
AS RECEITAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E A FUNCIONALIDADE DA INTEGRAÇÃO ESPACIAL EM AMBIENTES METROPOLITANOS

Municipal public revenues and the functionality of spatial integration in metropolitan environments

Tadeu Alencar Arrais

Universidade Federal de Goiás, Goiânia, Goiás, Brasil

tadeuarrais@ibest.com.br

Artigo recebido em 09/01/2014 e aceito para publicação em 29/02/2014.

RESUMO: A particularidade dos ambientes metropolitanos, para além do volume de receitas financeiras dos executivos municipais, está no fato de o fluxo de capital, trabalho e o acionamento dos serviços fora das bases municipais, influenciarem o orçamento público municipal. Esse princípio vale tanto para as transferências constitucionais estaduais e federais, quanto para receitas tributárias. Essa discussão, acompanhada da espacialização dos dados secundários na escala municipal e metropolitana, evidencia a necessidade de discutir a gestão metropolitana a partir da compreensão dos padrões de dispersão das receitas públicas municipais.

Palavras chaves: Receitas públicas, transferências constitucionais, receitas tributárias, integração espacial, região metropolitana.

ABSTRACT: Metropolitan environments are particular in the sense that, in addition to the amount of financial revenues generated by municipal administrations, capital flow, labour, and the offer of services outside municipal boundaries influence the municipal public budget. This principle is applicable both to state and federal constitutional transfers and to tax revenues. Discussing this issue, as well as the spatialization of secondary data in municipal and metropolitan contexts, exposes the need to examine metropolitan management from the standpoint of dispersion patterns of municipal public revenues.

Keywords: Public revenues, constitutional transfers, tax revenues, spatial integration, metropolitan region.

PARTICULARIDADE DOS AMBIENTES METROPOLITANOS

Os processos de *polarização*, centralização e mobilidade particularizam os ambientes metropolitanos, em qualquer que seja o contexto territorial, como podemos verificar em Ribeiro (2004), Gouvêia (2005) e Machado (2009). A polarização responde pelo movimento da economia, demonstrada pela concentração de firmas de diversos segmentos (indústria de transformação, serviços, comércio etc.), com reflexo direto na oferta de empregos. A *centralização*, convencionalmente, é compreendida a partir do protagonismo do Estado na distribuição dos serviços públicos e equipamentos de consumo coletivo. A *mobilidade* é o resultado do padrão de dispersão espacial da polarização e da centralização, em detrimento da oferta de moradia. Os ambientes com maior grau de polarização e centralização, a exemplo das regiões metropolitanas, são aqueles com maior intensidade de mobilidade populacional cotidiana. O conceito de mobilidade descrito por Levy (2001) bem representa as características dos espaços metropolitanos:

Podemos considerar a mobilidade como um sistema de movimentos potenciais, mais ou menos atualizados, que denominaremos virtualidades. Podemos classificar estas virtualidades segundo três categorias. A mobilidade torna-se possível porque existe uma oferta de mobilidade, a acessibilidade. A mobilidade é efetiva por que os seus operadores possuem uma competência de mobilidade. A mobilidade tem sentido porque, no quadro do domínio do espaço, ela entra na composição do capital social dos indivíduos (2001, p.1).

A compreensão do conceito de mobilidade nos conduz para o entendimento do processo de fragmentação espacial, cuja manifestação mais evidente esta na distância entre local de moradia e local do trabalho. A forma de estruturação espacial das regiões metropolitanas brasileiras, sejam aquelas localizadas no litoral ou na *hinterlândia*, reproduzem um padrão espacial no qual as demandas gravitam para os polos metropolitanos, concentrando o emprego e a oferta de serviços e dispersando, por outro lado, a habitação para as parcelas mais pobres da população. No Brasil, segundo resultados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2012), 11,8% das pessoas de 10 anos ou mais ocupadas exerciam o trabalho em município diferente daquele de sua residência e 7,22% da população que estudava em escola ou creche realizam essas atividades em municípios diferentes daquele de sua residência. Esses deslocamentos, seja do ponto de vista relativo, seja do ponto de vista absoluto, estão concentrados nas regiões metropolitanas. Cada um deles revela, para além das especificidades regionais, padrões de deslocamentos espaciais entre os municípios periféricos e os municípios polos, o que reverbera na solvência financeira dos governos municipais.

Quadro 01. Local de frequência de escola/creche e exercício do trabalho principal, regiões metropolitanas selecionadas, 2010.

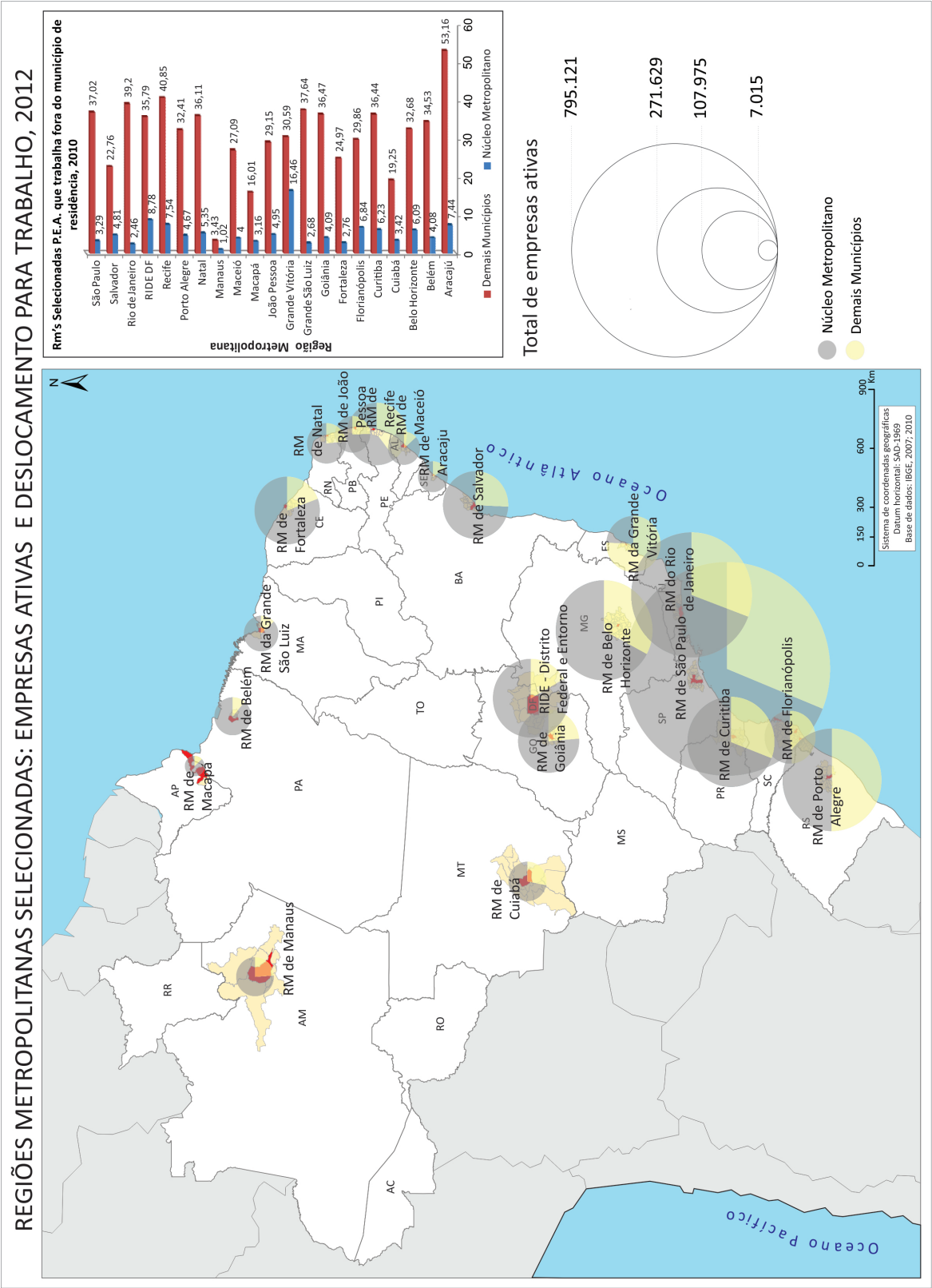
Região Metropolitana	Local de estudo				Exercício do trabalho			
	Total	Município de residência	Outro município	% em relação ao total	Total	Município de residência	Outro município	% em relação ao total
Grande Vitória	501.558	447.890	53.322	10,63	785.188	563.952	221.236	28,17
Goiânia	657.399	593.510	63.527	9,51	1.132.624	941.833	190.791	16,84
Curitiba	976.507	889.795	86.139	8,82	1.641.016	1.323.297	317.719	19,36
RIDE DF	1.252.203	1.159.420	92.171	7,36	1.797.447	1.498.820	298.627	16,61
Campinas	826.979	730.188	96.469	11,66	1.405.403	1.133.405	271.998	19,35
Recife	1.173.170	1.061.553	111.112	9,47	1.468.639	1.082.306	386.333	26,3
Porto Alegre	1.129.843	1.004.455	124.557	11,02	1.972.368	1.526.724	445.644	22,59
Belo Horizonte	1.640.685	1.493.433	146.595	8,93	2.668.488	2.117.368	551.120	20,65
Rio de Janeiro	3.497.146	3.257.650	235.714	6,74	5.245.303	4.249.223	996.080	18,98
São Paulo	6.350.280	5.759.009	579.760	9,29	9.422.401	7.785.435	1.636.966	17,37
Total	18.005.770	16.396.903	1.589.366	8,82	27.538.877	22.222.363	5.316.514	19,30

Fonte: IBGE (2012, 2012b). Org. do autor.

Considerando as 10 regiões metropolitanas selecionadas, notamos que a porcentagem dos deslocamentos para trabalho em outros municípios são superiores às porcentagens dos deslocamentos para ensino (creche/escola) em outro município. Esses dados revelam, por um lado, a presença de espaços integrados por fluxos de pessoas e, ao mesmo tempo, a diferenciação na oferta de emprego e serviços de educação, fato comprovado na análise da Figura 1, que apresenta a relação da centralidade das empresas

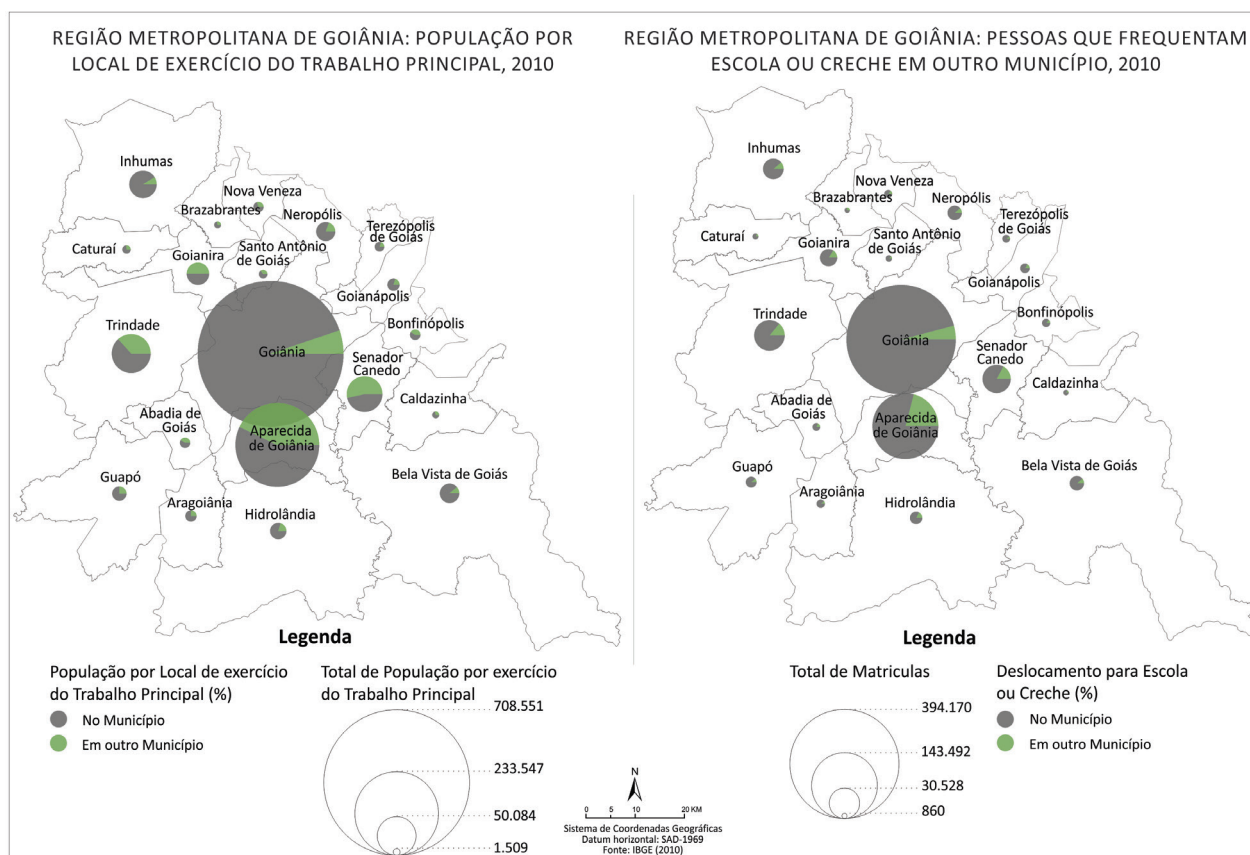
ativas com o deslocamento para trabalho fora da base municipal. Exceto as Regiões Metropolitanas da Grande Vitória e de Porto Alegre, as demais concentraram mais de 50% das empresas atuantes no núcleo metropolitano. Quanto ao deslocamento para trabalho em outros municípios, destacam-se os casos das Regiões Metropolitanas de Belém, Grande São Luiz e Maceió que concentraram, respectivamente, 88,74%, 86,83% e 86,67% das empresas atuantes no núcleo metropolitano (IBGE, 2010).

Figura 1. Empresas ativas e deslocamento para trabalho, regiões metropolitanas selecionadas, 2010.



Fonte: IBGE (2010). Org. do autor.

Figura 2. Mobilidade para trabalho e estudo, Região Metropolitana de Goiânia, 2010.



Fonte: IBGE (2012). Org. do autor.

Tomando como exemplo a Região Metropolitana de Goiânia, institucionalizada pela Lei Complementar número 27, de 30/12/1999 (Goiás, 1999), podemos perceber, a partir da análise da Figura 2, os processos de *polarização*, de *centralização* e de *mobilidade*. É necessário considerar, na análise, a forma de estruturação do transporte coletivo. Na RMG, por exemplo, essa estrutura viária segue um modelo radiocêntrico, com vias de acesso convergindo para a capital em um raio de praticamente 360 graus. Esse modelo denuncia a pouca integração lateral dos municípios, reforçando a drenagem das demandas por serviços de educação e saúde para a capital. Observa-se, na figura 03, que existem municípios como mais de 20% de deslocamento das pessoas que estudam em creche ou escola em outro município, a exemplo de Aparecida de Goiânia, com 20,95% e Brazabrantes, com 30,11%. Essa informa-

ção reflete a insuficiência de equipamentos de ensino, especialmente público, o que faz com que parte significativa da população acione esses serviços na capital. Quando observamos o deslocamento para trabalho em outro município, os dados sobre mobilidade pendular são ainda mais expressivos. Em toda RMG, em 2010, 190.792 pessoas trabalhavam em municípios diferentes daquele de sua residência. Em Aparecida de Goiânia, 97.344 pessoas trabalhavam em outro município e em Senador Canedo 22.274 trabalham em outro município.

Em intensidades diferentes, esse padrão espacial se repete nas demais regiões metropolitanas brasileiras. Essa especificidade metropolitana influencia o quadro das receitas públicas municipais, reforçando as assimetrias no que toca ao balanço de receitas e gastos dos governos municipais. Para compreender essas especificidades é necessário:

- Clareza que a mobilidade intrametropolitana é funcional para os municípios polos, uma vez resulta em drenagem de consumo de bens e serviços que geram ativos financeiros para os governos municipais.
- Clareza que a mobilidade é utilizada como uma estratégia dos governos municipais, especialmente dos municípios periféricos, para saldar demandas na área de educação e saúde fora da base municipal, configurando, para utilizar a expressão de Ribeiro (2004), uma postura de *free rider* (carona).

ESTRUTURA DAS RECEITAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

Os marcos normativos para transferências federais e estaduais, assim como das receitas tributárias municipais são basicamente os mesmos para um município como Anamã (AM), com população de 10.214 habitantes e um município como São Paulo (SP), com população de 11.253.503 habitantes (IBGE, 2010). Entretanto, quando consideramos os ambientes metropolitanos, caracterizados por intenso processo de *polarização*, *centralidade*

e *mobilidade*, percebemos que integração influencia o quadro das receitas e despesas municipais.

Na análise da estrutura de receitas públicas municipais, especialmente em ambientes metropolitanos, é necessário levar em conta duas características. A primeira característica é que o conjunto de receitas correntes que compõem o orçamento municipal é resultado de uma *integração sistêmica* que envolve atividades econômicas, volume populacional, demanda por serviços públicos, além do processo de burocratização da administração municipal. Com isso se quer salientar que o volume de receitas de um dado município reflete questões conjunturais, o que significa que a receita pode variar ao longo de distintos períodos. A segunda característica passa pela consideração das relações institucionais com outros entes da federação, como a União e os estados. As relações entre os entes federativos influenciam o montante das receitas financeiras municipais, caso exemplar daquelas receitas provenientes de convênios com os ministérios ou mesmo da seletividade dos investimentos dos governos em dado município, seja por decisão do Executivo Federal e/ou Estadual, ou mesmo pelas chamadas transferências voluntárias.

Quadro 2. Origem das principais receitas públicas do executivo municipal

Transferências constitucionais	Federais	FPM (Fundo de Participação dos Municípios)
		CIDE (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico)
		ITR (Imposto sobre Propriedade Territorial Rural)
	Estaduais	ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)
		IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos)
Receita tributária municipal		IPTU (Imposto sobre Propriedade Predial Territorial Urbana)
		ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis)
		ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza)
Fundos*		FUNDEB (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica)
		FMS (Fundo Municipal da Saúde)

*O FUNDEB e o FMS foram incluídos no total das receitas do executivo municipal. Esse procedimento se justifica em função do volume de recursos e a demanda pelos serviços municipalizados, nas áreas de educação e saúde.

Org. do autor.

Considerando as transferências constitucionais, o destaque é para o FPM, a principal fonte de recursos para a maior parte dos municípios goianos. Esse repasse utiliza como critério o volume populacional. A população de cada município é enquadrada em uma cota demográfica e a partir de um índice pré-determinado um coeficiente de distribuição é calculado. Essas informações são baseadas nas projeções de população do IBGE para cada ano. A partir desse índice, que varia de 0,6 a 4, o recurso é distribuído para cada município. No Brasil, especialmente em relação aos municípios abaixo de 20.000 habitantes, esse recurso tornou-se imprescindível para os governos municipais. A CIDE, cujo fator gerador é a comercialização e importação de petróleo e seus derivados (gasolina, diesel, álcool etílico, querosene para aviação, óleos combustíveis etc.) é outra transferência federal para os municípios. O fator gerador da CIDE, como indicado na Lei 10.336, de 19/12/2001, é “a) comercialização no mercado interno; b) a importação” (BRASIL, 2001). É natural, portanto, que os municípios mais populosos, com maiores frotas e postos e distribuidoras de combustíveis, concentrem a maior fração dos repasses da CIDE. É importante salientar que os recursos da CIDE não permitem muitas estratégias de ações por parte dos gestores municipais, uma vez que sua aplicação já está direcionada em sua lei de criação. O ITR, em 2012, foi responsável pela transferência de R\$ 36.595.421,45 para os municípios goianos. Considerando o perfil agropecuário do estado, esse valor, que resulta da partilha de 50% do valor arrecadado para os municípios, é pouco expressivo. Em 2012, 10 municípios goianos, dentre os quais Jataí, Cristalina, Rio Verde, Catalão, Itumbiara etc., concentraram 31% do total dos repasses do ITR, o que denota a concentração desses repasses e sua relação com as áreas de alta produtividade agropecuária. Em 2012 os municípios da RMG receberam R\$ 816.698,56, o que representou apenas 2,23% do total do Estado (TCM – GO, 2012).

Entre as fontes de transferências estaduais, o ICMS é a mais relevante para os municípios goianos. O valor da transferência relaciona-se com a forma de distribuição dos recursos, visto que, do total arrecadado, 25% são destinados aos municípios sendo que desses 25%, 10% são distribuídos de forma equitativa

e os demais arbitrados pelo Conselho Deliberativo dos Índices de Participação dos Municípios (Coíndice), que considera a participação das atividades econômicas na geração do valor global do ICMS. É inegável a relação entre desempenho econômico municipal e a arrecadação do ICMS. O IPVA é uma receita proveniente de transferência estadual. Os municípios, de acordo com o Código Tributário do Estado de Goiás (GOIÁS, 1991), recebem 50% do total arrecadado sobre os veículos licenciados em seu território, tendo como fator gerador o valor venal dos veículos. Desta forma, o total de veículos e o perfil da frota, portanto, determina o montante desse repasse, assim como possíveis isenções resultantes de políticas municipais de incentivo ao licenciamento. Comparando o valor total, o IPVA representou 26% do total do ICMS repassado. Além de menor valor, o IPVA é mais concentrado, porque as frotas são concentradas e licenciadas nos municípios de maior densidade e onde se localizam a maior parte das revendas de automóveis.

O Artigo 156 da Constituição Federal determina que os impostos de competência dos municípios são aqueles que incidem sobre a propriedade predial e territorial, a transmissão de bens imóveis *intervivos* e os serviços de qualquer natureza. Em resumo, trata-se do IPTU, do ITBI e do ISSQN, impostos que compõem a quase totalidade das receitas tributárias dos municípios brasileiros. O IPTU incide sobre a propriedade de imóvel localizada na zona urbana ou na expansão urbana. Sua base de cálculo é determinada pela conjunção de critérios, dentre os quais o mais comum é o valor venal do imóvel. As alíquotas que incidirão sobre o valor do solo (edificado ou não) serão diferentes conforme os Códigos Tributários Municipais que geralmente vinculam sua incidência à presença de infraestrutura urbana no perímetro urbano municipal. O ITBI, cujo fator gerador é a transmissão de bens imóveis, reflete a movimentação do mercado imobiliário, uma vez que envolve ações de compra e venda, permutas, concessões onerosas, dentre outras. O cálculo baseia-se na aplicação de uma alíquota que varia de acordo com o Código Tributário Municipal. O valor venal do imóvel correspondente ao valor pelo qual o bem ou direito seria escriturado. O ISSQN, previsto na Lei Complementar nº 116 de 2003 (Brasil, 2003), tem como fator gerador a prestação de serviços

de qualquer natureza, sendo de responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal, também incidindo em serviços prestados sobre a utilização de bens e/ou serviços públicos explorados por intermédio de autorização do poder público. O recolhimento do imposto nem sempre ocorre no município de instalação da empresa, pois alguns tipos de serviços podem ser tributados no município em que foram realizados. Quanto às alíquotas a serem aplicadas, a Lei Complementar pode fixar o valor máximo de 5%. Em estudo sobre as receitas tributárias municipais brasileiras, em 2011, Bremaeker (2013), identificou o ISSQN como o principal tributo municipal, representando, segundo o autor, *54,51% do montante das receitas tributárias dos municípios brasileiros*.

Os Fundos Municipais agregam receitas vinculadas aos objetivos previstos em cada fundo, com participação dos Estados, Municípios e da União. Existem fundos de diversas naturezas, a exemplo dos Fundos Municipais de Cultura e do Fundo Municipal do Meio Ambiente. Aqueles com maior movimentação de recursos são o FUNDEB e o FMS. O FUNDEB é uma transferência centralizada pela União, mas que também têm vínculos com os estados e municípios, uma vez que parte dos recursos é de responsabilidade do estado e municípios que colaboram com sua composição. O valor repassado é determinado pela quantidade de alunos matriculados na rede pública de ensino e o tipo de estabelecimento de ensino, com diferenciação para o tempo integral e parcial de funcionamento do estabelecimento. É importante destacar que o valor repassado aos municípios se refere apenas aos alunos da rede municipal de ensino (creche, pré-escola, ensino médio, educação especial, educação de jovens e adultos etc.), pois os valores referentes à rede estadual são de responsabilidade das Secretarias Estaduais de Educação. Os valores são repassados mensalmente e devem ser empregados para manutenção da educação básica pública e investimento no magistério, na proporção de 60% para remuneração e 40% para investimento e custeio da rede municipal de ensino básico. O FMS objetiva promover ações relacionadas aos serviços de saúde e é composto por uma porcentagem dos recursos da receita tributária própria, de transferências da União e do Estado, coordenados pelas secretarias municipais de saúde. Os

recursos de custeio e investimento na saúde municipal são gerenciados e discriminados no FMS.

Esse conjunto de receitas públicas municipais, cuja representação no total das receitas públicas dos municípios da Região Metropolitana de Goiânia, em 2012, variou entre 86,84 % (no município com maior representação dessas receitas) a 73,49% (município com menor representação dessas receitas) possibilita o atendimento das demandas municipais, a exemplo do custeio da folha administrativa, a manutenção de serviços urbanos, estradas e vias de acesso a zonal rural, o transporte escolar, oferta regular de equipamentos de saúde e educação etc. (Arrais, et al, 2013). O conhecimento desses recursos, assim como as características específicas dos ambientes metropolitanos, configura-se como importante instrumento de análise e proposição de ações para a gestão metropolitana.

PADRÕES DE DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS EM UM AMBIENTE METROPOLITANO

Os estudos sobre os padrões de distribuição das receitas públicas municipais são frequentes na literatura das ciências humanas. Garson (2009b) e Bremaeker (2013) alertaram sobre as assimetrias entre as transferências constitucionais federais e estaduais em relação à geração de receitas próprias entre os municípios brasileiros. Essas assimetrias, frequentemente, são interpretadas com um dos principais problemas na gestão dos municípios brasileiros. Os diagnósticos oscilam entre o argumento de que os municípios menos populosos são prejudicados pelo regime de repartição dos recursos financeiros, quando proferidos por representantes desses municípios; e o argumento de que os municípios mais populosos são prejudicados em função da drenagem da demanda por serviços, especialmente saúde e educação, para sua base municipal. Esses argumentos, que conformam uma espécie de caldo localista, são proferidos com frequência por entidades representativas, como a Confederação Nacional de Municípios, a Frente Nacional de Prefeitos e a Associação Brasileira dos Municípios. O sentido atribuído ao termo localismo é próximo daquele descrito por Bourdin (2001). Na verdade, a escala local, compreendida aqui como município, deve ser problematizada e não tomada, tal qual encontramos nos discursos municipalistas, como

uma espécie de escala *a priori* da democracia. Abrucio e Couto (1996) correlacionam, acertadamente, a baixa participação das receitas tributárias dos municípios pouco populosos à cultura localista. Nesse sentido, não é estranho que a centralização dos recursos na escala federal, bem como parte do aparato fiscalizatório resultante da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, não tenham sido vistos com simpatia por uma fração dos governantes municipais.

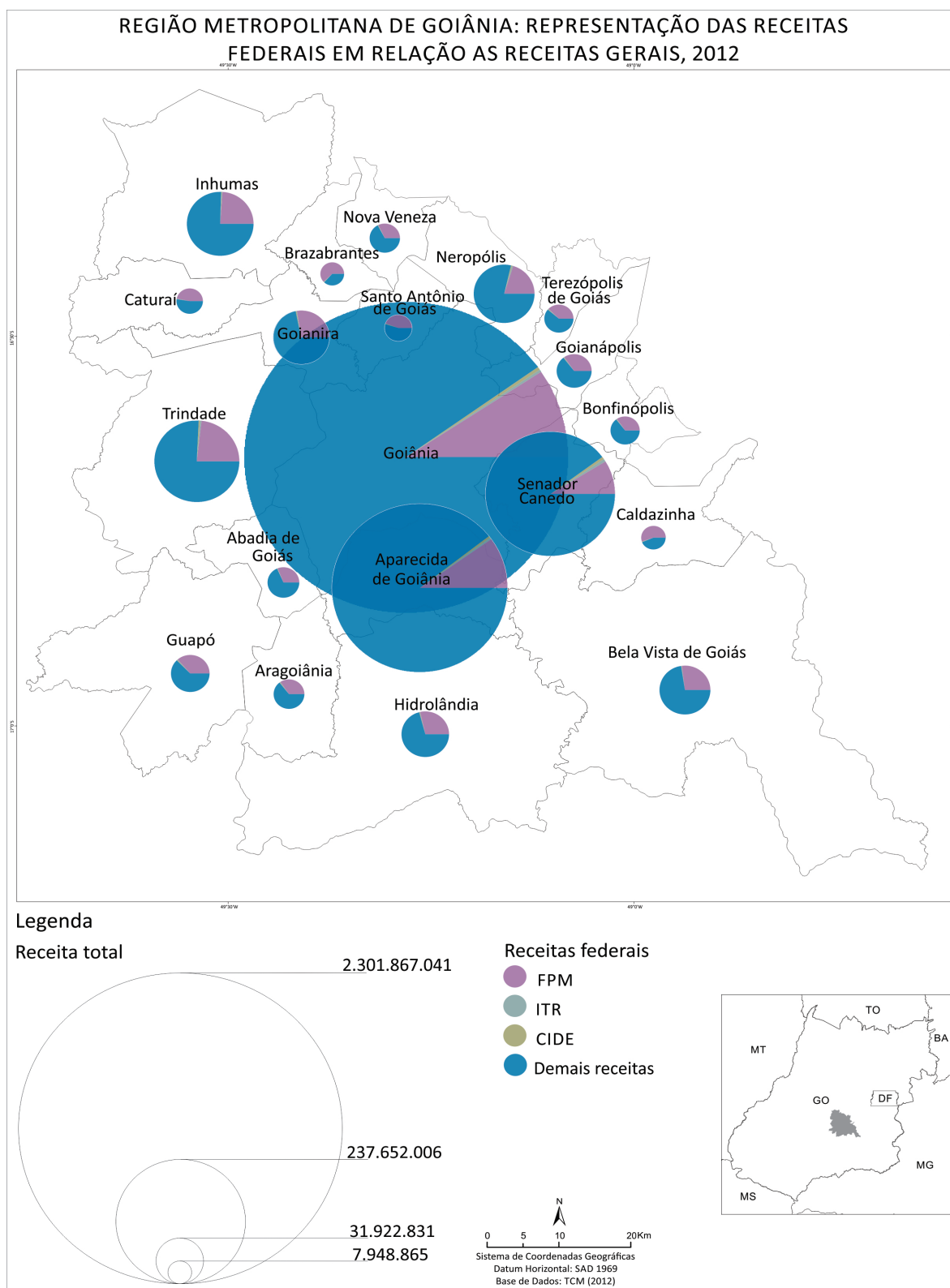
Para além do debate municipalista, essa discussão envolve uma questão mais ampla sobre a pertinência da centralização de recursos nos estados e na União, em detrimento de um modelo de repartição que privilegie os municípios, lugar onde, segundo o argumento municipalista, os problemas de fato ocorrem – truismo recorrente em discursos de prefeitos de diferentes matizes partidários. Essa linha de pensamento, entretanto, é incapaz de reconhecer que os ambientes metropolitanos, para além da soma de municípios dotados de limites administrativos e autonomia política, são fluídos por excelência e que, para o habitante de

um determinado município, o relevante é ter acesso aos serviços públicos e infraestrutura adequada, não importando a origem dos recursos.

Partimos do princípio que o padrão de integração metropolitano é tão funcional para o mercado quanto para os governos municipais. Para depurar essa hipótese, tomaremos como ponto de partida a espacialização das receitas públicas municipais na RMG, o que permitirá certo grau de generalização para o território brasileiro, uma vez que os arranjos espaciais, especialmente das regiões metropolitanas polarizadas por capitais, são semelhantes.

As quatro figuras a seguir retratam a distribuição das receitas públicas municipais na RMG. Esse conjunto de receita representou, em 2012, 84,36 % do total das receitas públicas municipais da RMG. Cada figura, além de indicar o valor total das receitas selecionadas, demonstra sua participação no volume total das receitas públicas municipais, o que permite compreender as assimetrias em relação a origem e ao volume das receitas públicas municipais.

Figura 3. Total de receitas provenientes do FPM, CIDE e ITR e participação no total geral de receitas públicas do executivo municipal, RMG, 2012



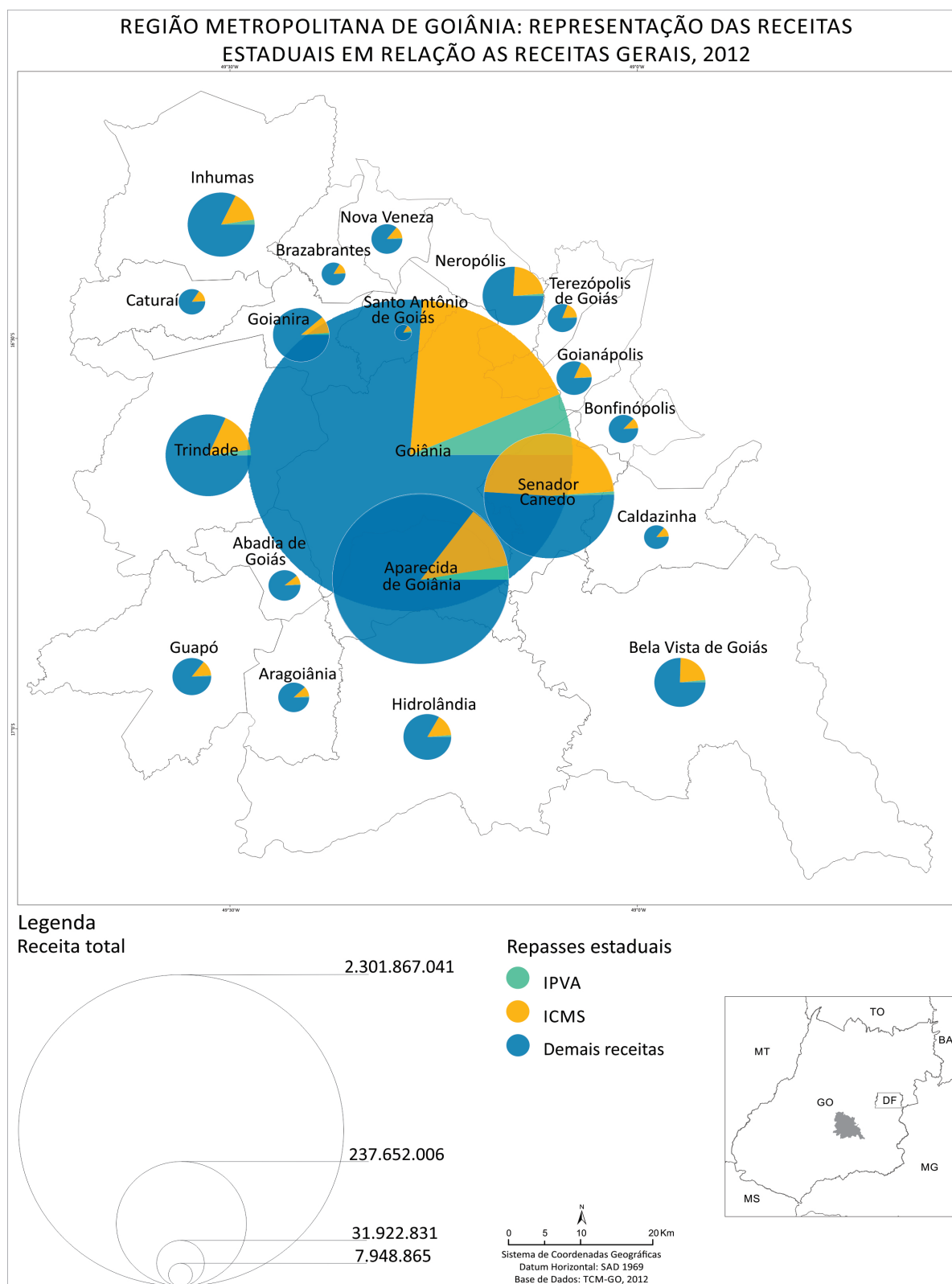
Como se nota na Figura 3, o FPM foi a receita mais representativa das transferências federais. No ano de 2012, a menor cota, atribuída para os municípios menos populosos, foi de R\$ 5.541.358,01 e a maior, atribuída para a capital, foi de R\$ 204.849.976,51. Considerando o valor *per capita*, os municípios de Brazabrantes (3.302 habitantes), Caldazinha (3.396 habitantes) e Caturai (4.740 habitantes), obtiveram os maiores repasses, com R\$ 1.678,18, R\$ 1.633,73 e R\$ 1.169,06, respectivamente. Os municípios mais populosos, como Goiânia (1.333.767 habitantes) e Aparecida de Goiânia (474.219 habitantes), registraram os menores valores *per capita*, com R\$ 153,59 e R\$ 112,68, respectivamente. Os repasses da CIDE, em razão da sua relação com o consumo de combustíveis, são mais significativos em Goiânia, que concentrou 56,53% do total da RMG, valor equivalente a R\$ 2.172.358,76. Para Aparecida de Goiânia, Inhumas e Senador Canedo foram repassados R\$ 672.588,20, R\$ 210.616,26 e R\$ 167.551,51, respectivamente. Em 9 dos 20 municípios, em 2012, o repasse da CIDE foi inferior a R\$ 30.000. O valor do ITR, o menos expressivo das receitas selecionadas, também foi o menos concentrado. Os três municípios com maiores repasses foram Goiânia, Inhumas e Hidrolândia, que perfizeram 43 % do volume total do ITR da RMG. A Lei número 11.250/2005 (BRASIL, 2005) abre a possibilidade de repasse integral do ITR para os municípios, desde que sejam celebrados os respectivos convênios. Dos 20 municípios da RMG, 10 celebraram convênios com o Governo Federal para fins de fiscalização e repasse integral dos recursos provenientes do ITR, o que resultou em acréscimo de receitas (Receita Federal, 2013).

As transferências do FPM, CIDE e ITR para a RMG, em 2012, somaram R\$ 449.968.394,64. Das três fontes de recursos, o FPM foi mais representativo proporcionalmente em todos os municípios, chegando a porcentagens superiores a 31% das receitas totais em 11 dos 20 municípios da RMG. Em municípios como Brazabrantes, Caldazinha e Santo Antônio de Goiás, as transferências federais chegaram a representar, em 2012, 63,25%, 56,01% e 44,83% do total das receitas públicas municipais, respectivamente. Esse quadro denota um processo, já demonstrado pela literatura, de dependência dos municípios menos populosos das

transferências federais.

Das transferências estaduais, o ICMS foi aquela com maior volume de recurso destinado aos municípios da RMG. Do ICMS foram repassados R\$ 749.465.566,52 e do IPVA R\$ 195.247.363,72 para os municípios da RMG. Em 7 dos 20 municípios, o valor repassado do ICMS foi inferior a R\$ 1.827.464,18. Goiânia concentrou 59,69% dos repasses do ICMS no ano de 2012, seguida por Senador Canedo, com 17,73%. Em relação ao ICMS, é necessário assinalar que em 9 dos 20 municípios, o valor repassado foi maior que o valor arrecadado, fato decorrente dos critérios de distribuição. A maior diferença entre o valor arrecadado e o valor repassado foi registrado em Senador Canedo e Goiânia. No primeiro município foi arrecadado R\$ 1.457.253.000 e repassado R\$ 132.433.000. Em Goiânia, foram arrecadados R\$ 4.474.440.000 e repassados R\$ 447.380.000. Os repasses do IPVA, do ponto de vista absoluto, foram inferiores nos municípios menos populosos, o que teve relação com os licenciamentos nas bases municipais. Em 5 dos 20 municípios da RMG, o valor do IPVA foi inferior a R\$ 82.367,43. Em 2012, Goiânia concentrou 85,63% do total do IPVA repassado para os municípios da RMG, fato que se correlaciona com os 73,21% dos veículos da região que se concentram no município (DENATRAN, 2012).

Figura 4. Total de receitas provenientes do ICMS e IPVA e participação no total geral de receitas públicas do executivo municipal, RMG, 2012.

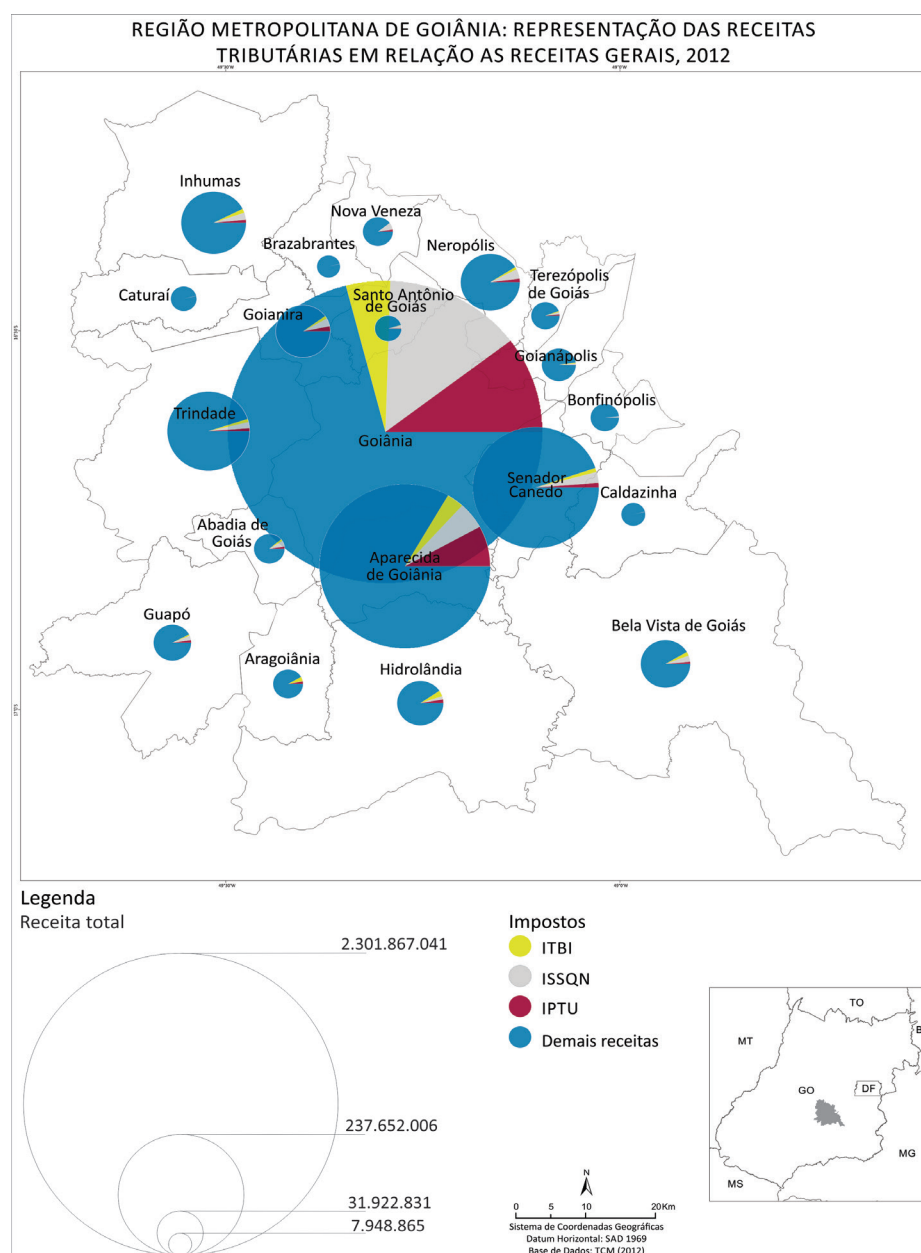


Fonte: TCM-GO (2012). Org. do autor.

Considerando a participação no total das receitas públicas municipais, as transferências estaduais representaram 24,33% do total da RMG. Essas transferências foram mais significativas, do ponto de vista relativo, nos municípios menos populosos ou com algum tipo de atividade determinante geradora de ICMS, a exemplo de Senador Canedo, onde se localiza um centro de distribuição de combustíveis. O

que se nota, no entanto, é que o ICMS, considerando a proporcionalidade da participação dos municípios, é aquela receita com menor diferença entre o conjunto dos municípios, uma vez que a menor participação percentual, em 2012, representou 9,89% das receitas, seguida de outros 12 municípios com participação entre 15,51% e 10,24% em relação ao total das receitas públicas municipais.

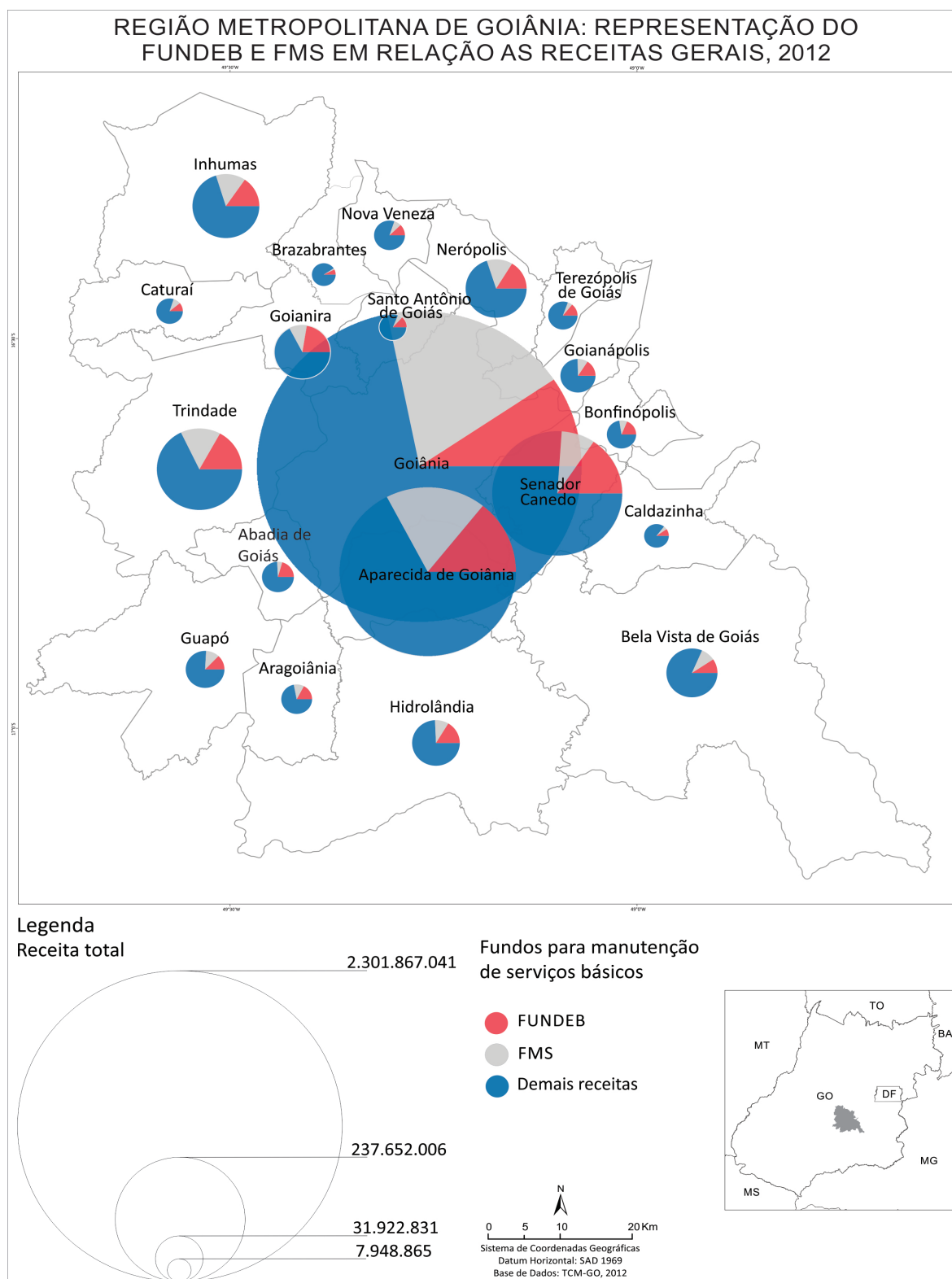
Figura 5. Total de receitas provenientes do IPTU, ITBI e ISSQN e participação no total geral de receitas públicas do executivo municipal, RMG, 2012.



Fonte: TCM-GO (2012). Org. do autor.

Pode-se estabelecer uma relação direta entre as receitas tributárias municipais e o volume populacional. No entanto, é necessário atenção para o perfil demográfico intrametropolitano, os diferentes níveis de integração espacial e funcional dos municípios e o processo de burocratização das administrações municipais. Das receitas selecionadas, o ISSQN (R\$ 427.437.747,64), o IPTU (R\$ 329.455.127,25) e o ITBI (R\$ 153.085.476,04) conformam a quase totalidade das receitas tributárias municipais. Os 3 municípios com maior arrecadação absoluta da RMG representaram 95,4% do total das receitas tributárias provenientes do ISSQN, do IPTU e do ITBI. Considerando o valor global, o ISSQN representou 10,50%, o IPTU 8,09% e o ITBI 3,37% das receitas totais nos municípios da RMG. A maior participação no quadro das receitas totais, considerando o ISSQN, foi de Goiânia, com 14,17% em relação às receitas totais do município. Dos 20 municípios da RMG, o ISSQN foi a mais expressiva receita tributária em 14 municípios. O IPTU, no conjunto das receitas tributárias, foi maior apenas no município de Aparecida de Goiânia. Goiânia e Aparecida de Goiânia arrecadaram 95,92% do total das receitas do IPTU da RMG. Mesmo sendo uma receita conjuntural, que depende diretamente da dinâmica do mercado imobiliário, traduzida na oferta e no valor dos imóveis, o ITBI foi a mais representativa das receitas tributárias em 04 municípios. Em Aragoiânia, Hidrolândia e Aparecida de Goiânia, as receitas do ITBI representaram 4,99%, 4,46% e 3,29% das receitas totais dos municípios.

Figura 6. Total de receitas provenientes do FUNDEB e do FMS e participação no total geral de receitas públicas do executivo municipal, 2012.



Fonte: TCM-GO (2012). Org. do autor.

O valor do FMS repassado para os municípios da RMG foi de R\$ 689.071.859,27 e do Fundeb R\$ 468.809.288,34. Esses valores foram os mais representativos do conjunto de receitas públicas municipais. Goiânia concentrou 52,06% do total do Fundeb e 70,36% do total do FMS. O volume dos repasses guarda relação com a oferta e demanda por serviços que, no caso de Goiânia, atendem a demanda municipal e regional. Em 18 dos 20 municípios da RMG, o valor do Fundeb foi maior que o valor do FMS. Apenas em Aparecida de Goiânia e Goiânia o valor do FMS foi maior que o do Fundeb. Entretanto, o valor do FMS nos dois municípios representou, em 2012, 86,96% do valor total da RMG. O valor o FMS é maior que o do Fundeb em função do maior acionamento dos serviços de saúde, em relação ao acionamento de serviços de educação básica (creches e escolas) fora da base municipal.

Considerando as receitas públicas municipais selecionadas e a análise do padrão de distribuição espacial em ambientes metropolitanos, destacamos:

- **FPM.** Os repasses ancorados no critério populacional, aparentemente mais horizontais, estimulam as assimetrias do modelo de centralização de recursos. É notório que os repasses do FPM, do ponto de vista *per capita*, privilegiam os municípios de menor volume populacional, fato que não impede a drenagem da demanda por serviços básicos, especialmente educação e saúde, para os municípios polos. A diferença *per capita* entre o município mais populoso e o município menos populoso na Região Metropolitana de Goiânia chegou, em 2012, a 11 vezes, a favor dos municípios menos populosos.
- **ITR.** Das receitas públicas municipais selecionadas, o ITR é aquela com menor valor global em ambientes metropolitanos. Em 2012 foram transferidos apenas R\$ 816.698,56 de ITR para os municípios da RMG. Esse valor guarda relação com o perfil do uso e os estoques de terras rurais. É interessante que, mesmo em um ambiente de pressão fundiária, provocada pela metrópole, um imposto que incide

sobre o uso do solo represente tão pouco, o que denota, certamente, pouca eficiência da tributação em um ambiente com áreas valorizadas. Parte dos municípios periféricos, especialmente aqueles com maiores estoques de áreas rurais, ainda atendem a demanda solvável da capital, especialmente para assentamentos de segunda residência em condomínios de chácaras e/ou sítios de lazer ou mesmo casas de veraneio que, por localizarem-se em áreas rurais, são tributados de forma pouco eficiente. Nesse sentido, como apontado por Arrais (2013), em estudo comparativo entre a Região Metropolitana de Fortaleza e a Região Metropolitana de Goiânia, o polo metropolitano opera uma espécie de controle imobiliário/fundiário dos municípios periféricos.

- **CIDE.** O valor repassado para a capital tem correlação direta com a demanda dos municípios periféricos, uma vez que parte do consumo de combustíveis no varejo da capital atende a demanda de proprietários de veículos automotores que residem nos municípios periféricos e circulam diariamente na capital. A mobilidade diária, portanto, passa a ser funcional para os municípios polos, reverberando positivamente nas receitas públicas municipais. O consumo concentrado na capital é também resultado da polarização do setor de distribuição varejista. Goiânia, em 2012, concentrou 62,53% dos postos de combustíveis da RMG (ANP, 2012).
- **ICMS.** As atividades de produção e consumo são bastante articuladas em ambientes metropolitanos. Algumas atividades geradoras de ICMS, como o setor de comunicações, energia e combustíveis, em função da polarização das grandes empresas públicas e privadas, concentram-se nos polos metropolitanos. No contexto da arrecadação do ICMS na RMG, em 2012, Goiânia concentrou 97,09% do ICMS do setor de comunicação, 96,21% do setor de energia e 62,57% do setor de combustíveis. Isso

decorre do fato de os polos metropolitanos, a revelia de parte de o consumo ser destinado a outros municípios, funcionar como um *centro de gestão do território*.

- **IPVA.** Em função da concentração de concessionárias de marcas nacionais e importadas na capital, é frequente que o proprietário de veículos dos municípios que compõem os ambientes metropolitanos licencie seu o veículo na capital, o que resulta em drenagem de drenagem. Alguns municípios, como Aparecida de Goiânia, chegaram a estimular, via incentivos fiscais, o licenciamento de veículos no município.
- **ISSQN.** A intensa mobilidade, característica dos ambientes metropolitanos, implica no acionamento de número expressivo de serviços nos polos metropolitanos. As instituições financeiras, serviços na área da saúde e educação superior privada, são as atividades que mais colaboraram com a geração de ISSQN em Goiânia. Em relação à RMG, Goiânia concentrou, em 2012, 79,41% das agências bancárias (ABEG, 2012). Essa concentração exemplifica a tônica da movimentação financeira, resultado, em alguma medida, da drenagem de renda dos demais municípios. As pessoas que migram, diariamente, seja para trabalho e/ou estudo, ou mesmo tratamentos de saúde, consomem os mais diversos tipos de serviços na capital, fato que influencia diretamente no quadro de receitas públicas municipais.
- **IPTU.** Os ambientes metropolitanos são áreas caracterizadas por pressão e valorização fundiária e imobiliária que se insinua espacialmente a partir de modelo radial, tendo os polos metropolitanos como áreas mais valorizadas. A raiz das regiões metropolitanas brasileiras está na questão fundiária, fato que modelou, especialmente, a oferta e terras para habitação. Em Goiânia, as receitas do IPTU representaram 10,29% das receitas totais dos municípios. Em 17 dos 20 municípios da RMG, a participação do IPTU no total das receitas foi menor que 3%, o que denota problemas em relação à regulação do uso do solo urbano. Ocorre que essa situação sempre foi funcional para os polos metropolitanos, pois foi essa dinâmica de integração do solo que permitiu o deslocamento da demanda não solvável para os municípios periféricos, o que colaborou para valorização do solo em diferentes áreas das capitais.
- **ITBI.** O mercado imobiliário/fundiário nos ambientes metropolitanos são integrados, bastando para isso observar as estratégias dos atores ligados ao mercado imobiliários, como incorporadoras e imobiliárias, ocorrem na escala metropolitana. O incremento da receita tributária do ITBI nos municípios periféricos tem relação com a fragmentação de áreas rurais para fins de loteamentos de chácaras e/ou habitação.
- **Fundeb.** A diferenciação na oferta e na qualidade dos serviços é uma marca dos ambientes metropolitanos, diferente do que ocorre em municípios inseridos em redes urbanas pouco densas. As transferências do Fundeb têm como base as matrículas no ensino básico, o que significa que o uso dos serviços fora da base municipal implica em aumento dos repasses dos recursos, o que, novamente, direciona parte dos recursos para os polos metropolitanos. Há, portanto, uma contrapartida pelo uso desses serviços na capital.
- **FMS.** A disponibilidade de equipamentos de saúde nos ambientes metropolitanos, sejam públicos ou privados, é bastante desigual, seja na oferta de leitos para internação, número de equipamentos e especialidades. É natural que a demanda regional e até mesmo estadual seja drenada para Goiânia. Em relação aos municípios, essa drenagem implica, também, em acréscimo de receitas, uma vez que os atendimentos na base municipal também implicam em aumento de repasses para os governos municipais.

Certamente, nesse exercício, seria necessário incluir uma reflexão sobre as despesas com infraestrutura, especialmente manutenção urbana e serviços de saúde e educação. No entanto, o objetivo foi apenas problematizar o quanto a integração metropolitana, caracterizada pelos processos de *polarização*, *centralização* e *mobilidade*, é funcional para os municípios inseridos em ambientes metropolitanos. O sistema metropolitano é um exemplo claro de simbiose, especialmente para os governos municipais. Esse debate, entretanto, muitas vezes é reduzido por argumentos maniqueístas, que reproduzem, por um lado, a compreensão de que a metrópole, em função da força centrípeta que exerce, drena a maior parte dos recursos dos ambientes metropolitanos. Por outro turno, também é frequente a compreensão de as receitas dos polos metropolitanos são insuficientes para atender as demandas na escala regional. Esses argumentos não reconhecem que a integração é funcional, tanto os polos metropolitanos, quanto para os municípios periféricos.

CONCLUSÕES

Não são muitos os estudos que discutem as especificidades das receitas públicas municipais a partir da funcionalidade dos ambientes metropolitanos. Essa perspectiva de análise nos direciona para duas *constatações*, seguidas de duas *demandas* em relação aos ambientes metropolitanos:

Constatações

- Do ponto de vista absoluto as assimetrias em relação ao conjunto de receitas públicas municipais são mais expressivas nos ambientes metropolitanos. Essas assimetrias resultam dos diferentes perfis econômicos e demográficos, bem como do grau de burocratização das administrações municipais – fato evidente em relação às receitas tributárias municipais.
- A integração metropolitana é funcional para o mercado e para os governos municipais e se apresenta como uma estratégia cotidiana para parcela da população

que atende suas demandas diárias nos polos metropolitanos – mesmo que isso implique em ônus pelo acionamento de transporte coletivo de baixa qualidade.

Demandas

- Os ambientes metropolitanos estão a exigir um tipo específico de arranjo institucional que seja capaz driblar as assimetrias no que toca a arrecadação e repasses das receitas públicas. Trata-se, na verdade, de uma questão federativa que não pode ser camuflada por discursos municipalistas, geralmente ufanistas e conjunturais.
- É necessário investir em estratégias que promovam a construção de políticas horizontais. Por parte do Governo Federal e dos Governos Estaduais, esse estímulo poderia surgir via constituição de um fundo metropolitano descentralizado que privilegiasse as regiões metropolitanas com cultura institucional coletiva, manifestada, por exemplo, pelo número de convênios e contratos bilaterais entre os municípios e pela presença de um Plano Metropolitano de Uso do Solo, que tenha como um dos objetivos minorar as assimetrias no que tange às receitas originárias do IPTU, do ITBI e do ISSQN.

Certamente, para depurar essas questões seria necessário um estudo detalhado sobre o conjunto de despesas, comparando com o conjunto de receitas na base municipal e fora da base municipal. Mas temos a clareza que não estamos a tratar de uma questão contábil e sim de uma questão política, o que implica em discutir os problemas políticos-administrativos provenientes da cultura municipalista brasileira de modo geral e, de modo específico, como essa cultura municipalista repercute nos ambientes metropolitanos.

REFERÊNCIAS

ABEG (Associação dos Bancos do Estado de Goiás). *Estatísticas ABEG*. Disponível em: <http://www.seplan.go.gov.br/sepim/perfilweb/Estatistica_bde.asp>. Acesso em 20 de abril de 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio G. *O impasse da federação brasileira: o cenário político-financeiro e as suas consequências para o processo de descentralização*. São Paulo: Cedec, 1996. (Cadernos Cedec, 58).

ANP (Agência Nacional do Petróleo). *Sistema de Consulta de Postos Revendedores*. Brasil. ANP, 2013. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/>>. Acesso em 29 de abril de 2013.

ARRAIS, Tadeu Alencar. *Morar na metrópole, viver na praia e no campo – a segunda residência e o mercado imobiliário metropolitano*. Goiânia: Editora da UFG, 2013. Disponível em: <<http://www.editora.ufg.br/catalogo/morar-na-metropole/>>. Acesso em 16/12/2013.

ARRAIS, T. Alencar et all. *Atlas das receitas públicas municipais da RMG*. Goiânia: UFG-Funape, 2013.

BOURDIN, Alain. *A questão local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. *Lei número 10.336, de 19/12/2001*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/leis/2001/lei10336.htm>>. Acesso em 16/12/2013.

BRASIL. *Lei Complementar Nº 116, de 31 de julho de 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em 28 de março de 2013.

BRASIL. *Lei número 11.250, de 27 de dezembro de 2005*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111250.htm>. Acesso em 16/12/2013.

BREMAEKER, François E. J. As receitas tributárias municipais em 2011. *Estudo técnico*, n. 237. Salvador: Associação Transparência Municipal, 2013.

DENATRAN (Departamento Nacional de Trânsito). *Frota dos Veículos, 2012*. Brasília: Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em 16/12/2013.

GARSON, Sol. Regiões metropolitanas – diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, V. 11, n. 22, p.435-451, 2009.

GOIÁS. Código Tributário Estadual. Lei 11.151 de 26 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1991/lei_11651.htm>. Acesso em 16/12/2013.

GOIÁS. *Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999*. Cria a Região Metropolitana de Goiânia... e dá outras providências correlatas. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.goias.gov>>. Acesso em 20/04/2013.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 324p.

IBGE. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE. *Censo demográfico 2010*. Sinopse. IBGE, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_rm_zip.shtm>. Acesso em 25 de abril de 2013.

IBGE. *Censo demográfico 2010 – rendimento – amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em 20 de março de 2013.

LEVY, Jaques. Os novos espaços da mobilidade. *Geographia*. Rio de Janeiro, v. 3, n.6. 10p., 2001.

MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2009. 174p.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A metrópole entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Rio de Janeiro: Fase, 2004, p. 17-41.

TCM-GO (Tribunal de Contas dos Municípios – Goiás). *Receitas municipais - 2012*. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/portaldocidadao/index.jsf?jsessionid=4B062E213C965165C8144E5B5CBFFAC3>>. Acesso entre janeiro de 2013 e abril de 2013.

TESOURO NACIONAL. *Transferências voluntárias*. 2013. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp>. Acesso em 26 de abril de 2013.