

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

ESFORÇO FISCAL NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE SÃO LOURENÇO  
(MG): UMA ANÁLISE ENTRE 2017 E 2020

JÉSSICA CRISTINA LUIZ

Varginha – MG  
2021

JÉSSICA CRISTINA LUIZ

ESFORÇO FISCAL NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE SÃO LOURENÇO  
(MG): UMA ANÁLISE ENTRE 2017 E 2020

Trabalho de conclusão do Programa Integrado de Ensino, Pesquisa e Extensão – PIEPEX - em Controladoria e Finanças do Bacharelado Interdisciplinar em Ciência e Economia da Universidade Federal de Alfenas – Campus Varginha. Orientador: Professor Dr. Adriano Antônio Nuintin.

Varginha – MG

2021

JÉSSICA CRISTINA LUIZ

ESFORÇO FISCAL NOS MUNICÍPIOS DA MICRORREGIÃO DE SÃO LOURENÇO  
(MG): UMA ANÁLISE ENTRE 2017 E 2020

Aprovada em:

Profº.

Instituição:

Assinatura:

Profº.

Instituição:

Assinatura:

Profº.

Instituição:

Assinatura:

## SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2. ESFORÇO FISCAL E MUNICÍPIOS: UMA BATALHA POR QUANTIAS .....</b>	<b>7</b>
<b>3. CARACTERÍSTICAS FISCAIS DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS .....</b>	<b>11</b>
<b>4 . METODOLOGIA.....</b>	<b>13</b>
4.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO .....	13
4.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	14
<b>5. ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>15</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>26</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>27</b>

## RESUMO

A situação fiscal do setor público é tema importante no cenário atual. As contas públicas municipais, por sua vez, apresentam uma realidade única e bem distinta de estados e da União, grandes arrecadadores da esfera pública. O presente estudo buscou analisar a dependência de municípios em relação a repasses intergovernamentais no período entre 2017 e 2020. Para isso, foram utilizados dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do período mencionado. Como resultados da pesquisa, verificou-se que municípios com menos habitantes tendem a ter mais dependência de transferências do estado ou da União do que municípios mais populosos. Porém, mesmo nos municípios mais populosos da região, ficou evidente a alta dependência de transferências de recursos externos, constatando o baixo esforço de arrecadação própria das cidades da microrregião em análise. Como conclusão, apresenta a necessidade de colocar em debate o remodelamento das contas municipais na esfera de contas do setor público brasileiro.

**Palavras-chave:** esforço fiscal, arrecadação municipal, federalismo fiscal.

## 1. INTRODUÇÃO

A situação fiscal dos entes federados é tema de suma relevância perante as necessidades de financiamento do setor público e da sociedade brasileira. Com a instituição da Constituição de 1988, os municípios ganharam novas atribuições como entes federados, podendo ter mais autonomia para a resolução de demandas locais, sem a centralização excessiva de decisões na União. Com isso, surgiram também novas responsabilidades, como a de buscar sua própria arrecadação, de acordo com sua base tributária disponível.

O presente trabalho buscou analisar qual a dependência dos municípios da microrregião de São Lourenço, localizada no sul de Minas Gerais, em relação a transferência de recursos de estados ou do Governo Federal. O trabalho se justifica na medida em que entender a realidade fiscal dos municípios serve como fonte para alterar a matriz tributária brasileira, de modo com que os municípios não se tornem dependentes da situação fiscal da União e consigam resolver as demandas locais com recursos próprios.

Como objetivos específicos do estudo, tem-se:

- (i) Apresentar a evolução das receitas próprias dos municípios estudados;
- (ii) Apresentar a evolução das receitas de transferência destes municípios;
- (iii) Evidenciar a participação das receitas de transferência no total de receitas dos municípios analisados.

Parte-se da hipótese de que municípios menos populosos possuem maior dificuldade em arrecadar, devido o alto custo político de se realizar mudanças tributárias a nível local. Assim, gestores públicos se veem amarrados em alterar a carga tributária municipal e a sociedade como um todo tem seu desenvolvimento limitado pela dependência de recursos vindos de outras esferas governamentais. Do mesmo modo, discute-se que a alta dependência de municípios em relação a repasses intergovernamentais é uma realidade fiscal no Brasil e que os municípios, apesar de possuírem autonomia para arrecadar, dispendem pouco esforço para melhorar sua receita de arrecadação própria.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: além desta introdução, segue-se um referencial em que se aborda a evolução em termos fiscais dos entes federados no Brasil e como outros estudos observaram as características fiscais dos municípios de Minas Gerais. Em seguida, apresenta-se a metodologia realizada no estudo, que é seguida pela exibição dos resultados e sua discussão. Por fim, apresentam-se as breves conclusões sobre a pesquisa.

## 2. ESFORÇO FISCAL E MUNICÍPIOS: UMA BATALHA POR QUANTIAS

O entendimento sobre como os municípios brasileiros ganham destaque no cenário político e econômico do país remonta a promulgação da Constituição em 1988. É nessa legislação que tanto os Estados como os Municípios são dotados de maior autonomia política, legislativa e também financeira (MASSARDI; ABRANTES, 2011).

Esse movimento foi chamado de descentralização fiscal. Logo, isso significou a redução do poder concentrado na esfera federal, que redistribuiu suas competências tributárias e suas receitas públicas para os outros entes federados.

Os municípios foram considerados os maiores beneficiados por essas mudanças, pois obtiveram um significativo aumento nos percentuais de repasse das transferências, principalmente do Fundo de Participação Municipal (FPM), que é repassado pelo governo federal (SOUZA, 2007). Gasparini e Miranda (2006) discutem que a modernização tributária promovida pelo regime militar, em 1967, criou um desequilíbrio vertical na hierarquia de tributos. Assim, é nesse momento que é criado o FPM, com características redistributivas, cujas fontes de recursos seriam pautadas na arrecadação do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR). São transferidos 22,5% da arrecadação desses dois tributos.

A transferência dos recursos que compõem o FPM pode ser dividida em três partes:

- 10% são distribuídos às capitais estaduais conforme coeficientes que consideram a população e o inverso da renda per capita do respectivo estado.
- 86,4% são distribuídos aos municípios do interior do país, de acordo com coeficientes definidos por faixa populacional no Decreto-Lei 1881/81.
- 3,6% são destinados à Reserva do Fundo de Participação dos Municípios, que é distribuída entre os municípios do interior do país com coeficiente igual a 4,0 até o ano de 1998 e 3,8 a partir do exercício financeiro de 1999. O recurso da reserva é um complemento aos valores recebidos conforme o item anterior, e a distribuição ocorre de acordo com coeficientes que consideram a população e o inverso da renda per capita do respectivo estado (GOUVÊIA; VARELA; 2008, p.7).

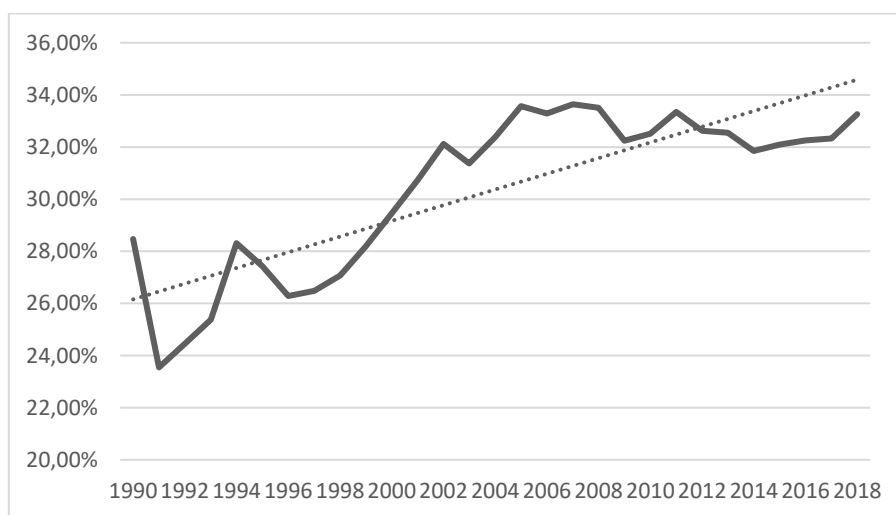
Com as novas atribuições elencadas aos governos municipais, problemas que antes eram de difícil solução, devido ao distanciamento geográfico do poder público (lembrando que o Brasil é um país de dimensões continentais), agora seria possível conhecer e ser mais eficiente na redução de desigualdades e de questões locais. Desse modo, esses entes subnacionais agora possuíam papel determinante no desenvolvimento econômico e social de sua localidade, devendo, para isso, garantir os recursos necessários para seu sustento (VIEIRA *et al*, 2017).

Esse movimento de descentralização do estado brasileiro também pode ser visto como uma forma de combater desigualdades regionais e/ou históricas, através da transferência de poder, recursos e responsabilidades para o governo local (FARINA *et al*, 2008). Assim,

pensando na máquina pública racional e eficiente, bastaria que esses municípios maximizassem sua utilidade, na figura da gestão pública, para que as mazelas sociais e as demandas locais pudessem ser resolvidas (PASSOS; NASCIMENTO, 2018).

Logo, exhibe-se a importância de que o município exerça a arrecadação de tributos a nível municipal. Segundo Massardi e Abrantes (2015), essa arrecadação consiste em todas as taxas, impostos e contribuições recolhidos dos municípios. A nível nacional, o montante arrecadado por todas as esferas de governo, dividido pela riqueza gerada pelo país, que é medida pelo Produto Interno Bruto (PIB), resulta no valor da carga tributária brasileira. O gráfico 01 exhibe a carga tributária no Brasil entre 1990 e 2018.

**Gráfico 01** – Evolução da carga tributária. Brasil: 1990-2018.



**Fonte:** Receita Federal Brasileira - Ministério da Economia

Percebe-se que através do gráfico 01 que a carga tributária se elevou, desde o limiar da década de 90, acelerando-se principalmente após 1998. Na década de 2010, ela mantém uma média de estar acima dos 30% do PIB brasileiro, o que é considerado elevado perante outros países (LIMA; REZENDE, 2019). Porém, será que uma carga tributária alta (que significa que o governo está arrecadando impostos de sua população) significa desenvolvimento econômico para a população?

As transferências da União aos municípios são consideradas, para alguns autores, como um motivo da alta carga tributária brasileira, dado o custo que é manter municípios, principalmente os que possuem baixa densidade populacional (FAVATO, 2018). Nesse sentido, Moraes (2006), aponta que a utilização de transferências intergovernamentais criou um cenário no país que privilegia os pequenos municípios, que não possuem um esforço fiscal de arrecadar tributos que são de sua própria competência, tornando-se dependentes dessas transferências.



Massardi e Abrantes (2015) apontam que o esforço fiscal é um índice que pode ser obtido por meio da comparação entre as receitas próprias arrecadadas e as receitas em potencial que podem ser mensuradas através da base tributária disponível, ou seja, pessoas físicas ou jurídicas que regularmente pagam seus impostos ao município. Com a descentralização realizada, era de se esperar que as pequenas cidades buscassem ampliar seu montante arrecadado, pensando em transformar esses recursos em ações para a sociedade, criando um local mais desenvolvido, sustentável e trazendo à tona o conceito de eficácia do serviço público, que deve ser gerador de externalidades positivas, criando um círculo virtuoso de desenvolvimento econômico e social.

Analisando um total de 21 artigos sobre o tema, Ribeiro *et al* (2019) apontaram que existe uma dependência financeira dos municípios em relação às transferências estabelecidas pelo Fundo de Participação dos Municípios. Logo, há uma correlação entre o volume da arrecadação municipal e a transferência de recursos. Desse modo, os recursos do FPM, que serviriam para equilibrar as contas públicas acabam sendo utilizados para atender as necessidades básicas das prefeituras.

Falar sobre o esforço fiscal também é entender quais mecanismos de arrecadação os municípios tem à disposição para angariar recursos de sua base tributárias. Primeiramente, podem-se citar os impostos: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). O primeiro deles é considerado como um instrumento de política urbana e possui o maior percentual de arrecadação, dentre os impostos citados.

O IPTU é um imposto cobrado anualmente pelas cidades e por representar um valor considerável da renda das famílias brasileiras, acaba sendo tema de muita discussão na literatura, seja em economia, administração pública ou contabilidade do setor público. Segundo Carvalho Júnior (2006), as prefeituras deveriam planejar com excelência a arrecadação desse imposto, pois, além da questão tributária, pode resolver outros dilemas de suas localidades, tais como planejamento urbano, apropriação da mais valia gerada pela valorização de bairros ou distritos industriais. Discute-se ainda que o IPTU, em muitas cidades brasileiras, ainda é um imposto cobrado de forma regressiva, ou seja, onera muito mais as famílias de baixa renda do que pessoas de classe social mais elevadas (AFONSO *et al*, 2013).

Já o ISS, por sua vez, também se apresenta como uma ótima fonte de recursos para os municípios, dado que o setor de serviços é sempre expressivo, independente do porte dos municípios. Porém, a literatura aponta que é importante que as prefeituras trabalhem com

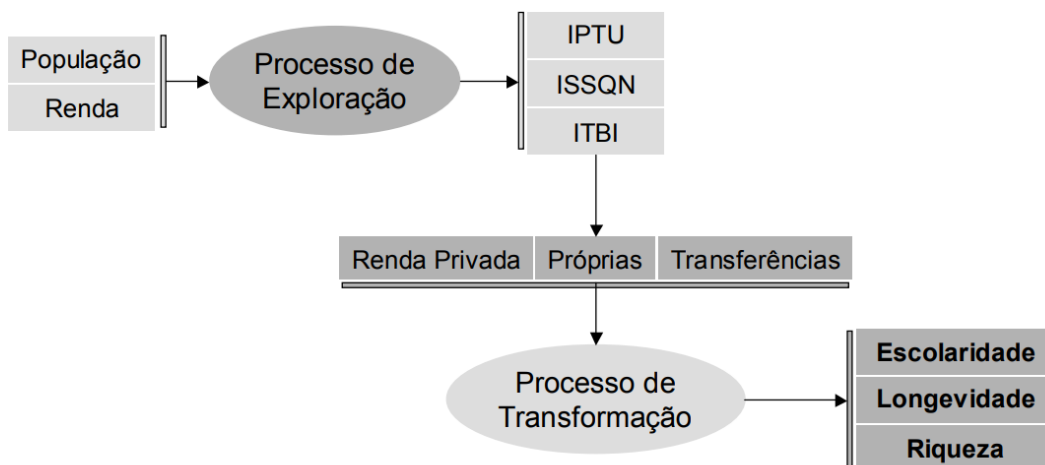
estimativas de sua arrecadação, pois a informalidade no mercado de trabalho brasileiro é um fator que dificulta cada vez mais o recolhimento desse tributo (OZAKI; BIDERMAN, 2004).

Além dos impostos, a prefeitura também pode cobrar taxas relativas ao serviço efetuado, tais como taxas de iluminação pública, de recolhimento e manejo do lixo, dentre outras. Além disso, muitas vezes, contribuições de melhorias são cobradas pelas gestões municipais em momentos em que benefícios ou externalidades positivas são geradas por obras públicas que podem valorizar bens imóveis nos municípios.

Para que o esforço fiscal seja efetivamente estabelecido nas cidades, a literatura aponta que as prefeituras devem seguir princípios diversos que pautam a administração pública. Logo, para Ozaki e Biderman (2004), citando Stiglitz (2000):

Tal sistema caracteriza-se pelo seguinte elenco. 1) Eficiência econômica: não deve interferir na alocação eficiente de recursos. 2) Simplicidade administrativa: deve ser fácil e relativamente barato de se operar. 3) Flexibilidade: deve responder com agilidade, de preferência automaticamente, às mudanças econômicas. 4) Responsabilidade política: os indivíduos devem saber quanto estão pagando e recebendo (transparência). 5) Justiça: indivíduos iguais devem ser tratados da mesma forma; indivíduos diferentes, de forma diferenciada, garantindo-se que quem pode mais paga mais (OZAKI; BIDERMAN, 2004, p.105).

Com essa tentativa de aumentar a quantidade de impostos arrecadados, prefeituras de diversos municípios poderiam melhorar sua situação financeira e até mesmo social. A figura 01 apresenta a forma como essa transformação de tributos em qualidade de vida poderia ocorrer.



Fonte: CAMPELO (2003, p.4).

Porém, na prática, o que acontece é que muitos municípios possuem dificuldades em exercer com efetividade um aumento na arrecadação de impostos. O Brasil possui muitos municípios de pequenos porte, muitos deles abaixo de 20 mil habitantes. Segundo o Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2018, 68,4% dos municípios brasileiros possuíam até 20 mil habitantes e abrigavam apenas um total de 15,4% da população.<sup>1</sup>

Nesses locais o custo político do aumento de impostos é elevado, o que faz com que muitos prefeitos e vereadores não optem por estratégias de reajuste de impostos ou mesmo de ampliação de incidência de alguns tributos. Assim, como já é institucionalizado o repasse de transferências intergovernamentais, preferem se abster de arrecadar no próprio município e ficam dependentes desses recursos gerados fora daquela localidade.

Sobre esse tema, Cossio (1995), em um trabalho seminal, identificou através de um modelo econométrico que quanto maior o nível de transferências intergovernamentais, menor o esforço fiscal das localidades que as recebem. O autor ainda afirma que:

A lógica da relação transferências/esforço de arrecadação baseia-se na preferência dos administradores dos níveis inferiores de governo em financiar a provisão de bens públicos locais com recursos de terceiros (neste caso, através de transferências federais), e não na extração de recursos tributários de suas comunidades. A elevação da pressão tributária gera custos políticos que inexistem no caso do financiamento não-tributário (COSSIO, 1995, p79)

Segundo Massardi e Abrantes (2015, p.301) “o elevado grau de dependência de transferências induz à ineficiência na arrecadação (preguiça fiscal), o que é denominado na literatura como comportamento *freerider* (carona)”. Assim, salienta-se que o sistema de transferências intergovernamentais tende a ser um obstáculo ao desenvolvimento dos pequenos municípios, devido ao não esforço fiscal a que se submetem. O principal prejudicado nesse contexto é a União, que se vê cada vez mais pressionada por prefeitos de diferentes localidades na continuidade dos repasses legais do FPM.

No próximo tópico, será abordado como os municípios mineiros se inserem nesse contexto, como forma de explicar um pouco sobre os estudos já existentes na literatura a respeito da questão tributárias nos municípios de Minas Gerais.

### **3. CARACTERÍSTICAS FISCAIS DOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS**

Sabe-se que o Brasil, por ser um país ainda em desenvolvimento, sofre com um processo histórico de desigualdade econômica e social. Nessa ótica, “o Estado de Minas Gerais é um dos que mais apresentam disparidades regionais, visto que coexistem regiões dinâmicas e modernas

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22374-ibge-divulga-as-estimativas-de-populacao-dos-municipios-para-2018> Acesso em: 01/06/2021.

com regiões atrasadas e estagnadas” (FONTES et al, 2008, p.1). Como exemplos de regiões dinâmicas, pode-se citar o Centro e o Sul do estado, além do Triângulo Mineiro; e como exemplos de regiões consideradas atrasadas, citam-se as regiões Norte e Noroeste de Minas.

Logo, Minas Gerais pode ser considerado, em partes, como um espelho do restante do território brasileiro. O Estado é o que possui o maior número de municípios de todas as unidades federativas (853 municípios) e, portanto, as dificuldades ou facilidades de arrecadação e diferentes situações fiscais certamente são fatores intrínsecos a sua realidade administrativa.

Wanderley (2010, p.1) afirma que “a distribuição do produto, da população, das receitas municipais e das arrecadações tributárias em Minas Gerais se dá de forma bastante concentrada no espaço, existindo forte assimetria espacial em seus valores per capita”. Ou seja, é importante estudarmos de forma mais adequada os motivos dessa assimetria, no intuito fornecer material de apoio aos órgãos da administração pública estadual.

Minas Gerais representa o segundo estado mais populoso do Brasil, o maior da região Sudeste, o quarto em extensão territorial e a terceira economia do país (SILVA *et al.*, 2012). Em um estudo sobre a autonomia financeira das mesorregiões mineiras, Caetano *et al* (2017) discutem que a autonomia financeiras dos municípios tende a ser maior de acordo com o volume do PIB desse local. As mesorregiões Jequitinhonha, Vale do Mucuri e Norte de Minas exibiram as menores estimativas médias do PIB. Ao considerar o PIB como um indicador do desenvolvimento econômico de uma localidade, logo, regiões menos desenvolvidas são aquelas que geralmente possuem menor autonomia financeira.

Vieira (2017) afirma que os municípios mineiros são fortemente influenciados na sua capacidade de arrecadação por variáveis que dinamizam sua base econômica, como por exemplo, o PIB. Nesse sentido, os municípios localizados na região Sul do estado de Minas Gerais são heterogêneos sejam em tamanho da população, tamanho do PIB, atividades dinâmicas, dentre outros pontos.

Apresenta-se que esses locais não dispõem de um eficiente planejamento econômico e social, o que obriga essas cidades, muitas vezes, a competir entre si por maiores fontes de recursos econômicos para conseguir atender as demandas de seus munícipes – como, por exemplo, geração de emprego e realização de investimentos estruturais.

Logo, muitas vezes, esses municípios ainda passam por situações de renúncia fiscal, deixando de arrecadar tributos que seriam cruciais para o saldo de receitas destes, em troca de benefícios para empresas de grande porte que nem sempre se revertem para a população em geral (BRANQUINHO, 2016). Assim, é evidente que alguns destes locais possuem maior

capacidade de servir como um ‘palco’ para empreendimentos de grande porte de empresas privadas nacionais ou estrangeiras, enquanto outros muitas vezes não possuem sequer indústrias em larga escala instaladas.

Rezende (2011, p.129) apresenta que no Sul de Minas Gerais há ainda um processo de concentração de atividades em alguns municípios dessas macrorregiões. Assim sendo, “as atividades econômicas, industriais e serviços se concentram em alguns municípios, onde são maiores a população, a arrecadação de tributos e muitas vezes as transferências intergovernamentais totais. Isso pode ser observado até mesmo na divisão da microrregião de São Lourenço, em que apenas um município possui população acima de 40 mil habitantes.

O autor ainda afirma que “nos municípios menores ocorre maior participação das atividades agrícolas ou agropecuárias, o que reduz a capacidade de geração de renda e de arrecadação de tributos e, por sua vez, são os mais dependentes de transferências externas” (REZENDE, 2011, p.129). Salienta-se ainda que o fato de que esses municípios não incentivam o desenvolvimento por via industrial, o que diminui a possibilidade de diversificação tributária. O relato ao setor agropecuário, que concentra as atividades rentáveis desses municípios nas mãos de poucas famílias, é prejudicial a arrecadação municipal.

Ferreira *et al* (2009) discute que nessa região é frequente a existência de famílias influentes e que em muitas cidades disputam o poder político local, em uma alternância de poderes, que remonta a República do ‘Café com Leite’. Assim, esse embate é oneroso para a população, na medida em que o conservadorismo e práticas patrimonialistas muitas vezes perseveram nesses locais, impedindo que o poder público atue de forma eficiente, limitando o desenvolvimento econômico e social e tornando esses municípios dependentes de transferências de outras instâncias governamentais, dado que não possuem condições de arrecadar os tributos necessários para sua subsistência.

Desse modo, a próxima seção tem como objetivo apresentar a metodologia que foi utilizada para o entendimento da realidade da arrecadação dos dezesseis municípios da microrregião em análise.

## **4 . METODOLOGIA**

### **4.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO**

Apresenta-se a pesquisa a ser desenvolvida neste trabalho como sendo de natureza descritiva, por ter como intuito descrever se os municípios da microrregião de São Lourenço são dependentes de transferências intergovernamentais ou se possuem capacidade de arrecadação própria.

Raupp e Beuren (2006) apresentam que a pesquisa descritiva tem como foco principal descrever características significativas de determinada população ou amostra, permitindo até mesmo o estabelecimento de relações entre variáveis. Assim, é plausível que com esse tipo de pesquisa consiga-se atingir o objetivo proposto por esta pesquisa.

Em relação à abordagem do problema, a pesquisa proposta apresenta um enfoque quantitativo, pois analisa-se os valores arrecadados pelos municípios dentro do período estipulado. Esse material permite elencar um conjunto de gráficos/tabelas que melhor expressam os possíveis resultados a serem encontrados no trabalho.

## **4.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Com relação aos procedimentos para a coleta de dados, é utilizada a pesquisa bibliográfica para discorrer sobre o panorama de arrecadação dos municípios brasileiros nas últimas décadas e do cenário de dependência de transferências intergovernamentais que vigora atualmente em todo o território brasileiro. Além disso, apresenta-se uma breve discussão dos estudos disponíveis e referentes a arrecadação municipal dos municípios mineiros, nessa mesma perspectiva.

Conforme Gil (2010), a pesquisa documental assemelha-se à pesquisa bibliográfica, sendo a natureza da fonte a diferença entre ambas. Na pesquisa bibliográfica se utiliza das contribuições diversas dos autores, enquanto a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam tratamento analítico.

Por meio da pesquisa documental são coletados os dados fiscais (receitas e despesas) dos municípios pertencentes à microrregião de São Lourenço – Minas Gerais. Essa microrregião é composta por 16 municípios<sup>2</sup>, sendo eles: Alagoa, Baependi, Cambuquira, Carmo de Minas, Caxambu, Conceição do Rio Verde, Itamonte, Itanhandu, Jesuânia, Lambari, Olímpio Noronha, Passa-Quatro, Pouso Alto, São Lourenço, São Sebastião do Rio Verde e Soledade de Minas. A escolha dessa microrregião se dá por pertencer a macrorregião do Sul de Minas, a qual apresenta um dinamismo econômico; e por possuir municípios de diferentes portes populacionais, sendo alguns destes municípios turísticos, pertencentes ao Circuito das Águas, em Minas Gerais.

O período compreendido na análise vai de 2017 a 2020. A escolha desse período representa a atual realidade desses municípios, filtrando-se o período de dois governos. A

---

<sup>2</sup> Disponível em:

[https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/arquivos/2016/ligminas\\_10\\_2\\_04\\_listamesomicro.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/arquivos/2016/ligminas_10_2_04_listamesomicro.pdf) Acesso em: 17 de jun. de 2021.

economia brasileira foi fortemente afetada por choques internos e externos no período escolhido, pois vinha se recuperando de uma crise econômica que resultou na queda do Produto Interno Bruto em 2015 e 2016 e em 2020 a pandemia do COVID<sup>3</sup>-19 ocasionou mais uma queda da economia, a maior em 30 anos, que foi de -4,1%, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os dados da pesquisa foram retirados do SICONFI (Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), órgão vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>4</sup>. Analisam-se as receitas próprias do município, representadas pelas Receitas Brutas Realizadas dos principais impostos de caráter arrecadatório dos municípios, sendo eles: IPTU, ISS e ITBI, que representam a maior parte dos impostos que são de responsabilidade de arrecadação por parte desses municípios. Compara-se o valor da soma desses impostos com o total de transferências intergovernamentais, independente se são saldos repassados pelo Estado de Minas Gerais ou pela União.

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Ao buscar os dados dos municípios da microrregião de São Lourenço, não foram encontrados dados de três municípios, sendo eles: Olímpio Noronha, Lambari e Jesuânia. Logo, foram descartados da análise. Assim, para entender as informações referentes a arrecadação dos treze municípios da amostra, foram criados três grupos para melhor agrupamento e visualização das informações. A divisão dos grupos se encontra na tabela 1.

**Tabela 1** – Divisão dos municípios da microrregião de São Lourenço em agrupamento, de acordo com a faixa populacional<sup>5</sup>.

Nome do Grupo	Municípios Inclusos
Grupo 1 (de 0 a 10 mil habitantes)	Alagoa, Pouso Alto, São Sebastião do Rio Verde e Soledade de Minas
Grupo 2 (de 10 a 15 mil habitantes)	Cambuquira, Carmo de Minas e Conceição do Rio Verde
Grupo 3 (acima de 15 mil habitantes)	Baependi, Caxambu, Itamonte, Itanhandu, Passa Quatro
Outlier (Grupo separado)	São Lourenço

Fonte: Elaborada pela autora.

<sup>3</sup> A sigla se refere a CoronaVirus Disease, originada na China em 2019.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf> Acesso em: 17. de jun de 2020.

<sup>5</sup> A divisão foi feita com base na população estimada pelo IBGE em 2020, disponível no portal: <https://cidades.ibge.gov.br/>

O município de São Lourenço, por possuir um número de habitantes muito acima das demais cidades da região, foi separado dos grupos e tratado como um *outlier*. Feito isso, foi necessário calcular o resultado da arrecadação com base nas contas dos municípios dentro dos dados disponíveis. A equação 1 representa o que foi considerado como arrecadação própria dos municípios.

$$\text{Arrecad. Própria} = \text{Rec. IPTU} + \text{Rec. ISS} + \text{Rec. ITBI} \quad (1)$$

A arrecadação própria consiste na soma das receitas com IPTU, ISS e ITBI, considerados os principais grupos de receitas com impostos que são arrecadados pelos municípios. Feito isso, o valor total da arrecadação própria foi somado com as transferências intergovernamentais, na equação 2.

$$\text{Valor arrecadado} = \text{Arrecad. Própria} + \text{Transf. Intergov.} \quad (2)$$

As transferências intergovernamentais consideradas neste estudo foram aquelas feitas tanto pelo estado de Minas Gerais ou pela união. O valor arrecadado, portanto, deveria ser o grupo de receitas dos impostos selecionados somadas ao valor total das transferências feitas pelo governo estadual e federal.

Por fim, para se calcular um esforço próprio em arrecadar, dividiu-se a arrecadação própria pelo valor arrecadado, conforme a equação 3.

$$\text{Esforço próprio} = \text{Arrecad Própria} / \text{Valor arrecadado} \quad (3)$$

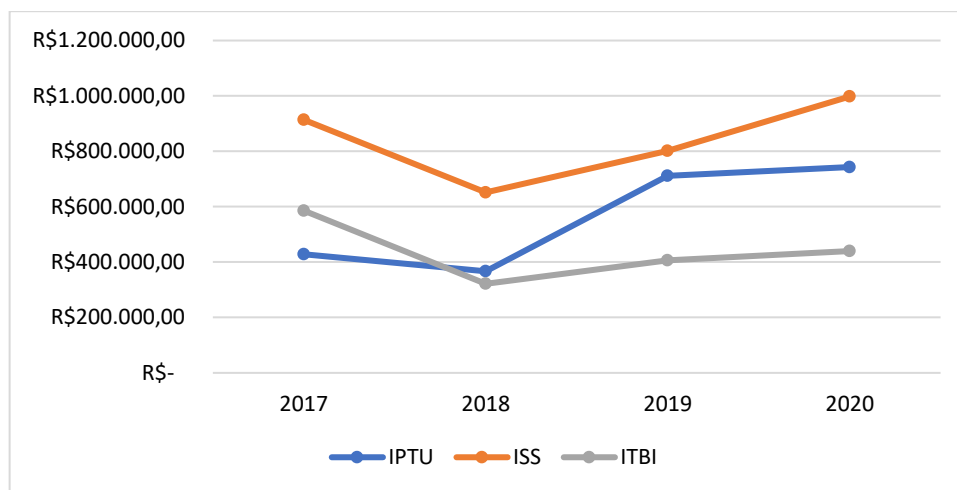
E para se entender o grau de dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais, bastou dividir o valor total das transferências pelo valor total arrecadado, como mostrado na equação 4.

$$\text{Grau de dependência} = \text{Transf. Intergov} / \text{Valor arrecadado.} \quad (2)$$



A partir deste ponto, apresentam-se os principais resultados da pesquisa. O gráfico 2 apresenta como foi a evolução da arrecadação dos três grupos de impostos nos anos selecionados para os municípios do grupo 1.

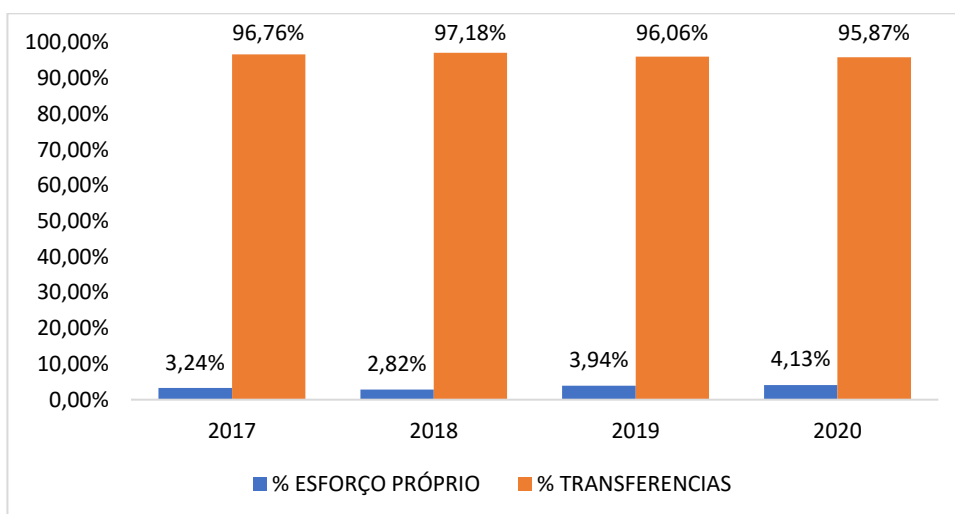
**Gráfico 2** – Evolução da arrecadação do IPTU, ISS e ITBI dos municípios do grupo 1 entre 2017 e 2020.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

O gráfico 02 apresenta que para os municípios do grupo 1, que são aqueles de menor porte populacional, o principal imposto arrecadado foi o ISS. Isso se aproxima do comum do observado nos municípios brasileiros, pois o ISS geralmente assume maior importância na arrecadação municipal. Observa-se também que o IPTU ultrapassou o ITBI e ficou em um patamar de arrecadação bem próximo ao do ISS.

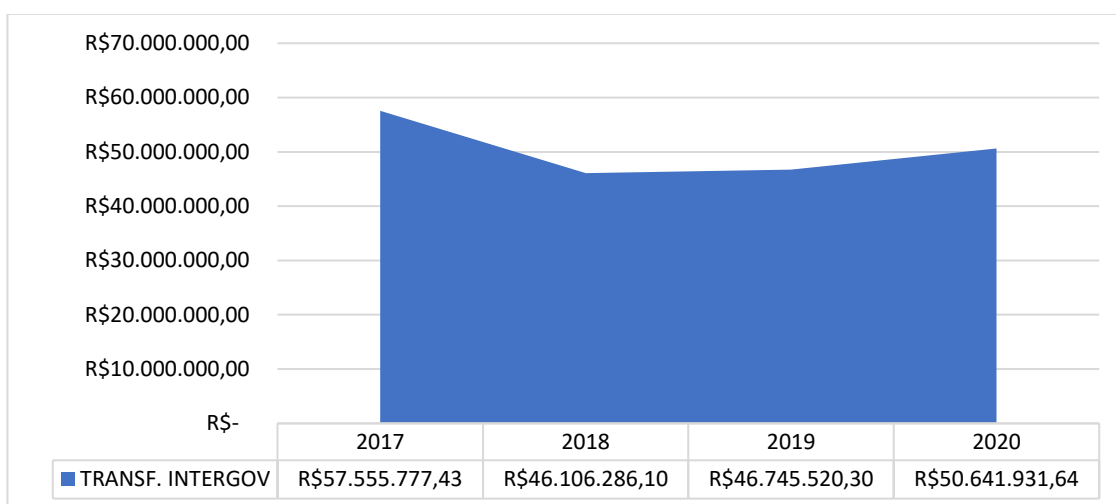
**Gráfico 3** – Grau de dependência de transferências intergovernamentais dos municípios do Grupo 1 entre 2017 e 2020.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

O gráfico 3 apresenta o grau de dependência dos municípios do grupo 1. É apresentado que em 2017 somente 3,24% das receitas selecionadas era de próprio cunho dos municípios desse grupo fazer o papel da arrecadação. Em 2020 esse valor aumentou para 4,13%, porém, a elevação não é significativa, se considerarmos que o valor das transferências representou mais de 95% em todos os anos da amostra. Isso mostra que os municípios desse grupo pouco arrecadam e dependem quase que exclusivamente do repasse dos entes federados para realizar suas ações ao longo dos anos.

**Gráfico 4** – Evolução das transferências governamentais para municípios do grupo 1 entre 2017 e 2020.

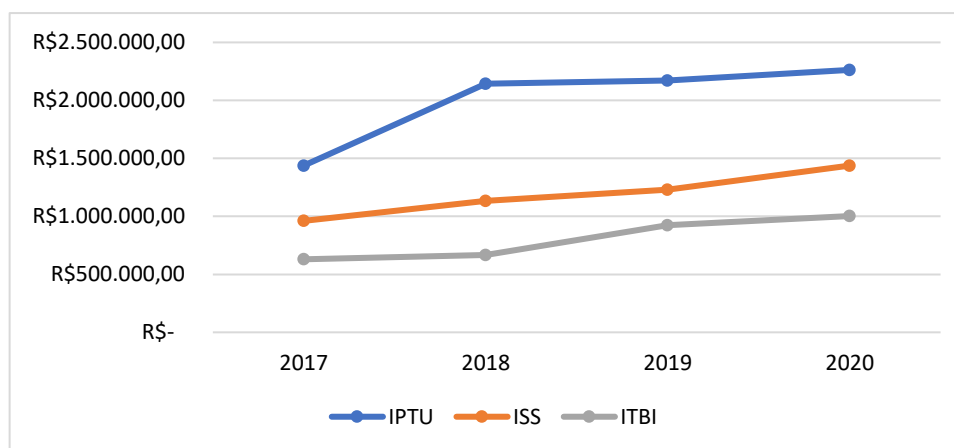


Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

O gráfico 4 representa a evolução dos repasses intergovernamentais ao longo do período selecionado. Observa-se que o valor sofreu uma queda considerável em 2018, porém, a trajetória ascendente foi recuperada desde então, apesar de que em 2020 o valor total transferido ser menor do que em 2018.

Agora, apresenta-se a avaliação obtida com os dados dos municípios que compõem o grupo 2. O gráfico 5 apresenta a evolução das receitas dos principais impostos selecionados no período que vai de 2017 a 2020.

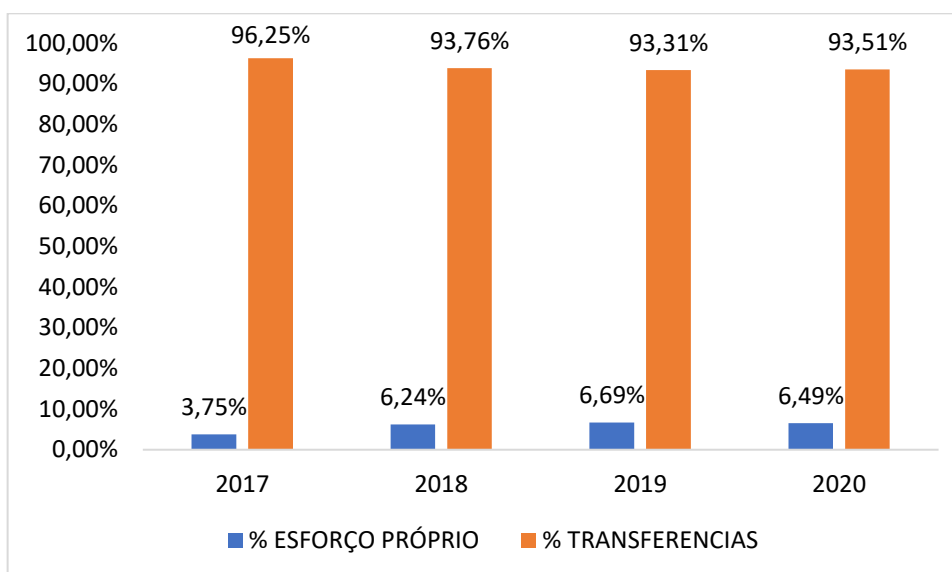
**Gráfico 5** - Evolução da arrecadação do IPTU, ISS e ITBI dos municípios do grupo 2 entre 2017 e 2020.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

Pelo exposto no gráfico 5, obteve-se um resultado diferente dos municípios do grupo 1. Os municípios do grupo 2 conseguiram elevar consideravelmente a sua receita obtida com o IPTU, que se mostrou com uma curva bem distante daquelas que representam o ISS e ITBI. Isso mostra um esforço maior de arrecadação, pois o IPTU é considerado um imposto muito sensível, que pode trazer consequências políticas, dificultando a reeleição dos cargos escolhidos pela população.

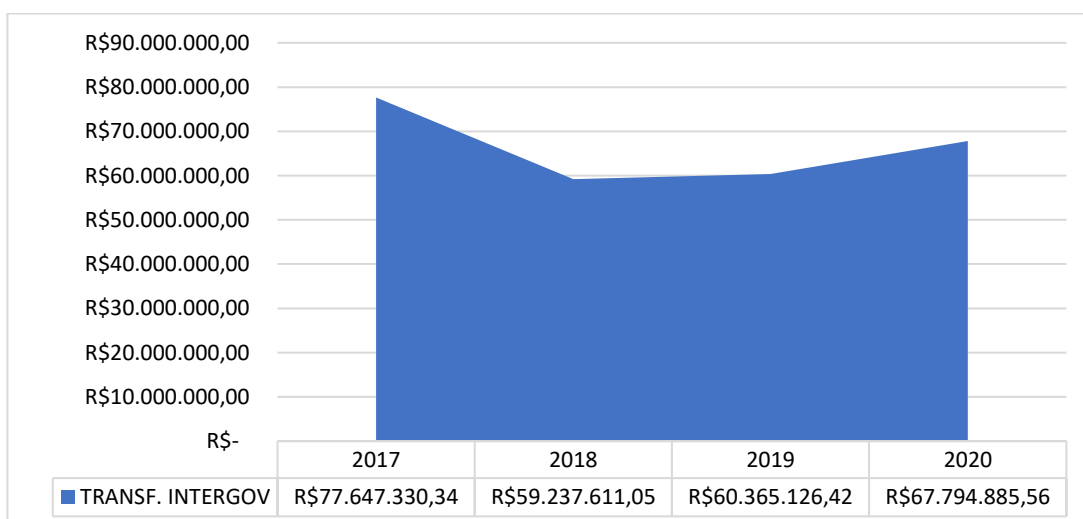
**Gráfico 6** - Grau de dependência de transferências intergovernamentais dos municípios do Grupo 2 entre 2017 e 2020.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

O grau de dependência dos municípios do grupo 2 é apresentado no gráfico 6. Observa-se uma pequena melhora no esforço próprio de arrecadação, se comparado aos municípios do grupo 1. Porém, o valor ainda é considerado baixo, pois as transferências intergovernamentais representaram mais de 90% das receitas desses municípios no período selecionado. Logo, novamente, visualiza-se o peso dos repasses estaduais e federais para compor os valores disponíveis para que esses municípios invistam em diversas áreas.

**Gráfico 7** - Evolução das transferências governamentais para municípios do grupo 2 entre 2017 e 2020.

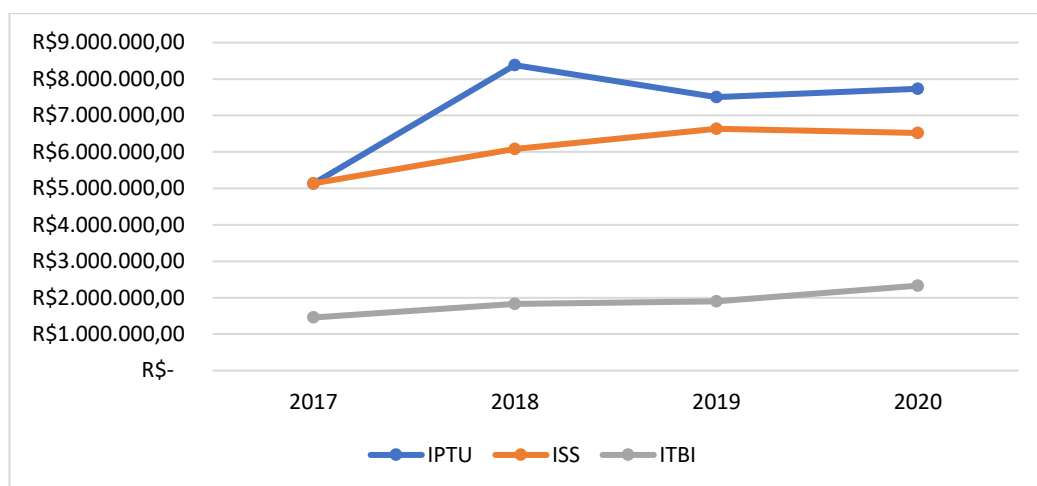


Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

Finalizando as análises do grupo 2, visualiza-se, no gráfico 7, a evolução das transferências intergovernamentais ao longo do período em análise. A evolução da curva foi bem semelhante à do grupo 1, com queda a partir de 2018 e uma tendência de recuperação até 2020. O montante transferido chama atenção, pois é muito próximo do apresentado para o grupo 1.

O grupo 3 representa os municípios com população acima de 15 mil habitantes e, portanto, são os maiores da amostra. O gráfico 8 apresenta a evolução da arrecadação dos principais impostos selecionados para essas cidades.

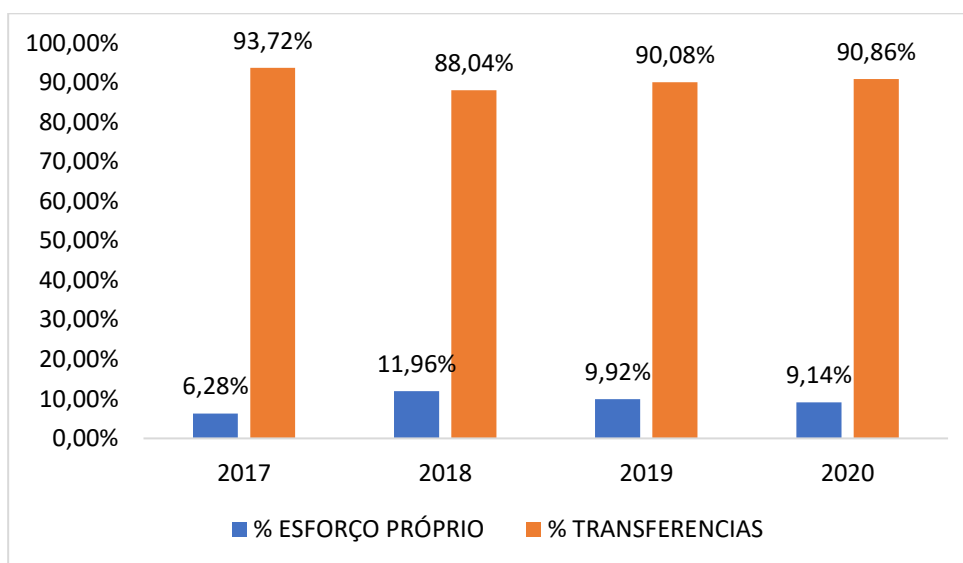
**Gráfico 8** - Evolução da arrecadação do IPTU, ISS e ITBI dos municípios do grupo 3 entre 2017 e 2020.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

Do mesmo modo que no grupo 2, para os municípios do grupo 3 o principal imposto arrecadado foi o IPTU, com valores bem próximos do ISS em 2017, 2019 e 2020. O ITBI, por representar um imposto que acontece a partir de fatos geradores muito específicos, acabou ficando como o menos expressivo para todos os grupos.

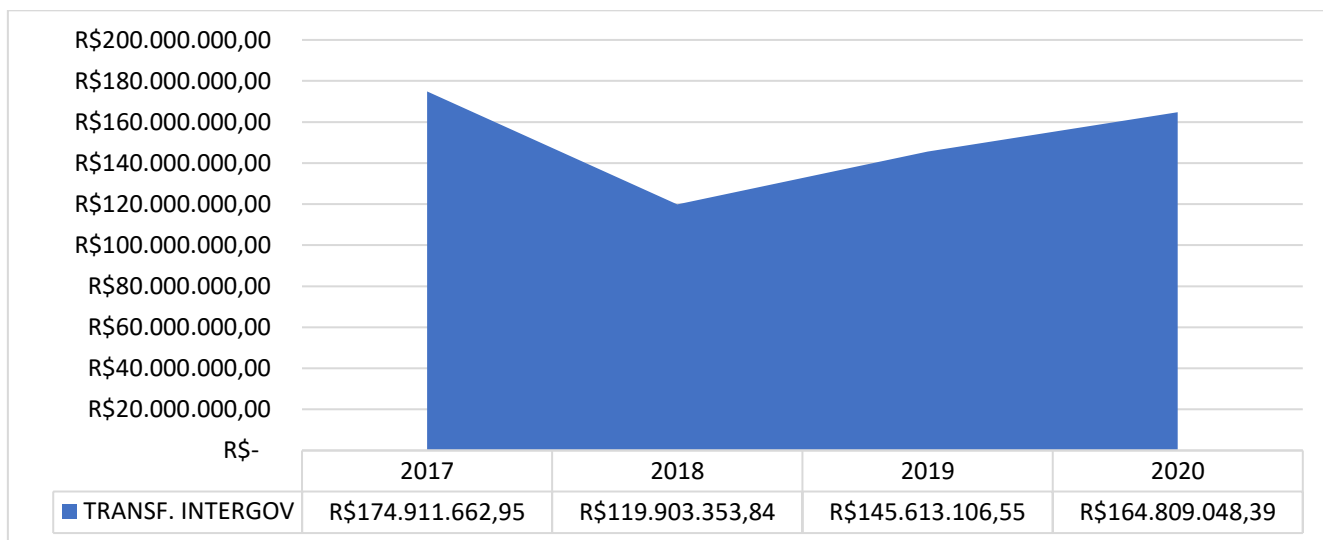
**Gráfico 9** – Grau de dependência de transferências intergovernamentais dos municípios do Grupo 3 entre 2017 e 2020.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

O gráfico 9, por sua vez, exibe o grau de dependência para os municípios do grupo 3. Estes apresentam uma situação um pouco melhor do que os municípios do grupo 2. Salienta-se que em 2018 o esforço de arrecadação própria ultrapassou o valor de 11%. Apesar de uma leve melhora na dependência de transferências vindas de fora do município, este valor ainda está muito próximo de 90%, ou seja, sem o apoio da União e do estado mineiro, essas cidades teriam sérias dificuldades orçamentárias.

**Gráfico 10** - Evolução das transferências governamentais para municípios do grupo 3 entre 2017 e 2020.

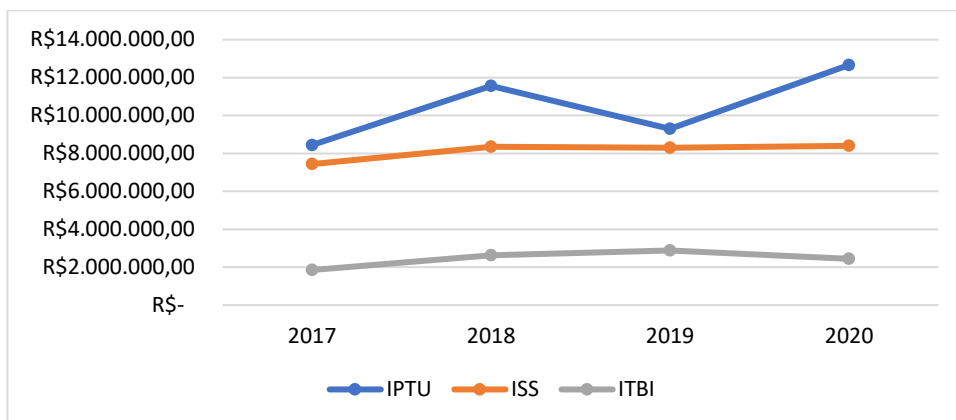


Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

O gráfico 10 exibe a evolução do montante de transferências intergovernamentais nos anos selecionados. Observa-se que o movimento da curva é o mesmo dos outros grupos de municípios, diferindo-se apenas os valores. 2018 foi novamente o ano com o menor repasse, podendo ter a influência do fator eleitoral para esse resultado.

Para o município de São Lourenço, que é a sede da microrregião estudada e foi definido como um caso particular da amostra, a análise foi feita de forma particular, pois os valores repassados pelos entes federados e o total arrecadado podia destoar dos demais municípios e interferir no total dos grupos. Sendo assim, o gráfico 11 apresenta a evolução do montante arrecadado dos principais impostos selecionados para o município de São Lourenço, nos anos em estudo.

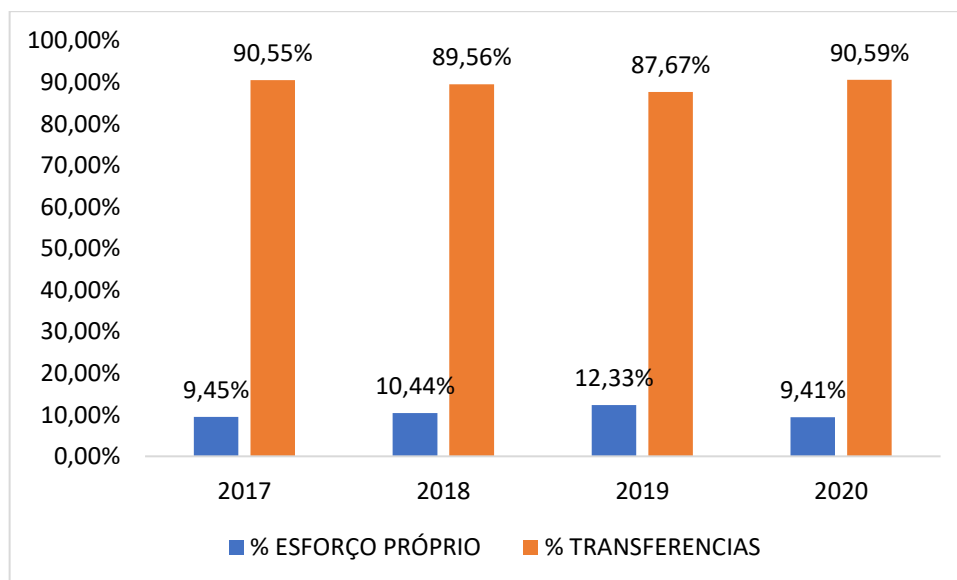
**Gráfico 11** - Evolução da arrecadação do IPTU, ISS e ITBI para o município de São Lourenço entre 2017 e 2020.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

O gráfico 11 apresenta que o município de São Lourenço arrecadou mais com os valores do IPTU e com o ISS, que seguiram valores relativamente próximos até 2019. O IPTU foi o principal imposto arrecadado pelo município.

**Gráfico 12** - Grau de dependência de transferências intergovernamentais para o município de São Lourenço entre 2017 e 2020.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

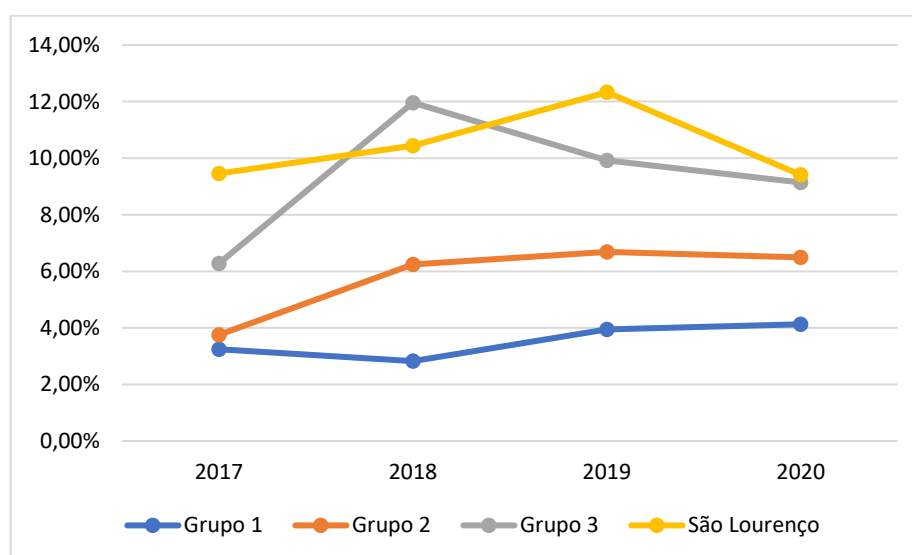
Em relação ao grau de dependência de transferências intergovernamentais para o município de São Lourenço, apresenta-se que ele possui uma situação muito próxima aos municípios do grupo 3, apesar de ter um pouco mais do dobro da população das cidades desse



grupo. O grau de dependência é elevado, visto que pelo menos 87% do valor das receitas foi oriundo de repasses.

O gráfico 13 aponta a comparação do esforço de arrecadação própria dos municípios no período abrangido pela pesquisa. Quanto mais elevada a linha, maior o esforço do município em obter receitas próprias. Apontam-se o grupo 3 e o município de São Lourenço como os mais capazes de obter fontes próprias de financiamento municipal, o que pode sugerir maior facilidade de municípios com maior população em arrecadar mais impostos, se comparados com municípios de menor porte. Apesar da leve melhora dos municípios de pequeno porte, fica evidente que há um hiato a ser superado pelos municípios dos grupo 1 e 2, em comparação aos outros grupos da análise.

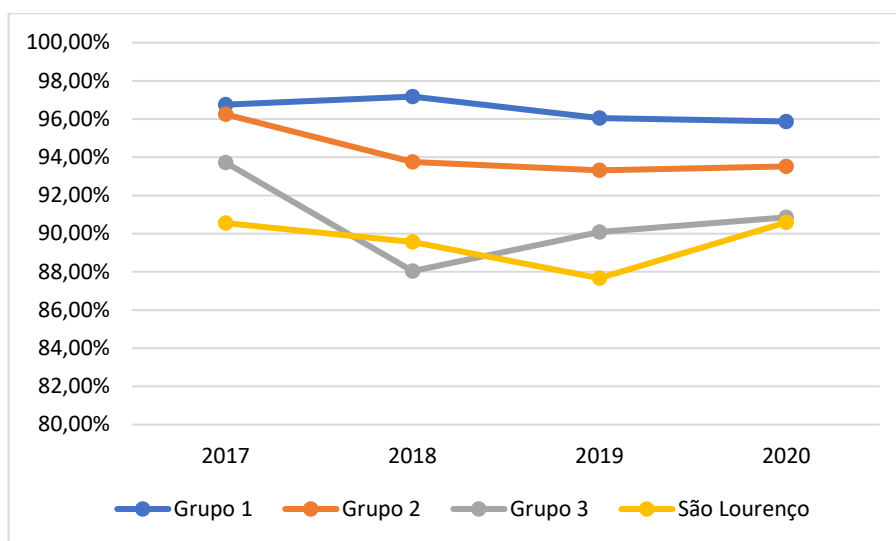
**Gráfico 13** – Evolução da arrecadação própria entre os grupos e o outlier (São Lourenço) entre 2017 e 2020.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

Por fim, o gráfico 14 mostra a evolução dos repasses intergovernamentais entre os grupos. Aponta-se uma leve melhora dos grupos 1 e 2 em 2020, se comparados aos valores repassados pelos governos em 2017. Porém, é evidente a alta dependência de transferências desses grupos. Do mesmo modo, o grupo 3 o outlier, por mais que estejam em uma situação um pouco melhor do que os grupos mencionados anteriormente, são muito dependentes das transferências para a composição de suas receitas anuais.

**Gráfico 14** – Evolução dos valores transferidos por entidades intergovernamentais entre os grupos e o outlier (São Lourenço) de 2017 a 2020.



Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados da SICONFI.

Desse modo, os resultados apontam para um alto grau de dependência para todos os grupos estruturados nesta análise. Assim, retoma-se a ideia de que municípios de pequeno porte possuem muita dificuldade em conseguir arrecadar todos os impostos necessários para sua subsistência e ficam dependentes de repasses de outras esferas do governo.

Discute-se a força do IPTU como um imposto capaz de gerar aumento na arrecadação municipal, apesar dos contrapontos políticos envolvidos na mudança de valores desse imposto. O Brasil possui uma estrutura essencialmente regressiva na sua carga tributária e isso não é diferente no IPTU. São poucos os municípios que implementaram a cobrança de um IPTU progressivo, ou seja, aquele que onera mais quem possui renda/propriedade com alto valor. Uma mudança na cobrança do IPTU e um esforço maior de arrecadação pode eliminar ou ao menos amenizar a dependência fiscal dos municípios e permitir que façam mais serviços para a sociedade como um todo. Assim, os resultados do trabalho apontam para uma necessária mudança de atitude por parte dos municípios dessa região para que conquistem sua saúde financeira e permitam maior qualidade de vida e desenvolvimento para seus habitantes.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar a dependência de municípios de uma microrregião sul mineira em relação às transferências intergovernamentais efetuadas entre 2017 e 2020. A amostra de 13 dos 16 municípios da microrregião em estudo resultou em um grau elevado de

dependência de repasses de outras esferas do governo para compor o total de receitas que os municípios tem a disposição durante o período estudado. Do mesmo modo, verificou-se que o esforço de arrecadação próprio é demasiado baixo nessas localidades.

Assim, apresenta-se a necessidade de reformulação de políticas fiscais nesses municípios, como forma de angariar mais recursos que podem ser utilizados para novos investimentos nas mais diversas áreas que aumentem o bem-estar social dos seus habitantes. O baixo esforço de arrecadação pode ser entendido como um entrave político nessas localidades, impedindo que gestores públicos reajustem a carga tributária devido a futuros problemas políticos, que dificultariam a reeleição de seus mandatos.

Sugere-se novos estudos para entender a realidade do estado de Minas Gerais e até mesmo de todos os municípios brasileiros em relação aos repasses governamentais. Tais pesquisas seriam de extrema relevância, pois demonstrariam a realidade fiscal dos municípios e permitiriam uma visão mais ampla da situação fiscal desses locais.

## REFERÊNCIAS

BRANQUINHO, Evânio dos Santos. A reestruturação das cidades médias no sul de Minas Gerais. **XVIII Encontro Nacional dos Geógrafos**. São Luiz, Maranhão, 2016.

CAETANO, Cleyde Cristina Rodrigues; ÁVILA, Lucimar Antônio Cabral de; TAVARES, Marcelo. A relação entre as transferências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 5, p. 897-916, 2017.

CAMPELO, C. A. G. B. Eficiência municipal: um estudo no estado de São Paulo. 2003. 218 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extrafiscais**. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA), 2006.

COSSÍO, F. A. B. Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1995.

FARINA, Milton Carlos; GOUVÊA, VARELA, Maria Aparecida; Patrícia Siqueira. Equalização Fiscal: Análise do Fundo de Participação dos Municípios com o Uso de Regressão Logística. **Organizações em contexto**, Ano 4, n. 8, dezembro 2008.

FAVATO, Deivid Dener Pereira Coelho. A dependência fiscal de pequenos municípios em Minas Gerais nos anos 2000 no contexto do federalismo brasileiro. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de São João Del Rei, 2018.

FERREIRA, Patrícia Aparecida et al. Estado e agricultores familiares: uma análise interpretativa sobre o desenvolvimento rural no Sul de Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 47, n. 3, p. 769-792, 2009.

FONTES, R. M. O.; BRAGA, M. J.; GALVARRO, M. D. P. Federalismo fiscal e as disparidades no Estado de Minas Gerais. **XXXII Encontro da ANPAD**, 2008.

GASPARINI, Carlos; MIRANDA, Rogério. Evolução dos Aspectos Legais e dos Montantes de Transferências Realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios. Texto para discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5ª ed. Atlas. São Paulo, 2010.

GOUVÊA, Maria Aparecida; VARELA, Patrícia Siqueira. Equalização Fiscal: Análise do Fundo de Participação dos Municípios com o Uso de Regressão Logística. **Revista Organizações em Contexto**, v. 4, n. 8, p. 1-23, 2008.

LIMA, Emanuel Marcos; REZENDE, Amaury Jose. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. **Interações (Campo Grande)**, v. 20, n. 1, p. 239-255, 2019.

MASSARDI, Wellington de Oliveira; ABRANTES, Luiz Antônio. Esforço fiscal, dependência do FPM e desenvolvimento socioeconômico: um estudo aplicado aos municípios de Minas Gerais. **REGE - Revista de Gestão**, v. 22, n. 3, p. 295-313, 2015.

MORAES, D. P. **Arrecadação tributária municipal: esforço fiscal, transferências e Lei de Responsabilidade Fiscal**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP / Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

OZAKI, Marcos Takao; BIDERMAN, Ciro. A importância do regime de estimativa de ISS para a arrecadação tributária dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 8, n. 4, p. 99-114, 2004.

PASSOS, Cristhian Rêgo; NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes. Fundo de Participação dos Municípios na Composição das Receitas: um estudo sobre dependência dos municípios piauienses nos anos 2013 a 2016. **In: Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC**. 2018.

PEREIRA, Gislene et al. Recuperação de mais valias urbanas por meio de contribuição de melhoria - O caso do Paraná, Brasil entre os anos 2000 e 2010. **Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy**, 2013.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, p. 76-97, 2006.

REZENDE, João Batista et al. **Administração pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Lavras: Lavras, 2011.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva et al. Transferências constitucionais no Brasil: um estudo bibliográfico sobre o FPM-fundo de participação dos municípios. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 16, n. 39, p. 44-65, 2019.

SILVA, Ambrozina de A. P. et al. Eficiência na alocação de recursos públicos destinados à educação, saúde e habitação em municípios mineiros. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 15, n. 1, p. 96-114, 2012.

SOUZA, Charles Okama de et al. **Esforço fiscal e alocação de recursos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa: Viçosa – Minas Gerais. 2007.

STIGLITZ, Joseph E.; STIGLITZ, Joseph E. Economics of the public sector. 2000.

VIEIRA, Michelle Aparecida et al. Implicações do esforço de arrecadação no desempenho socioeconômico dos municípios de Minas Gerais. **Gestão & Regionalidade**, v. 33, n. 99, 2017.

WANDERLEY, Cláudio Burian et al. Evolução da arrecadação tributária municipal em Minas Gerais no início do novo milênio. **Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira. Diamantina**, 2010.