

**AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DA DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA
SOBRE AS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS DE PEQUENO
PORTE**

Augusto César Guimarães de Souza
augustocesargs@hotmail.com
Fundação João Pinheiro

Jéssica Carolina de Castro Zinato
jessicaczinato@hotmail.com
Fundação João Pinheiro

Larissa De Paolis da Silva
larissapds94@hotmail.com
Universidade Federal de Minas Gerais

Leonardo Silva Moraes
leonardos.moraes@yahoo.com.br
Fundação João Pinheiro

RESUMO

O presente artigo procura abordar os impactos da desoneração tributária em 2009 sob as receitas dos municípios mineiros de pequeno porte. Foi realizada uma análise do impacto no período anterior, durante e posterior à crise financeira de 2009. Para amenizar os impactos da crise no Brasil, foram adotadas políticas fiscais estabilizadoras, principalmente por meio da desoneração fiscal. Esta foi realizada pela União e refletiu nos municípios de pequeno porte devido ao Pacto Federativo instituído na constituição de 1988. Foi então analisado as finanças públicas municipais e conclui-se que ocorreu um distanciamento do FPM das receitas correntes devido às desonerações feitas. Ocorreu ainda um aumento do VA da administração pública, influenciado pelo VA dos serviços, o que reflete as demandas crescentes da população e conseqüentemente no crescimento do Estado. O emprego formal também apresentou um crescimento no número de empregados, apesar de um pequeno decréscimo no período de crise. Por fim, o artigo procura mostrar que a crise de 2009, com ênfase nas receitas dos municípios mineiros de pequeno porte, não gerou os impactos negativos esperados em decorrência da desoneração tributária realizada pelo governo federal, ao contrário, ocorreu aumento das receitas correntes dos municípios de pequeno porte.

Palavras-chave: Finanças Públicas; Tributos; Municípios; Desoneração fiscal.

1 INTRODUÇÃO

A crise financeira internacional desencadeada em 2008 nos Estados Unidos teve seu início no mercado financeiro norte americano. As relações especulativas e a grande movimentação de créditos insolventes neste setor culminaram na falência de diversas instituições financeiras consideradas, até então, sólidas e perenes. Advindo-se deste cenário, instalou-se uma crise econômica global sistêmica que perpassou as fronteiras dos EUA e atingiu os mercados de diversos países com maior ou menor intensidade, inclusive o Brasil.

Embora não ter sido atingido gravemente pelos efeitos da crise, o Brasil enfrentou alguns reflexos negativos do cenário vigente. Entre eles, cronologicamente, vale ressaltar a exaustão dos créditos para o comércio exterior, a diminuição dos investimentos estrangeiros seguida da desvalorização dos principais produtos brasileiro exportados. Sendo este último fato gerador de um desemprego setorial que culminou em péssimas perspectivas de crescimento da economia.

Para atenuar os efeitos negativos da crise no Brasil e recuperar a economia interna, o Governo Federal adotou diversas medidas econômicas a partir do final do ano 2008. A principal delas foi a desoneração tributária, reduzindo sistematicamente as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de importantes cadeias produtivas. Primeiramente, no setor automotivo houve a isenção total do IPI (de 7% para zero) para os veículos populares, acompanhada de uma redução gradativa da alíquota para as demais categorias de veículos automotores. Em um segundo momento, além de prorrogar as medidas já tomadas, foi determinado uma alíquota zero de IPI para diversos itens da construção civil e, ulteriormente, tomou-se uma medida semelhante para os eletrodomésticos da linha branca (geladeiras, fogões e máquinas de lavar) e para o setor de móveis, cuja alíquota de IPI passou de 5% para zero.

A redução e isenção destes tributos promoveu uma diminuição dos preços de automóveis, eletrodomésticos, móveis e fomentou o mercado interno. Além da desoneração tributária, o governo provocou, concomitantemente, ajustes reais anuais do salário mínimo, o que contribuiu para elevar o poder de compra da população.

A desoneração fiscal promovida pela União refletiu de maneira direta nos municípios devido ao Federalismo Fiscal vigente a partir da Constituição Federal de 1988, que define as competências tributárias dentro do território nacional. Observou-se, desde o fim da década de 80, um aumento das receitas para os governos locais, o que permitiu um melhor ajuste das políticas públicas com as preferências da população. Assim é estabelecido um processo de fortalecimento financeiro e político dos municípios brasileiros e dos estados membros em relação ao poder central da União. O “[...] fenômeno da descentralização fiscal caracteriza-

se pela participação mais acentuada das instâncias subnacionais de governo, tanto no financiamento como nos gastos governamentais.” (GUEDES; GASPARINI, 2007, p. 304), ainda neste sentido, a carta magna de 1988 tratou de reconhecer os municípios como entes federados e os conferiu maior responsabilidade política.

Concomitantemente, os municípios, sobretudo os menores, acumularam outros compromissos em relação à prestação de serviço local e também ficaram, cada vez mais, dependentes das transferências de recursos que foram dispostas constitucionalmente, como por exemplo, a cota-parte advinda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que tem caráter redistributivo. Essa dependência é ainda mais perceptível nos municípios considerados de pequeno porte, cuja arrecadação tributária própria é bastante deficiente quando comparada com seus pares de médio e de grande porte.

Corroborando este fato, a atual legislação tributária brasileira propicia à União e aos Estados os tributos de maior valor arrecadatário, além de que “[...] a tributação ainda é bastante concentrada nas capitais dos Estados e nas maiores cidades do País, especialmente nas regiões mais desenvolvidas.” (GUEDES; GASPARINI, 2007, p. 304), o que traz implicações claras para a realidade dos municípios.

Diante disso, observa--se “[...] que as receitas próprias dos governos subnacionais normalmente estão muito aquém dos montantes necessários para a execução dos gastos que estão sob sua responsabilidade.” (STIEBLER, 2012, p.20). Nessa perspectiva, percebe-se a instalação de uma “brecha fiscal” entre o governo central e os demais entes da federação. A brecha fiscal abriga duas vertentes: a da brecha horizontal e a da brecha vertical. Tem-se que a primeira trata da desigualdade de arrecadação própria existente entre os entes federados de um mesmo nível o que, por consequência leva a existência de serviços públicos com níveis de qualidade distintos, em um mesmo ente federado. Já a segunda delas diz respeito à diferença de gastos assumidos pelos governos municipais e os recursos que estes possuem capacidade de obter por meio de sua própria base tributária, independentemente de transferências intergovernamentais. Para cobrir tal brecha as transferências intergovernamentais, principalmente advindas do FPM, são utilizadas e possuem vital importância. Neste sentido, cabe explicar a formação do FPM. Segundo texto original do art. 159 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) a União repassaria 47% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sendo que seriam destinados: 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e ao Distrito Federal; 22,5% ao Fundo de Participação Municipal; e 3% ao setor produtivo da Região Norte, Nordeste e Centro Oeste de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.

Em 2007 a Emenda Constitucional nº 55 fez alterações no texto do art. 159, aumentando a porcentagem de repasse da União para 48%, mantendo as divisões originais e acrescentando 1% ao Fundo de Participação dos Municípios a ser entregue no primeiro

decêndio do mês de dezembro de cada ano. Além disso, os repasses passariam a incluir além das arrecadações com o Imposto de Renda e com proventos de qualquer natureza, os impostos sobre produtos industrializados (IPI) (BRASIL, 2007).

Já em 2014 a Emenda Constitucional nº 84 aumenta mais uma vez a parcela de repasses da União. Dessa vez do total arrecadado com o Imposto de Renda, com os proventos de qualquer natureza e com os Impostos sobre Produtos Industrializados 49% seriam repassados, sendo que 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e ao Distrito Federal; 22,5% ao Fundo de Participação Municipal; 3% ao setor produtivo da Região Norte, Nordeste e Centro Oeste de acordo com os planos regionais de desenvolvimento; 1% ao Fundo de Participação dos Municípios a ser entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; e 1% ao Fundo de Participação dos Municípios a ser entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano (BRASIL, 2014).

Assim sendo, atualmente 49% do arrecadado pela União com o Imposto de Renda (IR), com os proventos de qualquer natureza e Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI) é repassado aos estados, municípios e distrito federal pelo Fundo de Participação, sendo que desse total 24,5% são destinados especificamente para os municípios. Dessa forma, uma redução ou isenção do IPI e do Imposto de Renda (IR) provoca a diminuição do volume total do FPM e, desse modo, das cotas-parte do FPM repassadas aos municípios.

Neste sentido, segundo estudos realizados pela Associação Mineira dos Municípios (AMM) e pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) havia uma estimativa de que os municípios perderiam R\$ 2,1 bilhões do Fundo de Participação de Municípios (FPM) em 2009 (CNM, 2009). Para o então presidente da CNM, Paulo Ziulkoski; “Isso é fazer bondade com chapéu alheio. A União tem uma receita quase quatro vezes maior que os municípios, mas vai arcar com menos que o dobro das perdas decorrentes da desoneração.” (CNM, 2009, p. 1).

A desoneração fiscal, ao contrário do esperado, não provocou uma queda no recolhimento de alguns tributos. A redução dos preços dos produtos fomentou o consumo e contribuiu para o aumento da arrecadação, sobretudo de tributos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cuja alíquota sobre automóveis era em torno de 12%, e o próprio Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Além disso, segundo nota técnica do IPEA (2009) os tributos arrecadados no período 2009-2013 cresceram decorrentes de impulsos em toda a cadeia produtiva dos produtos que sofreram desoneração tributária.

Nos municípios de pequeno porte, é importante atentar ao FPM, que é a principal fonte de financiamento para esses municípios e tem relevância inversamente proporcional ao tamanho dos mesmos. Segundo Afonso e Araújo (2000), em um país como o Brasil, que apresenta uma grande heterogeneidade de renda e tamanho, essas transferências cumprem

então, um importante papel na equalização da capacidade de gastos dos municípios. Portanto, pode-se extrair desse fato que as desonerações tributárias que ocorrem num sistema, como no caso brasileiro, tem impactos significativos naqueles entes federados de menor porte em decorrência da sua relação direta de provisão de grande parcela da sua receita nas arrecadações e transferências de outro ente nacional. A dependência das transferências intergovernamentais provoca ainda a Ilusão fiscal, que consiste no fato de governos subnacionais não explorarem suas tributações próprias ao ampliarem excessivamente seus gastos, visto que são financiados por transferências intergovernamentais.

Finalmente, esperava-se que, sobretudo a política de desoneração do IPI adotada pelo governo durante a crise de 2008-2009, e que perdurou até fins de 2014, contribuísse para reduzir o montante do FPM e, conseqüentemente, os repasses das cotas-partes aos municípios e assim diminuir a receita total pública municipal. Além disso, este cenário seria ainda mais impactante para os municípios de pequeno porte, que apresentavam forte dependência da receita de transferências, em especial do FPM. A partir dos argumentos apresentados, a pergunta norteadora deste artigo é: qual o impacto da desoneração tributária em 2009 sobre as receitas dos municípios de pequeno porte. Sendo assim, o objetivo principal deste artigo será avaliar os impactos da desoneração tributária de 2009 sobre as finanças públicas dos municípios de pequeno porte. Especificamente procurou-se avaliar os reflexos da redução da cota-parte do FPM, no valor adicionado do setor público e no emprego público.

2 METODOLOGIA

A análise de dados teve como principais fontes a Secretaria de Tesouro Nacional (STN), o IBGE e o Índice Mineiro de Responsabilidade Social 2013 (IMRS) elaborado pela Fundação João Pinheiro. O período observado foi de 2004 a 2013, sendo de 2004 a 2007 anterior a crise financeira, 2008 e 2009 durante, e 2010-2013 posterior a crise. A partir das faixas de distribuição do FPM, foi escolhido o recorte de municípios de até 10.188 habitantes ("Faixa 1" e coeficiente 0,6), considerados aqui como de pequeno porte.

Do recorte realizado fazem parte 484 municípios mineiros, ou seja, 56,7% do total de municípios mineiros. No entanto, devido à indisponibilidade de dados nas bases das Finanças Brasileiras (Finbra) / STN, foram desconsiderados 152 municípios. Também por indisponibilidade, ao se analisar os dados referentes ao número de empregados do setor público e privado, originados do IMRS, foram excluídos 13 municípios.

Os valores monetários foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços ao Consumidor - Disponibilidade Interna (IGP-DI) tomando-se como base a média do ano de 2014.

3 REVISÃO DE LITERATURA

Diante da realidade em que se encontra a atual situação financeira do Estado brasileiro, observa-se que os desafios são decorrentes, em grande medida, das peculiaridades da sua forma de organização. Os impactos de uma crise mundial no interior da máquina pública, e seus desdobramentos pragmáticos nas contas dos entes federados, decorrem das instituições adotadas e das políticas implementadas a fim de estabilizar o quadro econômico. Nesse sentido, busca-se nesta seção fazer uma análise da literatura recente a fim de ilustrar o quadro institucional brasileiro e demonstrar como as principais medidas do governo federal, a partir de 2008, afetaram as finanças dos municípios de pequeno porte.

A começar pela estrutura do Estado brasileiro, tem-se por “[...] federalismo a forma de organização dos Estados caracterizada pela repartição hierárquica de poderes.” (DUARTE, et al, 2009, p.3). No nosso caso em específico, a divisão de direitos e competências entre os níveis verticais de governo ocorre entre três entes: União, Estados e Municípios. Dessa forma, segundo Oliveira (2007, p.8) “São, assim, várias as dimensões – política, jurídica, econômica, fiscal – que dão conformação ao modelo federativo, sendo indispensáveis para o seu equilíbrio e para a preservação da independência – ainda que relativa – de seus entes.” Ainda com o mesmo autor, tem-se, em específico, como pacto fiscal:

[...] o ramo do federalismo que trata da distribuição de competências, de receitas e de encargos entre as esferas governamentais, visando determinar as estruturas que são capazes de garantir maior eficiência na alocação de recursos no âmbito do Estado, quando unidades distintas de governo encontram-se encarregadas dessa tarefa. (OLIVEIRA, 2007, p.8)

Não obstante, é necessário ressaltar que na história federativa brasileira tal pacto, como nos molde atuais, não foi sempre presente na estrutura de Estado. Numa análise cronológica é possível verificar que o reconhecimento dos municípios como entes federados aconteceu num passado relativamente recente. A afirmação legal aconteceu apenas em 1988, com promulgação da Constituição Federal no Brasil, que reconheceu formalmente, pela primeira vez, os municípios como entes federados. Nessa data houve a consolidação do processo histórico de formação do estado nacional, que se iniciou num período anterior, mais intensamente a partir de 1964. Durante o regime militar foi elaborado o Código

Tributário Nacional, promulgado em lei em 1966, promovendo diversas inovações à Federação, como a criação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), destinando 10% das receitas com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) do governo federal aos entes locais com menores possibilidades de desenvolvimento econômico.

O FPM baseava-se apenas no critério populacional e tinha como objetivo reduzir o fluxo migratório ao distribuir recursos para que os pequenos e médios municípios, sem base econômica passível de ser explorada em termos fiscais, pudessem prover serviços públicos com padrão mínimo de qualidade de forma desestimular a migração. (DUARTE, et al. 2009, p.19)

Já em 1988, a Constituição Federal teve um papel relevante no redesenho do pacto federativo, ampliando o coeficiente de participação do fundo municipal, aumentando a porcentagem de receitas intergovernamentais transferidas aos municípios. Estas transferências tinham como objetivo sanar o desequilíbrio existente entre as atribuições dos governos locais e sua capacidade de arrecadação tributária própria, doravante denominada na literatura como brecha vertical.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a brecha vertical pertence a uma perspectiva mais ampla que busca tratar as diferenças nas contas pública intrínsecas à federação. Numa definição geral, temos que a brecha fiscal é constituída por duas vertentes, sendo elas: a brecha horizontal e a brecha vertical. No primeiro caso, temos que a brecha horizontal trata da desigualdade na arrecadação própria dos entes federados de mesmo nível. Dessa forma, os estudos sobre a brecha horizontal têm por finalidade atenuar as diferenças fiscais entre as regiões a fim de oferecer ao cidadão a “[...] provisão de serviços públicos com um padrão mínimo de qualidade em todas as UF circunscritas a um mesmo país.” (DUARTE et al. 2011, p.171). Por outro lado, no segundo caso, a brecha vertical se caracteriza pela diferença entre os gastos assumidos pelos governos subnacionais e os recursos que estes podem obter, a partir da sua base tributária, sem depender das transferências intergovernamentais.

No que tange os estados federados, a brecha vertical é aquela que assume grande importância, dado que as atribuições para arrecadar tributos e fazer políticas públicas se encontram em instâncias distintas, exigindo-se, assim, a construção de um pacto fiscal, com a determinação de transferências intergovernamentais, a fim de atenuar o desequilíbrio contábil no âmbito da federação. Dessa forma, a dependência fiscal dos municípios de pequeno porte pode ser considerada uma das externalidades diretas gerada pela brecha vertical. Isto posto, para suprir a baixa capacidade de arrecadação tributária e garantir o cumprimento de suas responsabilidades inerentes como membros federados, os municípios,

principalmente aqueles de pequeno porte, se tornam dependentes das transferências intergovernamentais.

Tais transferências, segundo Stiebler (2012), podem ser diferenciadas como livres ou condicionadas. As livres são as quais não há uma vinculação do recurso e podem ser aplicadas de acordo com os critérios e necessidades do recebedor, como no caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Já as condicionadas, estas são destinadas a áreas específicas e vinculadas a ações já pré-determinadas, refletindo a interferência do governo nos orçamentos subnacionais. O governo federal então, caso decida que não está sendo gasto o suficiente com educação e saúde, por exemplo, pode realizar transferências condicionadas para essas áreas.. No Brasil, as federações possuem níveis socioeconômicos diferenciados, ou seja, partes mais ricas e outras mais pobres. Existem diversas teorias que abordam sobre as formas de realização dos repasses para suprir essas disparidades econômicas, uma delas é o princípio da equalização pelas necessidades fiscais. Esse princípio procura ajustar as transferências de recursos de acordo com a demanda de serviços públicos em cada região.

No caso brasileiro, existe uma elevada disparidade entre estados e entre municípios em um mesmo estado, tanto em termos de desenvolvimento econômico, quanto nos padrões de qualidade e acesso aos serviços prestados. Além disso, as diferenças de custos para a provisão de serviço também são significativas. Tal situação faz com que seja muito difícil a realização de uma avaliação concreta e objetiva do montante de recursos necessários para viabilizar um sistema de equalização pelas necessidades fiscais. (STIEBLER, 2012, p. 28)

Com relação à distribuição de recursos do governo central, 49% das arrecadações do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados são repartidos para os estados e municípios por meio do FPM. Tem-se então que 10% das transferências do IPI arrecadado pela União para estados e posteriormente os municípios, ocorre de forma proporcional ao valor das exportações de produtos industrializados, sendo que o maior exportador consequentemente recebe a maior quantia desse valor.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção procurou-se analisar os impactos causados pela redução da cota-parte do FPM no valor adicionado do setor público e no emprego público. A partir disso, verificou-se as implicações de desoneração fiscal de 2009 sobre os municípios mineiros de pequeno porte.

De acordo com os dados das receitas públicas municipais (Tabela 1), nota-se a princípio que, mesmo com a crise econômica, as receitas públicas dos municípios mineiros de pequeno porte apresentaram uma taxa de crescimento positiva no período em estudo, de 2004 a 2013, ou seja, antes e depois da deflagração da crise econômica que provocou, no país, uma forte desoneração fiscal. Ao contrário das informações apresentadas pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e pela Associação Mineira de Municípios (AMM) observa-se, desde 2004, o crescimento da receita corrente líquida dos municípios de pequeno porte, mesmo com a redução do ritmo de repasses do FPM aos municípios.

Tabela 1 - Evolução das receitas dos municípios de pequeno porte¹, em R\$ 1.000.000 de 2014, Minas Gerais.

Ano	RCL ³ (R\$)	RTP ⁴ (R\$)	Cota-parte (R\$)		
			ICMS	FPM	
2004	2.621,36	94,43	501,76	1.321,96	
2005	3.005,12	106,84	555,60	1.543,05	
2006	3.337,48	125,45	606,73	1.683,40	
2007	3.688,86	141,01	665,34	1.883,02	
2008	4.095,03	154,12	728,13	2.101,99	
2009	4.044,14	183,36	678,32	1.981,50	
2010	4.328,70	223,82	789,61	2.015,25	
2011	4.664,23	231,51	836,66	2.273,06	
2012	4.726,95	239,80	846,75	2.214,75	
2013	5.027,15	253,78	907,08	2.247,67	
TGC⁵ %	2004-2008	11,8	13,0	9,8	12,3
	2009-2013	5,6	8,5	7,5	3,2
	2004-2013	7,5	11,6	6,8	6,1

Fonte: Dados Básicos: FINBRA

1) Municípios com população até 10.188 habitantes; 2) Valores corrigidos pelo IGP-DI (ano base 2014); 3) Receita Corrente Líquida (RCL) = (Receita Tributária + Contribuições + Receita Patrimonial + Transferências) - deduções (segundo o art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF); 4) Receita Tributária Própria (RTP) = IPTU + ISSQN + ITBI + Taxas; 5) Taxa Geométrica de Crescimento

A queda de receita de transferências, enfatizada por ambas as organizações representativas dos municípios, AMM e CNM, só pode ser observada em pequeno montante no período crítico da crise econômica mundial, 2008 e 2009. Tal fato, ao que tudo indica, pode realmente ser explicado pela redução de valores da cota-parte recebida pelas transferências do Fundo de Participação Municipal. Entretanto, de 2010 a 2013, no período pós-crise, a receita corrente dos municípios de pequeno porte amplia seu crescimento. Nesse período foi observado o menor ritmo de crescimento do FPM, o que foi compensado pelo aumento da arrecadação de ICMS e dos tributos municipais. O distanciamento entre o ritmo de crescimento da Receita Corrente e da cota-parte do FPM foi provocado pelo crescimento da arrecadação de ICMS, que decorreu do maior volume de vendas de bens e pelo aumento dos tributos municipais. Este último foi impulsionado pelo aumento dos preços dos imóveis e das transações imobiliárias, refletindo nos tributos locais como o ITBI e IPTU. Com isto também se observou o crescimento do setor de serviços, refletidos no ISS, especialmente aqueles relacionados às transações imobiliárias. Assim, é possível afirmar que a desoneração tributária promoveu um incremento na atividade econômica e conseqüente um aumento na arrecadação de tributos, compensando as reduções ocorridas na cota-parte do FPM.

O maior ritmo de crescimento das receitas tributárias (própria e ICMS) em relação ao FPM, o que provocou o distanciamento entre ambos, pode ser observado por meio das Taxas Geométricas de Crescimento (TGC) apresentadas na Tabela 1. No período de 2009 a 2013 os municípios mineiros de pequeno porte tiveram um crescimento da Receita Corrente equivalente a 5,6%, enquanto o crescimento da cota-parte do FPM representou apenas 3,2%. Dessa forma, os dados contrariam as informações das organizações representativas dos municípios de que houve expressiva perda de receita e com efeitos negativos nas economias locais e reflexos no mercado de trabalho.

Com a crise econômica mundial em 2008, nota-se uma queda do valor da cota-parte do FPM relativo ao ano seguinte, pois, de uma forma geral, o país passou por um período de ajustes na economia. Entretanto, esperava-se que, com a política de desoneração do IPI adotada para minimizar os impactos da crise no país, houvesse uma redução do montante da cota-parte do FPM no período compreendido entre o início da crise até meados de 2014, ano em que a política de desoneração deixou de ser adotada. Entretanto, como pode se observar na Tabela 1, o período de 2009 a 2013 apresentou uma taxa de crescimento real de 3,2%, sendo que no período total de análise, de 2004 a 2013, esse crescimento foi de 6,1%.

A riqueza local, medida pelo Valor Adicionado (VA)¹, aumentou no período de 2004-2012. No ano de 2008, devido à intensidade da crise econômica, houve redução do ritmo de crescimento do VA. O segmento industrial, que tem pouca representatividade nos municípios de pequeno porte, manteve-se em níveis baixos, ao contrário do segmento de serviços que contribuiu para o aumento do VA total. Ressalta-se que o crescimento do setor de serviços foi influenciado pelo crescimento do VA da administração pública, ao contrário do esperado. Esta situação pode ser explicada por dois fatores. O primeiro deles é que ocorreu aumento da Receita Corrente municipal, a despeito do menor crescimento do FPM, e, o segundo, houve ampliação das atividades no setor público (Tabela 2).

Assim, como pode ser observado na Tabela 2, o VA de Administração Pública mesmo em período de crise apresentou crescimento. Em 2008 representou 20,45% do valor adicionado total, elevando-se para 21,35% em 2009, dando continuidade ao crescimento apresentado desde 2004, de 2,7%. Tal fato decorre do aumento do número de funcionários, dos valores de custeio da máquina pública e investimentos em infraestrutura para atender as necessidades crescentes da população e pode ser explicado, em parte, pela Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais, denominada Lei de Wagner. E segundo Musgrave e Musgrave (1980) o crescimento populacional e o aumento da urbanização são fatores que exigem do Estado uma participação cada vez maior nas funções de legislação, proteção e ampliação do bem-estar.

Tabela 2 - Evolução do emprego formal e da participação do Valor Adicionado (VA) do Setor Público os municípios de pequeno porte¹, 2004-2013, Minas Gerais.

Ano	Nº de empregados		VA Setor Público (%)
	Setor Público	Setor Privado	
2004	80.565	134.082	18,36
2005	95.068	142.432	19,58
2006	101.597	149.378	20,33
2007	105.480	157.140	20,99
2008	99.593	165.874	20,45
2009	113.324	173.358	21,35
2010	112.816	184.015	20,85
2011	119.974	197.830	20,32

¹ Segundo definições do Ipeadata o PIB são os bens e serviços produzidos no país retirados os insumos que foram utilizados para sua produção. Já o VA adicionado é o valor que as atividades acrescentaram aos bens e serviços consumidos no processo produtivo. Assim sendo, VA é a contribuição ao PIB pelas atividades econômicas, sendo calculado pela subtração do consumo intermediário absorvido pelas atividades do valor total da produção.

	2012	106.674	192.372	22,01
	2013	123.144	202.800	...
TGC%	2004-2008	5,4	5,5	2,7
	2009-2013	2,1	4,0	1,0
	2004-2013	4,8	4,7	2,3

Fonte: IMRS2013/MDS

1) Municípios com população até 10.188 habitantes; 2) Os dados do VA estão disponíveis até 2012 e, conseqüentemente, o cálculo da TGC para esta variável abrangeu os períodos 2004-2008, 2009-2012 e 2004-2012.

Sob a ótica do emprego público nos municípios de pequeno porte, Tabela 2, é possível também notar os impactos da crise. Nota-se que em 2008, atendendo uma expectativa de agravamento da crise e a impossibilidade de cumprimento dos limites legais da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), houve uma pequena redução do número de empregados no setor público. Entretanto, o ano de 2008 constitui-se exceção para o período em análise, que de forma geral apresentou de 2004 a 2013 uma taxa de crescimento de 4,8% do número de empregados. O crescimento do emprego público decorre, em parte, da necessidade de atendimento de uma população crescente e cada vez mais exigente por melhores serviços públicos.

Quanto ao setor privado observa-se que de 2004 a 2013 não aconteceram reduções no número de empregados mesmo com a crise econômica ocorrida, apresentando crescimento de 4,7% no período. Tal fato pode ser explicado provavelmente pela economia dos municípios mineiros de pequeno porte não ser baseada em atividades industriais, não sendo, portanto, afetada de forma direta em situações de reajustes econômicos no país.

De maneira geral é possível, a partir dos dados analisados, afirmar que, a despeito da crise e das considerações das organizações representativas dos municípios, não ocorreu redução das atividades das administrações públicas de pequeno porte. Este grupo de municípios não foi afetado de maneira substancial pela desoneração fiscal iniciada em 2009 e que persistiu até meados de 2014.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo procurou-se discutir o impacto da desoneração tributária em 2009 sob as receitas dos municípios de pequeno porte. Com as análises obtidas, conclui-se que ocorreu um aumento da receita total destes municípios a despeito do que se alegou nos últimos anos por parte dos representantes de organizações representativas dos municípios. Foi verificado que com as desonerações tributárias federais, o FPM passou a representar

uma parcela menor nas receitas correntes, ocorrendo um distanciamento entre os mesmos. Ou seja, O FPM passou a compor uma parcela menor da Receita Corrente Líquida dos municípios. No entanto, os demais tributos, como a arrecadação própria e o ICMS, tiveram um aumento no período analisado em decorrência do aumento de consumo propiciado, em parte, pela elevação do poder de compra e a queda dos preços dos produtos. Dessa forma, não houve perda de Receita Corrente já que a redução da velocidade de crescimento do FPM foi compensada pelo aumento do ICMS.

A fim de corroborar com essa análise, tem-se que o aumento do VA da administração pública influenciou no aumento no VA dos serviços, refletindo no crescimento do Estado para o atendimento das crescentes demandas da população. Com relação ao emprego formal, no período de 2004 a 2013, nota-se um crescimento de 4,8% do número de empregados do setor público. Contudo, no período da crise (2008-2009), ocorreu uma redução no número de empregados no setor público devido à redução da receita corrente líquida.

Conclui-se, portanto, que a crise de 2008-2009, no que se refere às receitas dos municípios mineiros de pequeno porte, não teve, em termos reais, os impactos negativos esperados em decorrência da desoneração tributária realizada pelo governo federal e, por outro lado, contribuiu para a busca de alternativas de receitas por parte dos municípios de pequeno porte.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS – AMM. AMM quer compensação pelas perdas fiscais. **Municípios das Gerais**. Belo Horizonte Ano 07, n. 24 Jan. 2009. p. 21.

AFONSO, J.R.; ARAÚJO, E. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, G. et al. (Orgs.). **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000. p.35-56.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007. **Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc55.htm>. Acesso em: 22 de Nov. de 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 84, de 02 de dezembro de 2014. Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc84.htm>. Acesso em: 21 out. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **BOLETIM CNM**. Desonerações Tributárias do governo federal retiram R\$ 2,1 bilhões do FPM. Publicação da Confederação Nacional dos Municípios. Brasília: Ed. Mensal, Abr. 2009. p. 1.

DUARTE, A. J. M. et al. **Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde**. Texto para Discussão. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.

DUARTE, A. J. M. et al. Transferências Federais no Brasil em 2006: Uma Análise de Desequilíbrios Vertical e Horizontal. **Revista de Economia**, v. 37, n. 1 (ano 35), p. 169-196, jan./abr. 2011. Editora UFPR.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) – 2013**. Belo Horizonte: FJP/CEPP/CPA, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/2741-indice-mineiro-de-responsabilidade-social-imrs-2>>. Acesso em: 19 out. 2015.

GASPARINI, C. E.; GUEDES, K. P. Descentralização Fiscal e Tamanho do Governo no Brasil. **Revista de Economia Aplicada**, vol. 11, nº 2, Abr.-Jun. 2007. p. 303-323.

IPEA. Ipeadata. Impactos da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de Automóveis. **Nota Técnica – IPEA**. Brasília. Ago. 2009. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/2009_nt015_agosto_dimac.pdf> Acesso em: 28 Mai. 2015.

IPEA. Ipeadata. **Séries Estatísticas & Séries Históricas. Conceitos e Definições – pesquisas econômicas**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/doc/DefinicoesEconomicas.pdf>>. Acesso em: 20 de Out. de 2015.

MUSGRAVE, R; MUSGRAVE, P. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

OLIVEIRA, F. B. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro**. Texto para discussão Nº 43- Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Dez. 2007. p. 8.

STIEBLER, F. **A repartição da cota-parte do ICMS: um estudo de caso dos municípios fluminenses**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2012. p. 15-37.