

Informativo FJP

Finanças Públicas

Extinção de Municípios pela PEC 188/2019

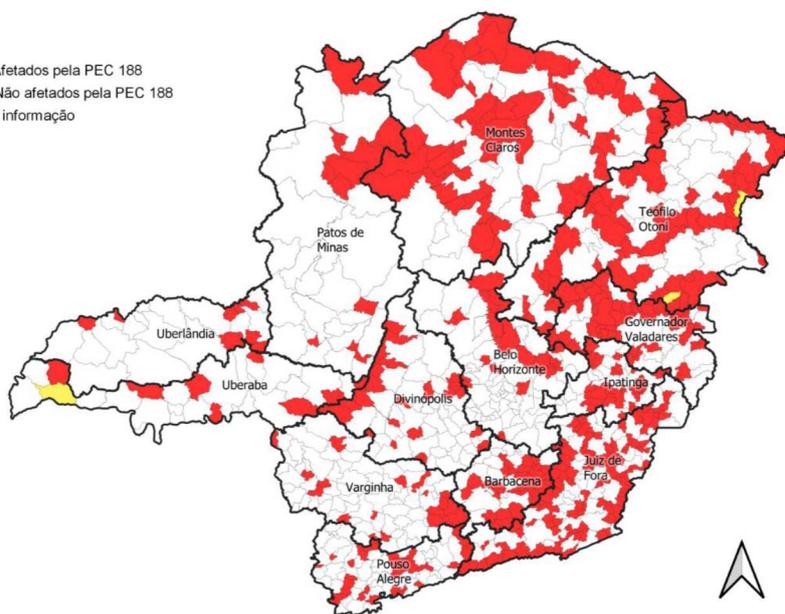
Nº 4/2019

Com o objetivo de implementar uma série de ações voltadas para busca e manutenção do equilíbrio fiscal dos estados, municípios e União, o governo federal apresentou ao Congresso, em novembro de 2019, um pacote de propostas de emendas à Constituição (PEC) intitulado “Plano Mais Brasil”. Uma delas, a PEC nº 188/2019, ou “PEC do pacto federativo”, prevê, entre outras medidas, a extinção de municípios com menos de cinco mil habitantes e arrecadação própria inferior a 10% de sua receita total. Caso a PEC nº 188 seja aprovada, as prefeituras sob tais condições devem melhorar sua capacidade de arrecadação própria até junho de 2023. Caso persista a dependência em relação às transferências, a norma prevê, a partir de 2025, a incorporação desse município por outro, limítrofe, que apresente sustentabilidade financeira.

Mapa 1: Municípios sujeitos a extinção devido aos critérios da Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 – 2017 – Minas Gerais

Legenda

- Grupo A - Afetados pela PEC 188
- Grupo B - Não afetados pela PEC 188
- Não possui informação



0 100 200 300 400 km

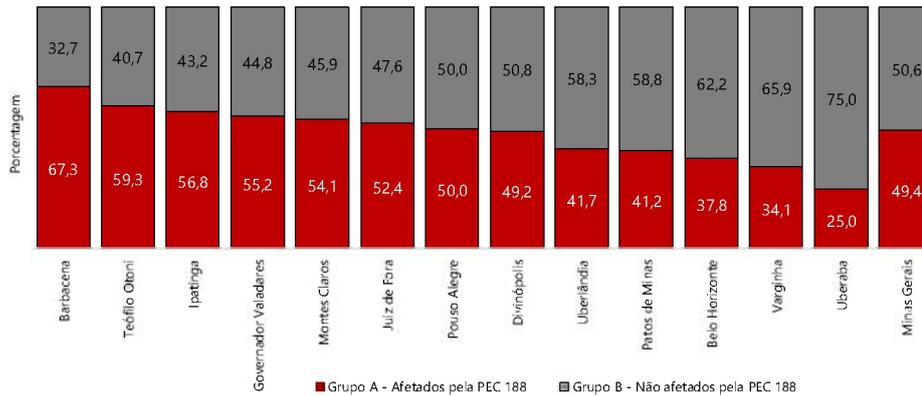
Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais; elaboração própria.

Com base nos dados de 2017, 49,4% dos municípios mineiros atendiam aos requisitos propostos pela PEC nº 188/2019 e estariam sujeitos à extinção (mapa 1).

Este informativo tem como objetivo comparar o desempenho fiscal dos municípios sujeitos à extinção em função dessa PEC com os demais e a dependência das economias locais em relação ao emprego no setor público. Para isso, foram escolhidos os seguintes indicadores: *Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE)*¹, *proporção de empregos públicos em relação ao número de empregos formais*, *gastos com o poder legislativo em relação à despesa total*, *gasto per capita com o poder Legislativo*, *investimentos em relação à receita líquida corrente (RCL)*, *despesas de pessoal em relação à RCL* e *gastos em custeio da máquina pública em relação à despesa total*.

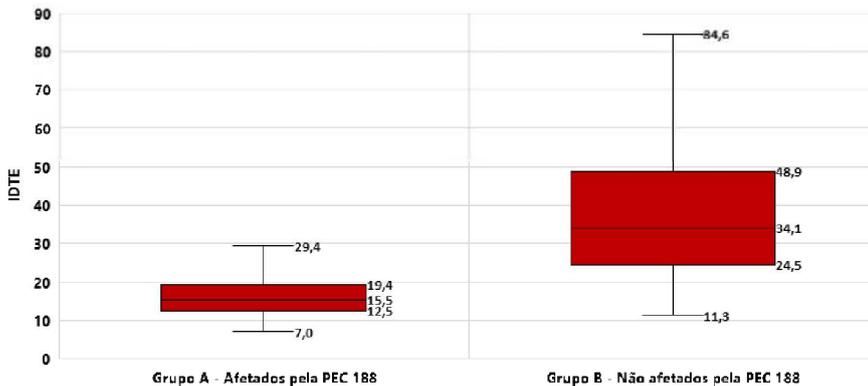
1 Razão entre o somatório da Receita Própria Municipal (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e do valor do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) repassado pelos critérios que requerem a proatividade dos municípios (Valor adicionado fiscal, Educação, Saúde, Meio ambiente, Patrimônio cultural, Produção de alimentos, Receita Própria e Municípios mineradores) e o somatório das transferências do Fundo de Participação dos Municípios, do ICMS critérios reativos. O indicador revela, com base na composição das principais receitas correntes e impostos da administração, seu grau de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que determina sua capacidade de financiar os serviços que oferta e presta à sociedade com receitas que têm, como fato gerador, suas atividades econômicas.

Gráfico 1: Proporção de municípios sujeitos à extinção segundo critérios da Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 por Região Geográfica Intermediária (RGINT) – Minas Gerais – 2017 – sem pontos de exceção (valores extremos – outliers)



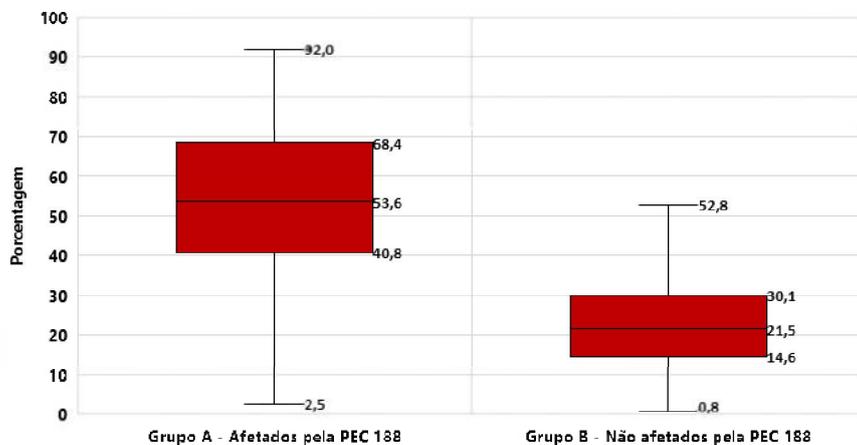
Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais e Fundação João Pinheiro; elaboração própria.

Gráfico 2: Distribuição dos valores do indicador *índice de desenvolvimento tributário e econômico (IDTE)* segundo critérios da Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 – 2017 – municípios de Minas Gerais – sem pontos de exceção (valores extremos – outliers)



Fonte: Fundação João Pinheiro.

Gráfico 3: Distribuição dos valores do indicador *Proporção de empregos públicos em relação ao total de empregos formais* segundo critérios da Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 – 2017 – municípios de Minas Gerais – sem pontos de exceção (valores extremos – outliers)



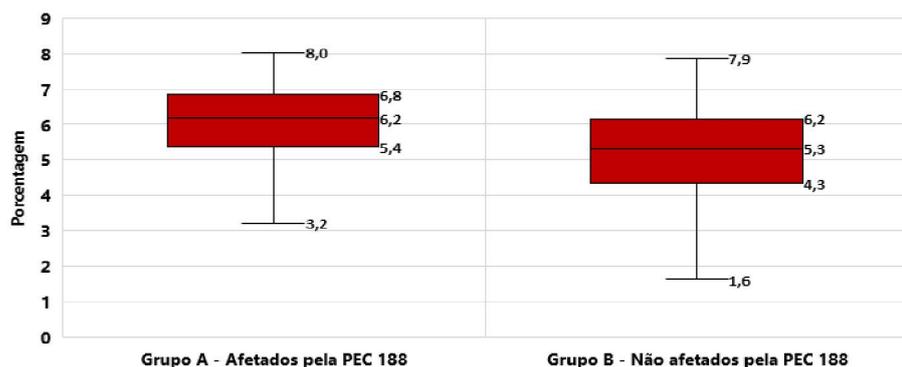
Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais e Fundação João Pinheiro.

Entre os municípios sujeitos às condições de extinção propostas na PEC nº 188/2019, o gráfico 1 apresenta sua distribuição proporcional de acordo com a Região Geográfica Intermediária (RGINT). As RGINT de Barbacena, Teófilo Otoni e Ipatinga tinham o maior percentual de municípios nas referidas condições em 2017 (67,3%, 59,3% e 56,8% respectivamente).

O gráfico 2 compara o IDTE dos municípios que seriam afetados pela PEC nº 188 (grupo A) com os que não seriam (grupo B). Esse indicador tende a apresentar maiores valores em municípios que, com base em sua estrutura econômica, conseguem gerar recursos para o provimento das necessidades da sociedade por meio da tributação. O gráfico 2 mostra que os valores do primeiro grupo são bem inferiores aos do segundo (mediana de 15,5 versus 34,1 e terceiro quartil de 19,4 versus 48,9). Dessa forma, os municípios sujeitos à extinção apresentam resultados piores nesse indicador. Isso reflete a necessidade de maior exploração do potencial de geração de receitas próprias do grupo A.

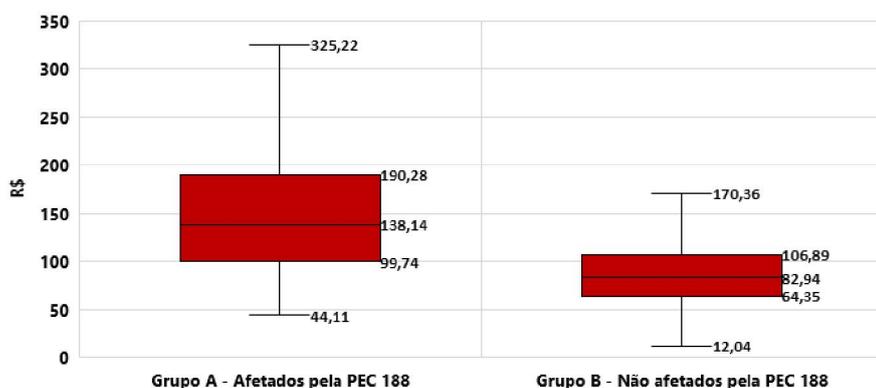
O gráfico 3 compara os municípios do grupo A (afetáveis pela PEC 188) com os do grupo B (não afetáveis) no que se refere à proporção de empregos públicos em relação ao quantitativo de postos de trabalho formais. Os grupos são bastante distintos. No grupo A, em 75% dos municípios (terceiro quartil), menos de 68,4% dos empregos formais se concentravam no setor público em 2017, enquanto, no grupo B, o percentual era bem inferior (30,1%). Esse resultado já era esperado. Os dados de produto interno bruto municipal apontam a dependência econômica do setor público na maioria dos municípios de pequeno porte (com menos de cinco mil habitantes).

Gráfico 4: Distribuição dos valores do indicador *Despesas com o poder legislativo em relação à receita corrente líquida* segundo critérios da Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 – 2017 – municípios de Minas Gerais – sem pontos de exceção (valores extremos – outliers)



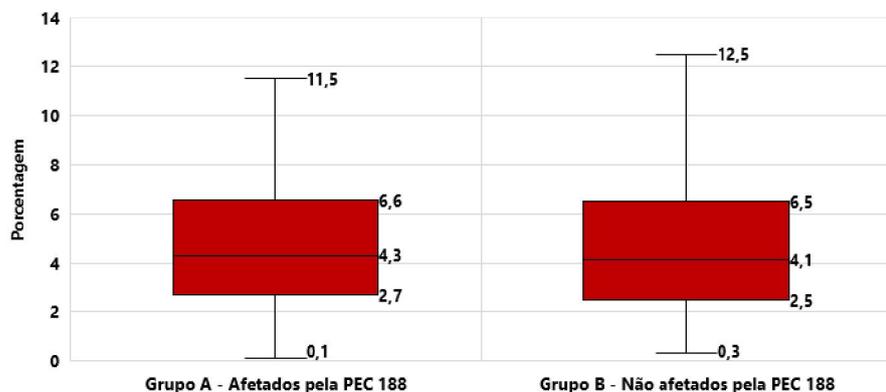
Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais e Fundação João Pinheiro.

Gráfico 5: Gasto *per capita* com o poder legislativo segundo critérios da Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 – 2017 – municípios de Minas Gerais – sem pontos de exceção (valores extremos – outliers)



Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais e Fundação João Pinheiro.

Gráfico 6: Distribuição dos valores do indicador *Investimentos em relação ao total de despesas* segundo critérios da Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 – 2017 – municípios de Minas Gerais – sem pontos de exceção (valores extremos – outliers)



Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais e Fundação João Pinheiro.

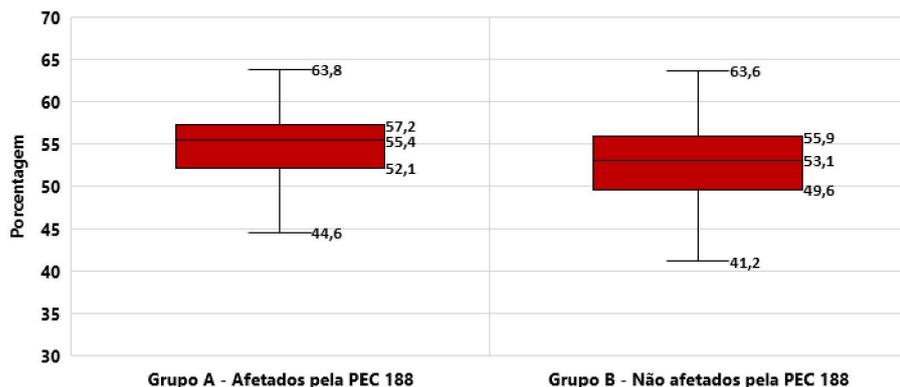
Entre os argumentos que defendem a extinção de municípios de pequeno porte dependentes de transferências (os do grupo A), pode-se listar o alto volume de dispêndios públicos com o poder Legislativo. A plataforma de dados mantida pela Fundação João Pinheiro conhecida com Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS)² disponibiliza diversos indicadores de finanças públicas e gestão municipal. Um deles consiste na razão entre as *despesas com o poder Legislativo e a RCL*. Ao traçar essa comparação entre os grupos A e B, nota-se o valor mediano do primeiro grupo ligeiramente superior ao do segundo (6,2% versus 5,3% - gráfico 4).

Outro indicador interessante refere-se ao *gasto per capita com o poder Legislativo*. Em 2017, o valor mediano do grupo A foi de R\$ 138,14 enquanto o do grupo B foi de R\$ 82,94 (gráfico 5). Percebe-se que o terceiro quartil do grupo A foi R\$ 190,28, ou seja, 75% dos municípios gastaram valor inferior a esse por habitante em 2017. No grupo B, esse valor foi bem menor: R\$ 106,89.

Outra variável relevante para a comparação dos grupos é o investimento público. *No Informativo FJP de Finanças Públicas nº 2* foi apontada a forte queda de valores dessa rubrica em municípios de todos os portes populacionais. O gráfico 6 compara a distribuição dos valores da relação *investimentos/despesas totais* entre os municípios do grupo A e grupo B. Parece não haver diferença em termos de potencial de investimentos: a mediana do primeiro foi 4,3%; a do segundo, 4,1%. Há indícios, portanto, de que o tamanho do município não exerce influência na capacidade de investimentos (sem controlar por outros fatores).

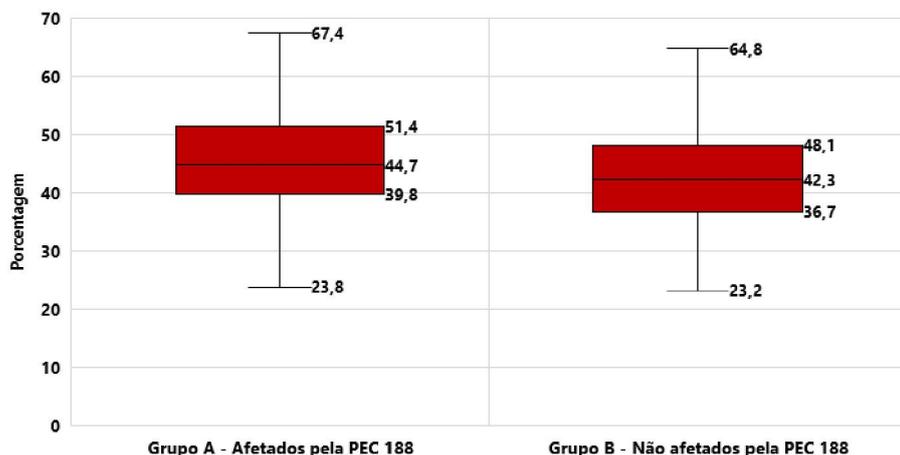
² Banco de dados com mais de 700 indicadores econômicos, demográficos e sociais dos 853 municípios de Minas Gerais organizados de acordo com a disponibilidade oferecida pelas instituições produtoras.

Gráfico 7: Distribuição dos valores do indicador *Despesas de Pessoal em relação à receita corrente líquida* segundo critérios da Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 – 2017 – municípios de Minas Gerais – sem pontos de exceção (valores extremos – outliers)



Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais e Fundação João Pinheiro.

Gráfico 8: Distribuição dos valores do indicador *Despesas de custeio em relação à receita corrente líquida* segundo critérios da Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 – 2017 – municípios de Minas Gerais – sem pontos de exceção (valores extremos – outliers)



Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais e Fundação João Pinheiro.

Em relação às despesas de pessoal, nota-se pouca diferença nas estatísticas dos grupos de municípios (gráfico 7). Os valores do primeiro e terceiro quartis e da mediana foram ligeiramente superiores nos municípios do grupo A em relação ao grupo B (57,2% versus 55,9%, 55,4% versus 53,1% e 52,1% versus 49,6% respectivamente). Dessa forma, nesse indicador, a comparação dos grupos deve ser conduzida com cautela e a análise deve ser aprofundada.

O gráfico 8 compara os valores de despesas de custeio em relação à receita corrente líquida. Com base no terceiro quartil, conclui-se que 75% dos municípios do grupo A apresentaram valor igual ou inferior a 51,4%. No grupo B, o valor foi de 48,1%. A mediana do primeiro grupo também foi superior à do segundo (44,7% contra 42,3%), assim como o primeiro quartil (39,8% contra 36,7%).

Nos dois últimos indicadores, faz-se necessária a desagregação dos dados de pessoal e custeio para melhor apreciação da estrutura de alocação dos dispêndios. Além disso, é importante relativizar os resultados levando-se em consideração a oferta de serviços aos cidadãos tanto em quantidade quanto em qualidade.

Expediente

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Presidente
Helger Marra Lopes
Vice-presidente
Monica Moreira Esteves Bernardi

DIRETORIA DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES

Eleonora Cruz Santos

Núcleo de Finanças Públicas

Reinaldo Carvalho de Moraes

Equipe Técnica

Isabella Virgínia Freire Biondini
Lúcio Otávio Seixas Barbosa

Diagramação

Lívia Cristina Rosa Cruz

Arte Gráfica

Bárbara Andrade

Informações para imprensa

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Telefone: (31) 3448-9580 / 3448-9588
E-mail: comunicacao@fjp.mg.gov.br
Alameda das Acácias, 70, bairro São Luiz, Pampulha.
CEP: 31275-150, Belo Horizonte, Minas Gerais

NÚCLEO DE FINANÇAS PÚBLICAS

reinaldo.morais@fjp.mg.gov.br

