propiciou elementos para a análise de seu nível de desenvolvimento.

A construção do IDTE, em 1998, foi feita adotando-se critérios bastante simplificadores no tocante à estrutura das receitas dos municípios, devido, de um lado, à exiguidade do tempo da pesquisa, e, de outro lado, à pouca disponibilidade de dados desagregados e confiáveis para o seu

² Dentre os trabalhos de que se tem conhecimento, podem ser citados: 1) Finanças dos Municípios mineiros: indicadores e diversidade. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1998; 2) Dinâmica das finanças públicas municipais: 1995-1998. Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves — Ipes/Secretaria de Estado do Planejamento do Estado do Espírito Santo. Vitória, 2000; 3) Índice mineiro de responsabilidade social. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2008 (primeira versão do IMRS); e) Índice mineiro de responsabilidade social (IMRS). Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2010 (segunda versão do IMRS); Governo do estado de Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado — PMDI 2011-2030 — Gestão para Cidadania, p. 90.

cálculo. Por isso, nesse primeiro estudo, foram consideradas como receitas provenientes de sua base econômica, apenas, as receitas tributárias próprias (impostos, taxas e contribuições de melhoria), bem como as transferências *totais* recebidas do ICMS, entre as quais foram incluídas, também, as oriundas da quota-parte da lei estadual (25%), mesmo a parcela de caráter redistributivo, já que não se contava com estatísticas desagregadas dessa receita. Já como receitas não decorrentes de sua atividade produtiva, o estudo restringiu-se, pelas mesmas razões, a considerar apenas as transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que não se encontram com ela vinculadas, sendo determinadas, predominantemente, pela variável população.

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

3 As bases teóricas para a construção do IDTE

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

Hinrich (1972), que realizou um amplo estudo sobre a evolução das estruturas tributárias para um conjunto de países e sobre as mudanças registradas nessas estruturas, no curso do processo de desenvolvimento

econômico, concluiu serem três as principais variáveis determinantes do tamanho e da composição da carga tributária: *a*) o grau de abertura da economia; *b*) o nível de renda *per capita*; e *c*) o estilo cultural, que, em sua opinião, revela a preferência da região ou país por impostos diretos ou indiretos, a qual repondaria, nesse caso, como o principal fator explicativo de sua composição. Para ele, em cada momento histórico, um ou mais desses fatores sobrepõem-se aos demais na determinação dessas estruturas.

Oliveira (2009, p. 221), fazendo uma revisão crítica da tese de Hinrich, substituiu essas variáveis por outras três, que considerou mais apropriadas para expressar, na atualidade, essas influências, que são: *a*) o padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento de um dado país; *b*) o papel que o Estado desempenha na sua vida econômica e social; e *c*) a correlação das forças sociais e políticas. Enquanto as duas primeiras teriam forte influência sobre o tamanho da carga tributária, a combinação das três determinaria sua composição entre impostos diretos e indiretos, e, consequentemente, a distribuição de seu ônus entre os membros da sociedade.³

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

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

³ Para uma análise mais detalhada dessas teses, consultar Oliveira (2009, pp. 211-26).

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

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

Por tudo isso, para reunir as informações necessárias para a construção do IDTE, torna-se necessário realizar um levantamento das fontes de receitas (próprias e transferidas) com que contam os governos municipais no Brasil. O Quadro 1, apresentado em seguida, procura relacionar essas

receitas, ao mesmo tempo que classifica as distintas modalidades de transferências de acordo com os critérios acima mencionados, visando obter elementos mais confiáveis para o cálculo do IDTE.

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

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

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

Receitas	Tributos	Características
Tributárias próprias	Imposto sobre Serviços (SS) IPTU ITBT inter vivos Imposto Renda Retido na fonte Contribuição de Melhoria	Derivadas das bases produtivas e negócios da economia do município

segue

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

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

4 IDTE: a metodologia

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

No primeiro bloco, são incluídas as Receitas Tributárias Próprias (RTP) do município (impostos, taxas, contribuição de melhoria e outras receitas decorrentes dos negócios da economia local) e, também, as transferências recebidas dos níveis superiores de governo, a título de “devolução tributária”. É o caso, por exemplo, de parte da quota-parte do ICMS

municipal, prevista na Constituição Federal de 1988, vinculada à geração do Valor Adicionado Fiscal (VAF), em até 75% de seu total, e também da parte remanescente (os 25% restantes) da lei estadual, que também se vincula ou à sua atividade econômica ou depende de ações proativas da administração pública para receber esse benefício. Sobre essa quota-parte determinada pela lei estadual cabem alguns comentários a respeito da classificação realizada.

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

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

Ainda em relação às transferências recebidas pelos municípios que podem ser vinculadas à sua base econômica, cujos impostos, não entanto, são de competência de níveis superiores de governo, podem ser citadas as relativas ao Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), cobrado pelo governo estadual, o Imposto Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) incidente sobre o ouro, enquanto ativo financeiro, e, também, o Imposto de Renda Retido na fonte das administrações públicas, os últimos de competência do governo federal.

O Imposto de Renda Retido na fonte das administrações públicas passou a ser considerado, a partir de 2002, de acordo com a Portaria STN n.º 212/2001,⁴ como receita de seu campo de competência, passando, portanto, a ser considerada como diretamente vinculada à sua base econômica. As demais transferências do IPVA, do ITR e do IOF incidente sobre o ouro, como ativos financeiros, devem, portanto, ser classificadas, dada sua natureza de devolução tributária, no rol dessas receitas.

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

Outros tipos de transferências foram desconsiderados na construção do indicador pelas distorções que podem acarretar para o objetivo pretendido. É o caso, por exemplo, das transferências recebidas a título de “compensação”, na classificação de Prado, Quadros & Cavalcanti (2003), como as que se referem, entre outras, ao IPI-Exportação (Lei Kandir) e aos *royalties*. Incluir as receitas dessa natureza no conjunto das que se encontram vinculadas à sua atividade produtiva pode levar à superestimação de seu grau de desenvolvimento, pois, não, necessariamente, são dela resultantes. Assim, também como sua inclusão entre as receitas de caráter redistributivo, pode conduzir à subestimação de seu desenvolvimento à medida que não possuem essas características. É esse, também, o caso das transferências que dependem de muitas variáveis que se apresentam desiguais para os municípios e para o tamanho de seus orçamentos, como ocorrem com as transferências do SUS, do Fundef e do salário-educação, bem como as transferências voluntárias por possuírem características semelhantes às receitas de capital no sentido de que não advêm da movimentação econômica do município, além de apresentarem irregularidades no seu recebimento. As

⁴ Esta portaria da Secretaria do Tesouro Nacional n.º 212, de 4 de junho de 2001, veio padronizar os procedimentos contábeis para os Estados, Distrito Federal e Municípios, quanto à arrecadação do imposto descrito no inciso I, dos artigos 157 e 158, da Constituição Federal, que passa a ser contabilizada como receita tributária e não mais como transferência da União, todas constantes do anexo I, da Portaria Interministerial n.º 163, de 4 de maio de 2001.

transferências do SUS dependem da população, mas boa parte delas se encontra vinculada ao nível de gestão do município e à sua capacidade de oferta desse serviço para a população, situação que ocorre de forma diferenciada para o seu conjunto. As do Fundef são definidas em função do número de alunos matriculados na rede municipal de ensino, dos gastos médios no estado e no município com os alunos. Já as do salário-educação⁵ também levam em consideração o número de alunos matriculados na educação básica das redes de ensino municipal e estadual, conforme informações repassadas ao censo escolar no exercício imediatamente anterior ao da distribuição.

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

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

$$\text{IDTE} = \frac{\text{RTP} + \text{RT}^1 (\text{ICMS}^1 + \text{ICMS}^2 + \text{IPVA} + \text{ITR} + \text{IOF} - \text{ouro})}{\text{TR}^2 (\text{FPM} + \text{ICMS}^3)}$$

Onde,

RTP = Receita Tributária Própria;

RT¹ = Receita de Transferência vinculada à atividade produtiva do município;

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

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

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

⁵ Informações retiradas do site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. In: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/saleduc-distribuicao>>; acesso em 25-3-2012.

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

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

RT² = Transferências redistributivas;

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

FPM = Fundo de Participação dos Municípios.

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

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

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

$$\text{IDTE} = \frac{\text{RTP} + \text{RT}^1}{\text{RTP} + \text{RT}^1 + \text{RT}^2}$$

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

Quadro 2. Níveis de IDTE e de desenvolvimento econômico

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

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

Para a construção do IDTE dos municípios mineiros foram utilizados os dados relativos às receitas públicas por eles arrecadadas, no ano de 2008, encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

(TCEMG), como exigência legal para o processo de “Prestação de Contas Anual” (PCA).

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

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

Tabela 1. IDTE dos municípios mineiros, em 2008, por faixas de população e PIB *per capita*

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

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

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

Os números da tabela revelam, por si, a grande heterogeneidade econômica existente no universo dos municípios mineiros, com um conjunto altamente expressivo de municípios (754 ou 88,4% de seu universo) com IDTEs $\leq 0,5$, relacionados a níveis *per capita* do PIB que representam, no máximo, 66% da média registrada para o estado. No primeiro grupo, com IDTE $\leq 0,25$ e PIB *per capita* equivalente a 38,8% da média estadual, incluem-se 501 municípios (58,7% do total do estado), que podem ser

classificados como de “baixo grau desenvolvimento econômico” pelos critérios adotados neste trabalho. No segundo, com $0,25 < \text{IDTE} \leq 0,50$ e PIB *per capita* correspondente a 66,4% do PIB médio do estado, reúnem-se 253 municípios (29,7% do total) que podem ser classificados como de “baixo/médio grau de desenvolvimento econômico”. Trata-se, vistos, agregadamente, de municípios com níveis reduzidos de atividade econômica e, por essa razão, altamente dependentes de transferências intergovernamentais dos níveis superiores para garantirem a oferta de serviços públicos para a população.

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

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

A Tabela 2 mostra uma realidade um pouco distinta da que foi apresentada anteriormente. Como se percebe de sua análise, dos 501 municípios com $\text{IDTE} \leq 0,25$, 387 contavam com uma população de até 10.000 habitantes, 90 abrigavam entre 10.000 e 20.000, 22 entre 20.000 e 50.000;

e 2 municípios registravam população superior a 50.000 habitantes. Especialmente no último grupo, chama a atenção o fato de dois municípios, que podem ser considerados de médio porte populacional (entre 50.000 e 100.000 habitantes), apresentarem IDTEs $\leq 0,25$, podendo, portanto, ser considerados como de “baixo desenvolvimento”. Importante observar, também, que entre os municípios de menor porte (até 10.000 habitantes), 16 apresentaram um IDTE que corresponde, na nossa classificação, ao de “médio grau de desenvolvimento econômico”, e 3 ao de “alto grau de desenvolvimento”, confirmando as hipóteses acima levantadas. Entre os municípios de médio porte populacional (20.000 a 100.000 habitantes), nota-se a predominância de IDTEs $\leq 0,5$, o que os classificaria como de médio/baixo desenvolvimento, mas não se pode desconsiderar o fato de que neste grupo se encontram 9 dos 20 municípios do estado que apresentam IDTEs $> 0,75$, incluídos entre os de mais “alto desenvolvimento econômico”. Já os municípios entre 100.000 e 500.000 habitantes, 6 podem ser classificados como de baixo/médio desenvolvimento (IDTE $\leq 0,5$), 12 como de “médio desenvolvimento” ($0,5 < \text{IDTE} \leq 0,75$) e 4 como de “alto desenvolvimento” (IDTE $> 0,75$), enquanto todos com população acima de 500.000 figuram no último grupo de desenvolvimento mais elevado.

Tabela 2. Estado de Minas Gerais: número de municípios, por IDTE e faixas de população em 2008

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

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

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

A Tabela 3 realiza a mesma leitura, considerando como variável o nível do PIB *per capita* dos municípios. Como se percebe, 552 municípios encontram-se nas faixas de PIB *per capita* de até R\$ 10.000, no ano de 2008, inferior, portanto, à média estadual. Mas, mesmo nessas faixas, 5

municípios registram IDTEs que os incluem, de acordo com nossa classificação, no grupo dos de médio desenvolvimento e 1 município apresenta IDTE > 0,75. Na terceira faixa de PIB *per capita* (de R\$ 10.000 a 20.000), que pode ser tomada como a média observada, para o estado, figuram 234 municípios, mas 41 destes apresentam um IDTE de “grau médio de desenvolvimento” e 4 de “alto desenvolvimento”. Nas faixas seguintes de PIB *per capita*, que estão acima da média do estado, a predominância é de IDTEs de “médio e alto grau de desenvolvimento econômico”, embora, para alguns municípios sejam registrados IDTEs $\leq 0,5$, incluindo o caso de um município com PIB *per capita* acima de R\$ 50.000, o que é indicador da existência de uma atividade tipo “enclave” ou isenta de tributação ou ainda por ela subtaxada. Esses resultados apenas confirmam a grande diversidade existente entre os municípios no estado, ao mesmo tempo em que indica algumas exceções que podem ocorrer quando se vincula o PIB à geração de receitas próprias, seja no caso específico da existência de alguma atividade em seu território que não contribui para a geração de receitas tributárias, porque isenta ou não alcançada pela tributação, seja pelo fato de municípios menores contarem com atividades altamente geradoras de impostos para a administração pública.

Tabela 3. Estado de Minas Gerais: número de municípios, por IDTE e PIB *per capita* em 2008

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

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

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

A Tabela 4 mostra, por sua vez, como se distribuem os municípios, considerando os seus níveis de IDTEs pelas regiões de planejamento do estado. É interessante notar que nas regiões com PIB *per capita* menor — Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas — são predominantes IDTEs $\leq 0,5$,

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

Tabela 4. Estado de Minas Gerais: número de municípios, por IDTE e regiões de planejamento em 2008

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

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

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

Esses resultados indicam não ser possível estabelecer uma relação direta envolvendo, em conjunto, as variáveis IDTE, população, PIB *per capita* e regiões de planejamento. Municípios de pequeno porte podem contar com uma atividade econômica mais robusta, devido à existência de plantas industriais ou à exploração de recursos naturais em seu território, o que garante à administração pública maior capacidade de extração de recursos tributários, enquanto municípios de maior porte podem ou não desfrutar dessas condições, muitas vezes funcionando, na ausência de dinamismo de

sua economia, como cidade-dormitório ou, apenas, como ofertante de serviços, gerando menores receitas para a administração. Da mesma forma, dada a diversidade das estruturas econômicas dos municípios, tanto regiões mais pobres podem contar com localidades mais desenvolvidas em seu território, geralmente centros regionais ou dotados de algum recurso natural ou turístico, como nas mais desenvolvidas localidades com baixo desenvolvimento coexistem com centros mais dinâmicos e com economia diversificada.

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

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

Araporã, município do Triângulo, contava, em 2008, com uma economia diversificada e uma localização privilegiada. Circundado por oito grandes usinas hidrelétricas, incluindo Furnas, abriga, em seu território, grandes empresas da agroindústria, da mineração, de serviços e uma agricultura favorecida pelas condições climáticas e pela fertilidade das terras. Além disso, beneficia-se de um grande potencial turístico e de lazer propiciado pelo lago da hidrelétrica de Furnas e do rio Paranaíba. São Gonçalo do Rio Abaixo, localizado na região Central, conta com atividades de extra-

tivismo (mineral e vegetal) exploradas por grandes empresas (incluindo a Vale do Rio Doce e a Cenibra), com agropecuária favorável, além de constituir-se em polo industrial — próximo de usinas siderúrgicas, como a Arcelor-Mittal, a Usiminas, Acesita — e de uma unidade da Gerdaul em instalação.

Rio Acima, também localizado na região Central, não possui atividade econômica expressiva, devendo-se o seu IDTE mais elevado, o que contraria a hipóteses deste trabalho, ao fato de a administração pública ter estruturado um sistema de incentivos tributários que leva muitas empresas de serviços a instalar-se, formalmente, em sua sede, embora operando efetivamente em outros municípios, o que favorece consideravelmente sua arrecadação de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

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

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

ção e regiões de planejamento, devendo-se atentar, portanto, para as especificidades que apresenta quando se analisa a realidade municipal.

Tabela 5. Estado de Minas Gerais: os 20 maiores municípios, por IDTE, PIB *per capita*, população e regiões de planejamento em 2008

Ranking	Municípios	Região de planejamento	IDTE 2008	PIB <i>per capita</i> 2008	População
853	Betim	Central	0,923	66.509,93	429.507
852	Uberlândia	Triângulo	0,876	25.871,87	622.441
851	Nova Lima	Central	0,872	37.301,00	75.530
850	Contagem	Central	0,871	27.163,26	617.749
849	Belo Horizonte	Central	0,868	19.537,27	2.434.642
848	Congonhas	Central	0,849	19.990,47	48.066
847	Arapora	Triângulo	0,844	179.919,12	6.414
846	Ipatinga	Rio Doce	0,843	28.863,08	241.720
845	Juiz de Fora	Mata	0,839	15.477,09	520.612
844	São Gonçães do Rio Abaixo	Central	0,831	99.347,24	9.627
843	Itabira	Central	0,820	35.065,33	109.380
842	Mariana	Central	0,818	46.448,03	53.989
841	Timóteo	Rio Doce	0,816	33.538,56	79.100
840	Ouro Preto	Central	0,814	41.665,40	69.251
839	Iturama	Triângulo	0,802	18.385,81	32.845
838	Ouro Branco	Central	0,796	81.623,88	35.029
837	Rio Acima	Central	0,700	9.759,16	8.597
836	Uberaba	Triângulo	0,766	24.012,77	292.377
835	Itabirito	Central	0,761	27.887,07	43.314
834	Belo Oriente	Rio Doce	0,751	26.951,65	22.289

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

Tabela 6. Estado de Minas Gerais: os 20 menores municípios, por IDTE, PIB *per capita*, PIB *per capita*, população e regiões de planejamento em 2008.

Ranking	Municípios	Região de planejamento	IDTE 2008	PIB <i>per capita</i> 2008	População
1	São José da Safira	Rio Doce	0,923	66.509,93	429.507
2	Bias Fortes	Mata	0,876	25.871,87	622.441
3	Pedro Teixeira	Mata	0,872	37.301,00	75.530
4	Venceslau Brás	Sul de Minas	0,871	27.163,26	617.749
5	Cipotânea	Mata	0,868	19.537,27	2.434.642
6	Marmelópolis	Sul de Minas	0,849	19.990,47	48.066
7	Santo Antônio do Rio Abaixo	Central	0,844	179.919,12	6.414
8	Glauçilândia	Norte de Minas	0,843	28.863,08	241.720
9	Paiva	Mata	0,839	15.477,09	520.612
10	Lamim	Mata	0,831	99.347,24	9.627
11	Santana do Garambéu	Central	0,820	35.065,33	109.380
12	Olaria	Mata	0,818	46.448,03	53.989
13	Senador Cortes	Mata	0,816	33.538,56	79.100
14	Serranos	Sul de Minas	0,814	41.665,40	69.251
15	Carvalhos	Sul de Minas	0,802	18.385,81	32.845
16	Dom Viçoso	Sul de Minas	0,796	81.623,88	35.029
17	Itaverava	Central	0,700	9.759,16	8.597
18	Passabém	Central	0,766	24.012,77	292.377
19	Rochedo de Minas	Mata	0,761	27.887,07	43.314
20	Bandeira	Jequitinhonha/Mucuri	0,751	26.951,65	22.289

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

6 Principais conclusões sobre o IDTE

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

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

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

Apesar das lacunas deixadas pelas limitações dos dados utilizados, foi possível constatar que os maiores níveis de IDTE foram registrados em municípios com PIB *per capita* mais alto, refletindo a forte correlação exis-

tente entre essas variáveis. Contudo, não restam dúvidas quanto à dificuldade desta análise ante a grande diversidade dos municípios no estado. A grande heterogeneidade econômica existente no universo de municípios, por exemplo, pode ser confirmada, de um lado, na existência de 754 municípios classificados nas faixas de baixo/médio desenvolvimento, com níveis *per capita* do PIB que respondem por, no máximo, 66% da média obtida para o estado; e, de outro lado, em contraposição, a existência de pequenos municípios que contam com alguma atividade econômica expressiva, apresentando PIB *per capita* alto e IDTE elevado, ou mesmo de grandes municípios que, por não possuírem bases econômicas desenvolvidas, registram baixos IDTEs.

Partindo-se para a análise do IDTE, segundo critérios populacionais, constatou-se que quase 80% dos municípios com IDTE = 0,25, têm população de até 10.000 habitantes. Os municípios de médio porte, predominantemente, foram classificados como de “médio/baixo desenvolvimento”, embora uma parcela possa ser incluída entre os de mais “alto desenvolvimento econômico”. Todos os 4 municípios com mais de 500.000 habitantes foram enquadrados como grupo de desenvolvimento mais elevado.

Considerando a análise em relação ao PIB *per capita*, verificou-se que quase 100% dos municípios que se encontravam na faixa de até R\$ 10.000 por habitante foram classificados como “baixo desenvolvimento econômico”, ao passo que os que apresentaram valores acima do PIB *per capita* médio do estado desse grupo foram classificados como “médio e alto grau de desenvolvimento econômico”, comprovando a hipótese de forte correlação entre as dimensões PIB *per capita* e IDTE. Chama-se a atenção, no entanto, para o fato dessa relação não ser absoluta, tendo sido identificadas exceções na análise realizada.

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

à média estadual, e, portanto, mais desenvolvidas — Alto Paranaíba, Central e Triângulo — encontram-se os municípios com níveis mais elevados de IDTE. Contudo, mesmo a Região Central, demonstrou uma concentração de municípios com “baixo/médio desenvolvimento econômico”.

Assim, pode-se concluir que se os resultados indicam a existência de uma forte correlação positiva envolvendo as variáveis IDTE e a estrutura produtiva, a população, e as regiões de planejamento. O IDTE não pode ser visto como índice absoluto de desenvolvimento econômico, decorrente da diversidade e especificidades da realidade municipal, sobretudo do ponto de vista da população e da localização territorial. Isso porque IDTEs mais elevados não podem ser associados, automaticamente, pela análise realizada, a níveis mais altos de desenvolvimento pelas seguintes razões: 1) ao fato de que o conceito de desenvolvimento envolve outras dimensões que vão além da capacidade de geração de valor adicionado; 2) porque a geração de maior valor adicionado não resulta, necessariamente, nem de uma estrutura produtiva mais diversificada e avançada tecnologicamente, podendo ser fruto de economia de “enclave”, exploração de recursos naturais/minerais; nem do maior tamanho da população (cidades-dormitórios, por exemplo, contam com contingentes elevados de população, mas não com vida econômica pulsante); e nem, necessariamente, de uma localização privilegiada; 3) assim como IDTEs mais elevados podem ser frutos de uma engenharia tributária, como se viu para o caso de Rio Acima, que favorece a arrecadação própria do município sem que esse conte com uma economia desenvolvida e diversificada, nem com contingente expressivo de população de seus níveis de renda.

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

Referência

BARACHO, M. A. P. A. A importância da gestão das contas públicas municipais sob as premissas da governança e accountability. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: TCE-MG, vol. 34, n.º 1, jan.-mar. 2000, pp. 129-61.

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

- . *Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)*. Belo Horizonte: Centro de Estudos Econômicos e Sociais/Fundação João Pinheiro, 2008.
- . *Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)*. Belo Horizonte: Centro de Estudos Econômicos e Sociais/Fundação João Pinheiro, 2010.
- Governo do estado de Minas Gerais. Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – 2011-2030. Gestão para a Cidadania*. Belo Horizonte, 2011.
- HINRICHS, H. H. *Teoria geral da mudança na estrutura tributária durante o desenvolvimento econômico*. Trad. Ciro Heitor França de Gusmão. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda, 1972.
- INSTITUTO JONES. *Dinâmica das finanças públicas municipais: 1995-1998*. Vitória: Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES): Secretaria de Estado do Planejamento do Estado do Espírito Santo, 2000.
- OLIVEIRA, F. A. de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- PRADO, S. R. R.; QUADROS, W. & CAVALCANTI, C. E. *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo-Brasília: Fapesp-Fundap-Ipea, 2003.

Resumo

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

Palavras chave: Finanças Públicas. Desenvolvimento Econômico. Tributação.

Resumen

Este trabajo realiza un análisis del Índice de Desarrollo Económico y Fiscal (IDTF), un índice que pretende hacer una lectura de las condiciones y el nivel de desarrollo de la economía de un país de la ciudad/región o en base a su estructura de ingresos. Se analizan los orígenes, la metodología y los cambios en este índice desde su creación en 1998, así como su análisis de todos los municipios del estado de Minas Gerais para el año 2008, con el objetivo de evaluar su calidad.

Palabras clave: Finanzas Públicas. El desarrollo económico. Los impuestos.

Abstract

This paper conducts an analysis of the Index of Economic Development and Tax (RTDT), an index that purports to do a reading of the conditions and stage of development of the economy of a city / region or country based on its revenue structure. Discusses the origins, methodology and changes in this index since its inception in 1998, as well as its analysis of all municipalities in the state of Minas Gerais for the year 2008, aiming to assess its quality.

Keywords: Public finance. Economic development. Taxation.

