

Potencial de Arrecadação Municipal e o PMAT

GUSTAVO ANTÔNIO GALVÃO DOS SANTOS*
FERNANDO HENRIQUE TAVARES**
LUÍS OTÁVIO DE ABREU REIFF***
LETÍCIA VIEIRA CORRÊA****

RESUMO Este trabalho propõe um método de estimação de potencial de arrecadação dos municípios. Estimativas de potencial de arrecadação podem ser úteis para subsidiar as prefeituras na melhoria da gestão pública. Para o BNDES, acreditamos que possam ser utilizadas como ajuda ao desenvolvimento dos projetos no âmbito do PMAT. O método proposto se baseia na hipótese de que municípios com melhor desempenho administrativo e fiscal podem servir de modelo para outros municípios de perfil similar. O perfil tributário dos municípios brasileiros é também discutido, para que o leitor possa compreender a metodologia da definição de metas a partir dos municípios similares com melhor desempenho. Estimou-se o potencial de arrecadação das prefeituras brasileiras em 2005, utilizando dados do Finbra (2005). Os resultados foram ilustrados na forma de mapas.

ABSTRACT *This paper proposes a method to estimate the cities' tax collection potential. Tax collection potential estimates may be useful to help city halls to improve public management. For BNDES, we believe that they can be used to foster the development of projects in PMAT. The method proposed is based on the assumption that cities with better administrative and fiscal performance may serve as a model for other similar cities. The tax profile of Brazilian cities is also discussed, so that the reader can better understand the methodology to define the targets based on similar better-performing cities. The tax collection potential of Brazilian city halls of 2005 was estimated, using data from Finbra (2005). The results are shown on maps.*

* Economista do BNDES.

** Estagiário do BNDES.

*** Economista do BNDES.

**** Estagiária do BNDES.

Os autores agradecem as valiosas contribuições de Angela Silva Fernandes, Rogério Goulart, Luis Henrique Rosati e Calel da Silva.

1. Introdução

O Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão de Setores Sociais Básicos (PMAT) tem o objetivo de financiar investimentos na melhoria da gestão tributária dos municípios. O programa tem origem no diagnóstico de que existe um potencial não explorado de arrecadação municipal.

Este trabalho objetiva propor um método para estimar esse potencial. Essa estimativa será útil para os municípios e para o BNDES. Os primeiros poderão usá-la para fazer um pré-diagnóstico das suas deficiências arrecadatórias e, assim, planejar mais adequadamente seus projetos. O Banco poderá usá-la em três atividades fundamentais: fomento, avaliação de projetos e acompanhamento. Além de propormos o método, mostramos seus resultados para os dados municipais do Finbra – Finanças do Brasil de 2005.

O PMAT é um programa do BNDES lançado em agosto de 1997. O objetivo inicial do programa era contribuir para a melhoria da gestão tributária dos municípios. Posteriormente, o programa incluiu outros aspectos de gestão, como controle de gastos e racionalização do uso de recursos públicos, além de melhoria da qualidade de atendimento ao cidadão e maior transparência na ação governamental.

A Constituição Federal de 1988 fez aumentar as transferências federais aos municípios, o que favoreceu, particularmente, os menores e mais pobres. Desde então, são muito comuns as críticas de que esse processo teria levado várias prefeituras a se tornarem dependentes dessas transferências. Essas críticas precisam ser relativizadas, porque a atividade econômica e, conseqüentemente, a capacidade tributária são extremamente concentradas no território brasileiro. A população é muito menos concentrada. Portanto, em grande medida, não é possível escapar da conclusão de que as transferências constitucionais são fundamentais para prover serviços públicos com orientação local a populações dispersas pelo território brasileiro. Feita essa importante ressalva, para não nos confundirmos com os muitos opositores do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), convém lembrar que o foco do trabalho é estimar o potencial de arrecadação de receitas próprias dos municípios.

Apesar dos benefícios obtidos com a Constituição Federal de 1988, a realidade é que os municípios não ficaram estagnados em termos de cobrança

de tributos locais e de modernização da máquina fazendária. A arrecadação própria municipal no período de 1988 a 1997 aumentou uma vez e meia (1,5) em relação à arrecadação federal, desmistificando a visão de que os municípios, por causa das transferências constitucionais, não se esforçavam para cobrar tributos. Entretanto, essa melhoria na gestão tributária não foi, de modo algum, homogênea. Como alguns municípios despontaram significativamente da média, concluiu-se que há um potencial generalizado de aumento da arrecadação e melhoria da gestão. A inspiração deste estudo se baseou nessa evidência. Voltaremos a isso mais à frente.

Os municípios brasileiros carecem principalmente da atualização dos cadastros mobiliários e imobiliários, que pode ser realizada por meio de pesquisa de campo ou de um levantamento aerofotogramétrico, integrados ao geoprocessamento de suas bases de dados. A experiência do cadastro multifinalitário, por si só, já representa um grande passo para o planejamento e a operação da administração municipal. Se integrado a um sistema de informações geográficas (SIG), formando um único banco de dados, possibilitaria muitos ganhos de eficiência e eficácia operacional.

Outras demandas da gestão fazendária são um sistema integrado de gestão tributária, o atendimento centralizado ao contribuinte, o treinamento de pessoal, a otimização dos sistemas de cobrança e fiscalização e a atualização da legislação.

Entretanto, essas melhorias requerem investimentos com que, muitas vezes, o município não tem como arcar. O PMAT foi criado exatamente para suprir essa deficiência. Mas não parou na questão tributária. Aos poucos, o PMAT incorporou as demandas de investimento em gestão de outras atividades municipais e melhorou sua capacidade de atender os milhares de municípios brasileiros.

Ao longo da sua história, o desenho institucional do PMAT tem evoluído. Há três marcos nessa evolução. Em 1999, o PMAT, enfocando a integração da gestão pública municipal, ampliou seu escopo de atuação e abriu espaço para a modernização não só da máquina tributária, mas também das estruturas administrativas das secretarias de saúde, educação e assistência social. Em 2002, o Banco do Brasil passou a atuar como banco mandatário, ampliando a cobertura do programa, tanto regionalmente como em termos do porte dos municípios com acesso a ele. Em 2006, o PMAT deixou de ser um programa formalmente constituído e passou a ser uma linha de apoio

financeiro.¹ E, finalmente, em 2007, dois fatos novos: primeiro, a Caixa Econômica Federal, ao lado do Banco do Brasil, passou a implementar o programa; e segundo, criou-se um departamento exclusivo para trabalhar com a gestão pública (o DEGEP).

O PMAT tem objetivos claros e metas que devem ser estabelecidas pelo beneficiário, passando pela análise do BNDES e/ou do mandatário, o agente financeiro responsável pela operação.²

Em sua versão mais recente, os objetivos gerais do PMAT são:

- a) aproveitamento do potencial de arrecadação tributária, para reduzir a dependência em relação às transferências e possibilitar a geração de recursos para os investimentos sociais;
- b) melhoria da qualidade e redução do custo praticado na prestação de serviços nas áreas; e
- c) aumento do nível de transparência e da qualidade da gestão municipal, através da disponibilidade pública (via internet, por exemplo) dos dados da administração e de um melhor atendimento ao contribuinte.

As ações empreendidas abrangem sete campos:

- a) gerais: organização e gerência, sistemas e tecnologias de informação, relações intra e interinstitucionais, legislação, atendimento ao cidadão, cadastros;
- b) administração tributária: arrecadação, cobranças administrativa e judicial, fiscalização, estudos econômicos e tributários;
- c) administração financeira e patrimonial: orçamento, execução financeira, contabilidade e dívida pública, auditoria e controle interno, gestão do patrimônio;
- d) administração da saúde: operação das unidades de saúde, operação dos programas de saúde, vigilância sanitária e epidemiológica, conselho municipal de saúde, fundo municipal de saúde;

¹ A diferença é que, segundo a nova Política Operacional aprovada em fevereiro de 2006, os programas do BNDES caracterizam-se pela sua especificidade e transitoriedade, devendo ter: a) objetivos e metas a serem alcançados; b) dotação de recursos definidos; e c) prazo de vigência definidos. A linha de apoio não possui dotação de recursos e prazo de vigência definidos.

² A descrição completa do programa está em <http://www.bndes.gov.br/social/municip.asp>.

- e) administração da educação: operação das unidades escolares, operação dos programas de educação, conselhos escolares, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- f) administração da assistência à criança e aos jovens: operação das unidades e redes de atendimento, operação dos programas de assistência, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, conselhos tutelares, Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente; e
- g) administração geral: gestão de recursos humanos, folha de pagamento, licitações e compras, gestão de contratos, protocolo e controle de processos.

A seleção dos beneficiários é feita de forma não-aleatória, sendo que os municípios se autocandidatam a participar do programa. A seleção é estimulada por meio de um fomento, que consiste na divulgação do programa em seminários, na imprensa ou via contatos diretos. As condições gerais do programa são resumidas no Quadro 1.

QUADRO 1

Condições Atuais do PMAT

Itens Financiáveis	<ul style="list-style-type: none"> • tecnologia de informação e equipamentos de informática; • capacitação de recursos humanos; • serviços técnicos especializados; • equipamentos de apoio a operação e fiscalização; • infra-estrutura física.
Formas de Apoio	<p>Direta com o BNDES (para financiamentos acima de R\$ 6 milhões) ou com banco mandatário (Banco do Brasil e Caixa Econômica) e indireta não-automática (com instituições financeiras credenciadas pelo BNDES).</p>
Itens Não-Financiáveis	<ul style="list-style-type: none"> • construção e reaparelhagem de escolas, unidades de saúde e de atendimento; • obras de infra-estrutura não voltadas para a melhoria de eficiência da administração; • programas de desligamento de servidores; • aquisição ou arrendamento de bens imóveis e benfeitorias; • aquisição de máquinas e equipamentos usados; • despesas com manutenção de atividades e de custeio da administração municipal, inclusive com pessoal ativo e inativo (também serão considerados para efeito de contrapartida do município ao projeto); • gastos com desapropriação ou aquisição de terrenos; • gastos com pavimentação e iluminação pública, quando isolados dos demais investimentos em infra-estrutura urbana, de saneamento ou transportes.

(continua)

Taxa de Juros	<ul style="list-style-type: none"> • Para o apoio direto com o BNDES: Custo financeiro + Remuneração do BNDES + Taxa de risco de crédito. • Para o apoio direto com o mandatário: Custo financeiro + Remuneração do BNDES + Taxa de risco de crédito + Taxa flat. • Para o apoio indireto: Custo financeiro + Remuneração do BNDES + Remuneração da instituição financeira credenciada. 												
Custo Financeiro	TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo + Remuneração do BNDES 1% ao ano + Taxa de risco de crédito 1% ao ano + Taxa flat até 3% sobre os valores liberados + Remuneração da instituição financeira credenciada a ser negociada entre a instituição financeira credenciada e o cliente.												
Prazo Total	Prazo total de até oito anos, incluído o prazo máximo de carência de até 24 meses.												
Nível de Participação	Até 90% do valor dos itens apoiáveis para municípios com população superior a 50 mil habitantes. Até 100% do valor dos itens apoiáveis para municípios com população inferior a 50 mil habitantes.												
Garantias	Cotas-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e/ou do ICMS ou ICMS-Exportação, observadas as normas pertinentes do Banco Central, do Senado Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional.												
CrITÉRIOS de Apoio	<p>Nas alocações de recursos para o projeto, o município deverá observar os seguintes limites de investimento por item apoiável, que, no entanto, não se aplicam às operações diretas do BNDES, realizadas sem a participação de seus mandatários:</p> <table> <tr> <th>Item Financiável</th><th>Limite %</th></tr> <tr> <td>Tecnologia de Informação e Equipamentos de Informática</td><td>35</td></tr> <tr> <td>Capacitação de Recursos Humanos</td><td>25</td></tr> <tr> <td>Serviços Técnicos Especializados</td><td>35</td></tr> <tr> <td>Equipamentos de Apoio a Operação e Fiscalização</td><td>25</td></tr> <tr> <td>Infra-Estrutura Física</td><td>20</td></tr> </table> <p>Obs.: soma superior a 100% para que haja maior flexibilidade na distribuição dos valores entre os itens. O valor do financiamento deverá observar simultaneamente os seguintes limites:</p> <ul style="list-style-type: none"> • R\$ 30 milhões; • R\$ 18,00 por habitante (Censo 2000 ou última estimativa disponível do IBGE); • 7% da Receita Líquida Real do Município, conforme conceito definido no artigo 6º, parágrafo 3º da Resolução 78/98 do Senado Federal. <p>Investimentos realizados até o sexto mês anterior à data de apresentação do pedido de apoio poderão ser considerados para efeito de contrapartida dos municípios ao projeto. Despesas com manutenção de atividades e de custeio da administração municipal, inclusive com pessoal ativo e inativo, não serão objeto de financiamento nem serão consideradas para efeito de contrapartida do município ao projeto.</p>	Item Financiável	Limite %	Tecnologia de Informação e Equipamentos de Informática	35	Capacitação de Recursos Humanos	25	Serviços Técnicos Especializados	35	Equipamentos de Apoio a Operação e Fiscalização	25	Infra-Estrutura Física	20
Item Financiável	Limite %												
Tecnologia de Informação e Equipamentos de Informática	35												
Capacitação de Recursos Humanos	25												
Serviços Técnicos Especializados	35												
Equipamentos de Apoio a Operação e Fiscalização	25												
Infra-Estrutura Física	20												
Encaminhamento	O município deverá obter o Sistema de Análise e Acompanhamento de Operações PMAT , no endereço eletrônico http://www.bndes.gov.br/produtos/download/cpmat.asp .												

2. Evoluções Recentes

Como vimos, o PMAT é um programa que tem sofrido uma evolução contínua desde sua criação. As melhorias recentes estão relacionadas à melhor agilidade e automatização dos processos para viabilizar o acesso do programa a maior número de municípios. São elas:

- Unificação dos formulários de Consulta Prévia e de Apresentação do Projeto, o que permitiu aos municípios uma forma mais simples de apresentação do projeto.
- Obtenção automática de informações de bases de dados públicas, tais como o Finbra da STN e o Censo.
- Disponibilização de aplicativo para auxiliar na elaboração da consulta prévia/projeto e dos acompanhamentos, de forma automatizada.
- Facilidade de acesso ao programa para os municípios por meio da inclusão da Caixa como mandatária do BNDES, juntamente com o Banco do Brasil.

Essas medidas permitirão aumentar a capacidade de atendimento dos municípios na linha PMAT. Este artigo faz parte desse mesmo esforço. Ele propõe estimar o potencial de arrecadação de cada tipo de receita municipal. Essas estimativas facilitarão o processo de seleção de quais municípios têm maior potencial de obtenção de ganhos com melhorias na gestão tributária. Essa seleção permitirá um trabalho de fomento orientado.

Mas os benefícios esperados dessas estimativas não se resumem ao fomento. A própria capacidade e a qualidade de atendimento poderão aumentar em decorrência desse novo instrumento. Os prefeitos terão acesso aos potenciais de arrecadação por receita e, assim, poderão direcionar com mais eficiência os recursos em seus projetos de melhoria de gestão. Isso traz agilidade ao processo de formulação do projeto e também à avaliação e ao acompanhamento do projeto pelo banco.

3. O Potencial não Explorado de Arrecadação

Como vimos, o diagnóstico inicial que deu razão à criação do PMAT indica que existe um potencial não explorado de arrecadação municipal em decorrência de deficiências na gestão tributária.

A não-exploração desse potencial é causada pela falta de instrumentos na gestão municipal. Esses instrumentos são: planejamento e legislação, infra-estrutura física e tecnológica e capacitação dos servidores. O PMAT busca fornecer esses instrumentos aos municípios, de modo que eles se apropriem do potencial tributário não explorado.

Porém, como bem alertado em Ribeiro e Schwengber (2000), nem toda não-exploração da capacidade tributária é provocada por ineficiências da administração tributária. Fatores institucionais (regras de distribuição das transferências federais e estaduais) e de decisão política (isenções de IPTU e de ISS) compõem a diferença entre a arrecadação potencial, que o município auferiria na ausência de tais fatores e de ineficiências, e a arrecadação efetiva.

O estudo de Varsano *et al.* (1998), medindo o esforço fiscal entre os países, mostra que capacidades tributárias altas estão relacionadas a rendas *per capita* altas, mas que não há correlação entre esforço fiscal alto e desenvolvimento do país. Os países europeus, em geral, têm um esforço fiscal estimado acima de 90%, enquanto o esforço fiscal dos Estados Unidos é de 53%.

Isso não significa, necessariamente, que a administração e o sistema tributários são ineficientes nos Estados Unidos e eficientes nos países europeus. A diferença reflete a decisão política em relação ao tamanho do Estado. Os Estados Unidos privilegiam um Estado menor, com menor oferta de bens como saúde e educação, enquanto na Europa partiu-se para a oferta universal desses bens pelo Estado.

Quanto às variáveis político-institucionais, devemos levar em conta a teoria do ciclo político [Nordhaus (1975)], que foi desenvolvida em nível nacional e tem dois componentes. O primeiro é que os partidos de esquerda tendem a privilegiar os gastos públicos e o crescimento econômico e a ser mais tolerantes com taxas de inflação mais altas, enquanto partidos de direita tendem a privilegiar mais o controle inflacionário do que o crescimento econômico. O debate empírico sobre a influência do espectro político sobre as taxas de crescimento e inflação da economia não é conclusivo [Pettersson-Lidbom (2003)].

O segundo componente é que os governos tendem a segurar a economia (aumentando impostos e/ou reduzindo gastos) nos dois primeiros anos de mandato e costumam expandi-la nos dois anos finais [Giambiagi e Alem (2001)].

3.1 Considerações sobre o Perfil das Finanças Municipais

Uma questão importante para entender e estimar o potencial não explorado de arrecadação é entender a estrutura de receitas dos municípios brasileiros. Essa estrutura se diferencia fortemente de acordo com o porte dos municípios.

O objetivo desta seção é dar um panorama geral do perfil das finanças municipais.³ Os municípios brasileiros são obrigados a informar seus dados, que são disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A Tabela 1 mostra a diferença dos perfis da receita municipal de acordo com o porte populacional.

TABELA 1

Participação das Principais Receitas no Orçamento Municipal

(Em %)

TIPO DE RECEITAS MUNICIPAIS	FAIXAS POPULACIONAIS (HAB.)							
	Média Aritmética	Entre						SP e RJ
		<20 Mil	Entre 20 e 50 Mil	Entre 50 e 100 Mil	Entre 100 e 300 Mil	Entre 300 Mil e 1 Milhão	Acima de 1 Milhão	
Receita Tributária								
Própria	19,8	5,4	8,6	13,1	16,1	23,2	29,0	43,2
IPTU	6,0	1,0	2,2	4,0	4,5	7,2	8,5	14,3
ISS	9,0	2,1	3,3	5,0	6,7	10,1	13,3	22,4
Trans. União	30,5	52,6	42,4	34,7	29,3	23,7	22,6	7,9
FPM	17,4	40,3	28,6	19,8	14,9	9,4	7,8	0,8
SUS	8,1	5,7	6,9	8,4	8,4	10,8	12,8	3,9
FNAS+FNDE	2,4	3,1	3,4	2,8	2,5	1,8	1,2	1,7
Trans. Estado	26,9	24,5	26,1	29,5	29,7	30,1	24,1	24,4
ICMS	22,2	21,6	22,1	25,5	25,0	24,8	18,5	18,0
IPVA	3,4	1,2	1,9	2,9	3,4	4,1	4,5	5,5
Fundef	10,3	13,1	15,0	12,7	10,1	8,5	5,7	6,8
Rec. Div. Ativa	1,8	0,5	1,0	1,6	2,1	2,6	2,3	2,3
Oper. Crédito	0,4	0,2	0,2	0,2	0,5	0,5	0,7	0,2
Trans. Capital	2,6	5,0	4,0	2,8	2,4	1,9	1,2	1,0
Número de Municípios	4.807	3.384	897	278	172	63	11	2

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Finbra (2006).

3 Um panorama mais completo pode ser obtido em STN (2007).

O perfil tributário dos municípios está baseado no documento *Perfil e evolução das finanças municipais: 1998-2003* [STN (2004)]. A principal constatação é que os municípios de maior porte têm uma capacidade de arrecadação própria superior aos municípios de porte menor. Como pode ser observado na Tabela 2, 60% da arrecadação dos municípios acima de um milhão de habitantes vêm da tributação local. Nos municípios com menos de 10 mil habitantes, a arrecadação própria é de 5% do total.

Outra informação interessante é que os municípios abaixo de 20 mil habitantes têm uma receita significativa por habitante, apesar da pequena arrecadação própria, graças ao FPM e a outras transferências federais. As transferências constitucionais podem mais do que compensar a baixa arrecadação própria desses municípios. Por exemplo, a receita municipal *per capita* dos municípios com menos de 20 mil habitantes é maior, em média, do que os municípios maiores até um milhão de habitantes. Mesmo os municípios com população acima de um milhão de habitantes (com exceção de Rio e São Paulo) possuem uma receita *per capita* equivalente aos municípios de até 20 mil habitantes. Apenas a última faixa – que contém os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo – possui uma receita municipal *per capita* significativamente superior à dos municípios de menos de 20 mil habitantes.

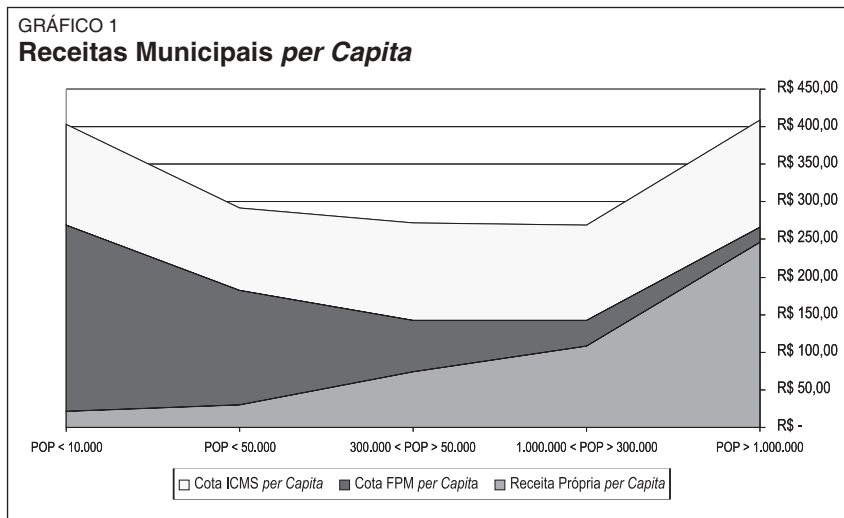
Na Tabela 2, podemos observar resultados similares com os dados de arrecadação *per capita* das principais receitas.

Como podemos ver pelo Gráfico 1, a cota-parte de ICMS é a única receita que não sofre grandes alterações em decorrência do porte do município. Assim, a queda da receita *per capita* de transferências constitucionais à medida que aumenta o tamanho dos municípios, combinada com o efeito inverso da arrecadação própria, faz com que a distribuição de receitas somadas *per capita* tenha um formato de “U”. Ou seja, os municípios médios possuem menor arrecadação *per capita*. Isso indica que tais municípios são, provavelmente, os de maior potencialidade de sucesso relativo nas operações de PMAT e, portanto, devem ser foco de fomento.

TABELA 2
Distribuição da Arrecadação Municipal por Faixas Popacionais (R\$ 1.000)

FAIXA DE POPULAÇÃO	Nº DE MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO 1.000 (MIL)	RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA (MILHÕES)	RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA PER CAPITA	COTA DO FPM PER CAPITA	COTA DO ICMS	COTA DO ICMS PER CAPITA	SOMA DAS 3	SOMA DAS 3 PER CAPITA	PARTICIPAÇÃO DA RECEITA PRÓPRIA NA SOMA DAS 3 (%)	PARTICIPAÇÃO DA FPM RECEITA PRÓPRIA NA SOMA DAS 3 (%)	PARTICIPAÇÃO DA ICMS RECEITA NA SOMA DAS 3 (%)	
POP > 1.000.000	10	28.748	7.095	247	569	20	4.074	142	11.738	408	60,4	5	35
1.000.000 < POP > 300.000	42	21.350	2.296	108	752	35	2.711	127	5.759	270	39,9	13	47
300.000 < POP > 50.000	332	35.654	2.618	73	2.477	69	4.578	128	9.673	271	27,1	26	47
POP < 50.000	3.338	39.924	1.174	29	6.112	153	4.356	109	11.642	292	10,1	52	37
POP < 10.000	1.879	9.688	202	21	2.399	248	1.299	134	3.900	403	5,2	62	33
TOTAL/ MÉDIA	3.722	125.676	13.183	96	9.910	105	15.719	128	38.812	329	29,0	32	40

Fonte: STN (2004). Elaborada para o projeto de tese de Luís Olávio Reiff.



A desigualdade da estrutura tributária entre os municípios, de acordo com o tamanho populacional, reforça a necessidade de realizar estimativas de impacto por faixa populacional, de forma a controlar por características não-observáveis.

A característica não-observável mais importante é a diferença entre a tributação potencial e a tributação efetiva, que é o esforço fiscal. O esforço fiscal é importante porque, quanto mais distante da tributação potencial (menor esforço fiscal), maior será a possibilidade de crescimento da receita. Municípios com esforços fiscais diferentes terão um potencial de aumento da arrecadação diferente.

Mostramos a seguir como a variação da receita própria⁴ dos municípios tem se dado entre 1998 e 2003, por faixa populacional e por tipo de imposto.

A Tabela 3 mostra que os municípios menores tiveram um crescimento da arrecadação própria superior aos municípios maiores. Em princípio, isso sugere três hipóteses. A primeira é que os municípios menores estão reduzindo a distância entre a receita potencial e a receita efetiva de forma mais rápida do que os maiores, ou seja, o desenvolvimento do esforço fiscal dos municípios menores é relativamente maior do que nos municípios maiores.

⁴ A receita tributária é um dos componentes da receita própria. Esta inclui ainda as receitas de contribuições sociais, receitas patrimoniais e receitas da dívida ativa.

A segunda é que, ao contrário, se os municípios menores têm um esforço fiscal muito baixo, então, qualquer melhora neste refletirá um aumento expressivo da arrecadação.

Na terceira possibilidade, que não é incompatível com as duas anteriores, a receita potencial dos municípios menores tem crescido a taxas superiores à taxa dos municípios maiores.

TABELA 3

Variação Acumulada da Receita Própria dos Municípios, por Faixa Populacional

VARIAÇÃO ACUMULADA (%)	1999	2000	2001	2002	2003
Total	3,3	10,0	14,1	25,1	24,6
POP > 1.000.000	0,6	6,6	9,4	13,5	11,9
1.000.000 > POP > 300.000	10,0	12,2	14,8	28,4	22,6
300.000 > POP > 50.000	3,3	14,3	21,2	42,0	45,9
POP < 50.000	5,5	14,1	22,7	44,1	49,3

Fonte: STN. Elaborada para o projeto de tese de Luís Otávio Reiff.

A heterogeneidade dos municípios brasileiros sugere que a estimativa do potencial de receita estará mais livre de vieses de características não-observáveis se a estimativa se der por faixa populacional. Nós propomos, assim, realizar estimativas por faixa populacional.

As Tabelas 4 e 5 mostram que os dois principais impostos municipais apresentam comportamentos completamente diferentes entre 1998 e 2003. Enquanto o IPTU cresce apenas nos municípios acima de um milhão de habitantes, o ISS cresce mais nos municípios abaixo de 50 mil habitantes.

De modo geral, os tributos municipais são mais difíceis de ser cobrados do que os tributos federais e estaduais. Um imposto sobre transações financeiras, arrecadado pelo sistema bancário, é muito mais fácil de ser arrecadado do que um imposto sobre a propriedade. Da mesma forma, um imposto do tipo do ICMS, cuja maior parte é retida pelas grandes empresas, é mais fácil de ser arrecadado do que o ISS, que tem uma base tributável muito mais dispersa [Afonso *et al.* (1999)].

IPTU e ISS são impostos diferentes. O primeiro incide sobre o patrimônio e, portanto, trata-se de uma tributação sobre um estoque. O segundo incide sobre o faturamento das empresas e, portanto, trata-se de uma tributação sobre um fluxo.

TABELA 4

IPTU: Participação Relativa e Crescimento
(Em %)

IPTU	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	21	24	22	22	22	22
POP > 1.000.000	20	26	25	24	25	26
1.000.000 > POP > 300.000	24	23	22	23	22	23
300.000 > POP > 50.000	23	22	20	20	19	18
POP < 50.000	19	18	17	17	15	15
VARIAÇÃO ACUMULADA	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total		13,1	5,5	5,3	2,9	4,6
POP > 1.000.000		29,6	22,2	21,0	24,3	28,2
1.000.000 > POP > 300.000		-1,9	-7,9	-3,8	-7,6	-2,5
300.000 > POP > 50.000		-2,6	-12,0	-12,1	-19,0	-21,2
POP < 50.000		-2,6	-8,6	-10,9	-17,9	-19,5

Fonte: STN. Elaborada para o projeto de tese de Luís Otávio Reiff.

Por um lado, a base tributável do IPTU é mais estável, enquanto a do ISS flutua de acordo com o ciclo econômico. A arrecadação do IPTU deveria ser mais estável e mais fácil de ser identificada. Por outro lado, como proprietários de imóveis podem não ter renda, o IPTU pode ser um imposto mais difícil de ser cobrado do que o ISS, principalmente em regiões mais pobres.

TABELA 5

ISS: Participação Relativa e Crescimento
(Em %)

ISS	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total	21	26	27	28	26	26
POP > 1.000.000	20	34	34	35	34	32
1.000.000 > POP > 300.000	24	22	23	24	23	25
300.000 > POP > 50.000	23	20	20	22	20	21
POP < 50.000	19	12	13	14	14	15
VARIAÇÃO ACUMULADA	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total		-3,2	5,5	13,2	16,0	15,0
POP > 1.000.000		-4,0	3,8	8,9	7,8	1,7
1.000.000 > POP > 300.000		-0,2	6,8	15,0	20,7	26,7
300.000 > POP > 50.000		-1,7	10,4	25,2	36,3	44,1
POP < 50.000		-7,0	8,9	28,0	46,3	63,6

Fonte: STN. Elaborada para o projeto de tese de Luís Otávio Reiff.

4. Estimando a Arrecadação Potencial

Dada a limitação de recursos, é importante que os programas públicos de financiamento comecem pelas prioridades. O PMAT não foge dessa norma. Para o BNDES, definir prioridades é saber quais municípios podem aproveitar melhor e mais rapidamente os recursos obtidos na linha PMAT.

Com isso em mente – e sendo o PMAT uma linha voltada, em grande parte, para melhoria da arrecadação do município –, mostra-se interessante uma análise para encontrar o quanto cada uma das receitas municipais poderia aumentar. Neste trabalho, buscamos estimar o potencial de arrecadação de cada uma das principais receitas municipais.

Indo além disso, buscamos fazer uma comparação simplificada da eficiência arrecadatória dos municípios. Assim, produzimos um sistema de diagnóstico que possibilita, numa primeira análise, perceber possíveis ineficiências na arrecadação de determinadas receitas municipais.

Tanto a estimação do potencial arrecadatório das receitas quanto a comparação relativa da eficiência entre os municípios se mostram importantes no auxílio à definição de prioridades para a aplicação dos recursos concedidos. Com prioridades bem definidas, os resultados alcançados com a utilização dos recursos do programa certamente serão melhores.

Nosso método de estimação se baseou em um princípio simples. Alguns municípios, nos últimos anos, foram capazes de empreender um esforço administrativo e fiscal superior e servem de modelo para outros municípios de perfil similar. Esses municípios serão selecionados e servirão de base para o cálculo do potencial de arrecadação para os municípios similares. Esse princípio tem duas vantagens:

- a) indica metas relativamente ousadas para municípios com gestão fiscal de baixa qualidade;
- b) mas apresenta metas factíveis, pois foram baseadas em municípios brasileiros similares e que já conseguiram alcançar tal nível de qualidade na gestão fiscal.

4.1 Metodologia e Dados

Foram utilizados dados do Finbra 2005 para a receita dos municípios. A estimativa da população residente também foi de 2005.

Para calcular os potenciais arrecadatários, foi utilizado um sistema de metas relativas estipuladas com base no desempenho dos melhores municípios. Ou seja, para estimar uma meta para o desempenho dos municípios, usou-se como base o desempenho apresentado pelos melhores municípios. Assim, pode-se ter firmeza de que aquelas metas são alcançáveis (ou seja, de que aquele potencial de arrecadação é real), dado que um grupo de municípios as alcançou.

No entanto, o Brasil tem regiões muito heterogêneas e, assim, municípios muito heterogêneos. Conseqüentemente, não é simples (ou certo) estipular metas ou fazer comparações entre os municípios juntando todos num mesmo grupo.

Os municípios foram, então, divididos em três categorias, com base em seu perfil de receitas: turísticos, dormitórios e restantes.

Separamos um grupo para municípios turísticos, porque eles têm um perfil de arrecadação de impostos próprios diferenciado, em decorrência de um setor de serviços mais robusto. Hotéis e serviços turísticos de todo tipo pagam ISS, o que favorece essas prefeituras frente a outros tipos de municípios. O recolhimento de IPTU também pode ser favorecido pelo turismo, em decorrência da presença relativamente superior de muitas casas de veraneio e empresas de serviços turísticos em relação à população. Como essa arrecadação não é independente do porte, separamos os municípios turísticos por porte. Municípios com mais de 100 mil habitantes não foram considerados turísticos porque a classificação de municípios turísticos do IBGE é autodeclaratória e muito ampla, abarcando municípios cuja receita de ISS advinda de atividades de turismo é insignificante. Esse fenômeno é muito mais provável em municípios com população acima de 100 mil habitantes.

Portanto, os municípios que foram (auto)classificados no IBGE como turísticos e que tinham menos de 100 mil habitantes foram alocados na categoria turísticos, desde que não fossem classificados como dormitórios.

Municípios dormitórios geralmente possuem uma economia e um setor de serviços subdesenvolvidos em relação a suas populações. Isso signifi-

ca que possuem uma receita própria relativamente baixa. Geralmente, são municípios médios, que não contam com as vantagens dos pequenos nas receitas de transferências.

Os municípios dormitórios foram definidos por um critério mais complexo. Para entrar nessa categoria, a renda *per capita* do município deveria ser: a) menor do que a média de sua região metropolitana; e b) menor do que a média dos municípios de região metropolitana de todo o Brasil que possuem uma renda menor do que a média de suas próprias regiões metropolitanas. O objetivo do primeiro critério era eliminar os municípios de alta renda dessas regiões. Mas esse critério não é suficiente, uma vez que há diferença de renda entre municípios de determinada região. Mesmo municípios não-dormitórios estarão certamente nesse critério. Ou seja, como critério adicional, retiramos os municípios que tiveram rendas elevadas em comparação à média dos municípios de regiões metropolitanas do país inteiro.

Assim, se a massa salarial *per capita* do município for menor do que a massa salarial *per capita* da região metropolitana, então o município foi considerado um “candidato a dormitório”. Quando o município foi considerado “candidato a dormitório” e turístico, prevaleceu a classificação “candidato a dormitório” para os com população superior a 30 mil habitantes. Foi calculada a média da massa salarial *per capita* de todos os municípios “candidatos a dormitório”. Entre esses municípios, os que tiveram a massa *per capita* menor do que a média de todos foram classificados efetivamente como municípios dormitórios.

QUADRO 2

Quadro-Resumo de Definições das Categorias

TIPO DE PERFIL ARRECADATÓRIO	DESCRIÇÃO SINTÉTICA DO CÁLCULO
Turísticos	Classificados como turísticos e com menos de 100 mil habitantes e que não são dormitórios + os que também são dormitórios e têm menos de 30 mil habitantes.
Dormitórios	Municípios que $(\text{Massa salarial total do município} / \text{População do município}) < (\text{Massa salarial total da região metropolitana} / \text{População da região metropolitana})$ & municípios que $(\text{Massa salarial total} / \text{população do município}) < \text{média (Massa salarial total dos municípios restantes} / \text{população dos municípios restantes})$.
Restantes	Todos os que não foram classificados nem como turísticos nem como dormitórios.

Os municípios foram ainda divididos em faixas populacionais, no intuito de separá-los por porte. O porte é o critério fundamental de divisão. Toda

a estrutura econômica, administrativa e política de um município depende do seu porte.

Os municípios não classificados como turísticos ou dormitórios foram divididos em oito faixas populacionais:

- Faixa 1 = Até 5 mil habitantes
- Faixa 2 = De 5 mil até 10 mil habitantes
- Faixa 3 = De 10 mil até 20 mil habitantes
- Faixa 4 = De 20 mil até 50 mil habitantes
- Faixa 5 = De 50 mil até 100 mil habitantes
- Faixa 6 = De 100 mil até 500 mil habitantes
- Faixa 7 = De 500 mil até 1 milhão de habitantes
- Faixa 8 = Acima de 1 milhão de habitantes

Os municípios turísticos foram divididos em cinco faixas populacionais:

- Faixa 1 = Até 5 mil habitantes
- Faixa 2 = De 5 mil até 10 mil habitantes
- Faixa 3 = De 10 mil até 20 mil habitantes
- Faixa 4 = De 20 mil até 50 mil habitantes
- Faixa 5 = De 50 mil até 100 mil habitantes

Os municípios dormitórios não foram divididos em faixas populacionais. Na Tabela 6, mostramos o número de municípios divididos por faixa.

TABELA 6

Número de Municípios nas Classificações e Faixas Popacionais Estabelecidas

CLASSIFICAÇÃO E FAIXA POPULACIONAL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO- OESTE	TOTAL
Dormitórios	3	25	46	24	4	102
Turísticos até 5 mil	21	32	75	61	32	221
Turísticos até 10 mil	31	77	115	84	44	351
Turísticos até 20 mil	32	130	113	67	32	374
Turísticos até 50 mil	45	138	118	50	24	375
Turísticos até 100 mil	12	35	42	12	10	111
Restantes até 5 mil	75	234	327	371	125	1.132
Restantes até 10 mil	55	320	283	210	68	936
Restantes até 20 mil	72	424	209	138	69	912
Restantes até 50 mil	67	272	167	92	38	636
Restantes até 100 mil	20	60	59	38	6	183
Restantes até 500 mil	14	36	99	40	10	199
Restantes até 1 milhão	0	7	10	0	2	19
Restantes > 1 milhão	2	3	5	2	2	14
Total	449	1.793	1.668	1.189	466	5.565

Uma questão fundamental no cálculo é o que estamos chamando de base de arrecadação. O potencial de receita dos municípios será estimado com base em uma variável que foi considerada mais adequada para corresponder à base de arrecadação da receita.

No caso do IPTU, consideramos que o estimador disponível mais adequado para a base de arrecadação é a massa salarial dos empregados formais que ganham acima de um salário mínimo. Essa informação é do universo dos empregos formais de uma cidade e está disponível nos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho. A massa salarial está disponível anualmente para quase todos os municípios. Essa informação é melhor do que o PIB, porque esse não corresponde necessariamente à renda real obtida pelos moradores daquele município. Por exemplo, se um município possui um poço de petróleo ou uma refinaria, seu PIB será imenso, mas, como essas atividades geram poucos empregos, a renda das pessoas naquele município, em média, pode ser baixa. Utilizamos a massa salarial acima de um salário mínimo porque até um salário mínimo geralmente não se paga IPTU, por causa da progressividade desse imposto.

Adotamos a renda como critério para calcular a base de arrecadação de IPTU e não o valor patrimonial dos imóveis do município, porque a capacidade de pagamento de impostos está relacionada com a renda e não com o patrimônio imobiliário. O fato de o imposto ser calculado com base no valor patrimonial não muda essa conclusão, porque esse cálculo está mais relacionado com decisões públicas de controlar o uso e ocupação do solo urbano do município e do tipo de progressividade que se busca ter nesse imposto. O patrimônio, geralmente, é mais mal distribuído do que a renda. Portanto, se desconsideramos as faixas de progressividade especificadas pelo governo, um imposto sobre patrimônio já é, naturalmente, mais progressivo do que um imposto sobre a renda. Mas, é preciso insistir, a capacidade média de pagamento de impostos de um município está mais relacionada com a renda do que com valor venal médio estimado para os imóveis. Além disso, as variações da renda são o melhor indicador para as variações futuras no valor dos imóveis.

Como motivo adicional, podemos citar o fato de que não há estimativas oficiais anualizadas do valor dos imóveis por município. Reiff e Barbosa (2003) estimam esse valor por município, mas foi um trabalho realizado apenas uma vez, não tem periodicidade.

Utilizamos o mesmo estimador – massa salarial formal – para medir a base de arrecadação de ITBI, porque esse imposto também está relacionado ao valor dos imóveis.

Para as taxas e contribuições de melhoria, utilizamos a massa salarial total do município como estimador, da base de arrecadação. Fizemos isso porque existem restrições jurídicas a manter progressividade nesses impostos.

Para o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), utilizamos o PIB de serviços como estimador da base de arrecadação. Consideramos que esse seja o melhor estimador porque o ISS é um imposto sobre o faturamento e o PIB é calculado com base no faturamento das empresas.

Estendemos o trabalho para incluir não só impostos, mas também transferências regulares de valores e receitas de convênios. O esforço de melhoria de gestão do município é, geralmente, recompensado com aumento desse tipo de receita. Ela não vem de graça, mas sim em decorrência de bons projetos de convênio apresentados e de metas cumpridas de atendimento à população. Nesse caso, estamos falando de melhoria de gestão de ativi-

dades-fim do município, ou seja, gestão de serviços públicos oferecidos à população: saúde, educação, assistência social etc.

O estimador que consideramos mais adequado para a “base de arrecadação” dessas receitas é a própria população do município. Supõe-se que essas receitas devam estar vinculadas à população e que sejam, até mesmo, inversamente proporcionais à receita tributária. Ou seja, os governos federal e estadual devem olhar com mais cuidado os municípios de menor renda.

Assim, foram calculadas as seguintes razões para cada município:

- IPTU/Massa salarial total (excluindo os que ganham salário mínimo)
- ITBI/Massa salarial total (excluindo os que ganham salário mínimo)
- Taxas/Massa salarial total
- Contribuições de Melhoria/Massa salarial total
- ISSQN/PIB de serviços
- SUS/População
- FNAS/População
- FNDE/População
- Convênios/População

As cinco primeiras razões foram calculadas no intuito de obter uma espécie de carga tributária, ou seja, a idéia era perceber o peso da arrecadação sobre os indivíduos no município. As outras quatro razões foram calculadas com a intenção de perceber dados que são transferências, o quanto o município ganhava por habitante.

Para cada uma dessas razões, respeitando as categorias e as faixas populacionais acima estabelecidas, foi calculada a média da razão dos cinco municípios com as razões mais altas. Foram desconsiderados os *outliers*, ou seja, municípios com valores muito destoantes dos demais. Observando essa média dos melhores, é possível saber, relativamente, até que ponto se pode obter de receita por base de arrecadação. Estipulamos assim esse ponto como uma meta.

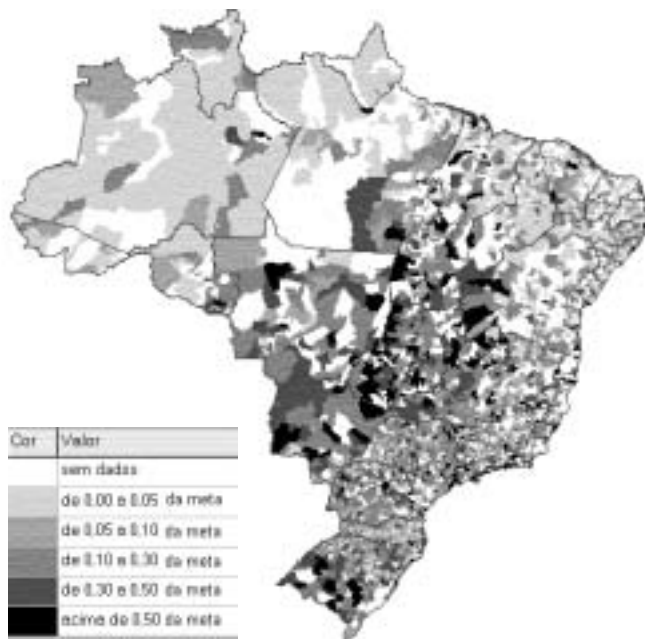
Como essa meta é obtida pela experiência real de cinco municípios brasileiros, temos bons motivos para acreditar que ela é alcançável pelos demais. É bom lembrar que essas metas são relativas à base de arrecadação de cada município.

Assim, foram criadas metas para cada faixa populacional dentro de cada uma das categorias. Multiplicando essas médias/metastas pelos denominadores municipais de cada uma das razões acima, encontramos os potenciais de arrecadação de cada uma das receitas selecionadas para cada município. Esse potencial é medido em R\$ (reais). A partir daí, calculamos para cada uma das receitas a razão da arrecadação vigente sobre a arrecadação potencial, ou seja, a relação entre receita efetiva e receita potencial.

Essas razões foram calculadas para os municípios individualmente e também agrupando os valores municipais em microrregião, mesorregião, estado, macrorregião e Brasil. Todas essas informações e comparações regionais estão disponíveis para todos os municípios para permitir a eles comparar seu potencial de arrecadação com municípios vizinhos, com o estado, a macrorregião e o país.

4.2 Resultados

Consideramos que a melhor forma de expor os resultados obtidos seja por meio de mapas, que permitem uma rápida visualização. Assim, colocando o resultado das razões vigente/potencial municipais num mapa, podemos ver o desempenho dos municípios para cada tipo de receita.

**Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)
Proporção Alcançada da Arrecadação Potencial**

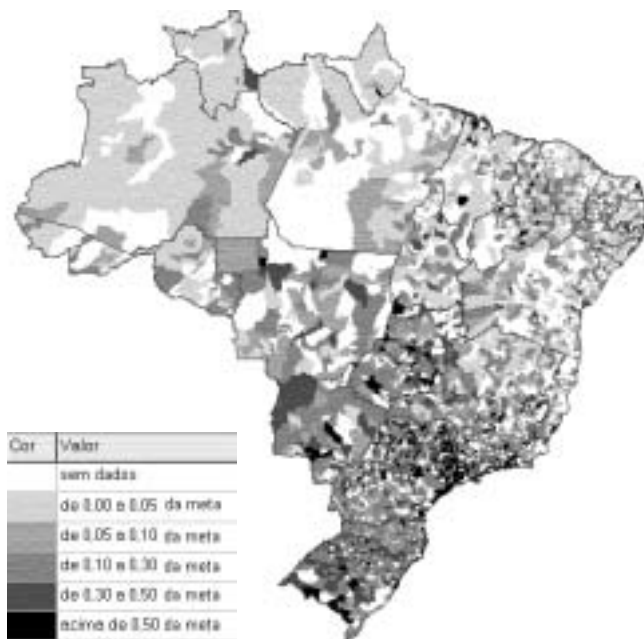
No mapa, vemos os dados referentes ao Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos.

Como explicado anteriormente, escolhemos como parâmetro da “carga tributária” a massa salarial dos municípios, desconsiderando os salários que iam até um salário mínimo.

Pode-se notar, a princípio, o baixo desempenho na maioria dos municípios das Regiões Norte e Nordeste. No entanto, o que mais chama a atenção é o desempenho dos municípios do centro do país.

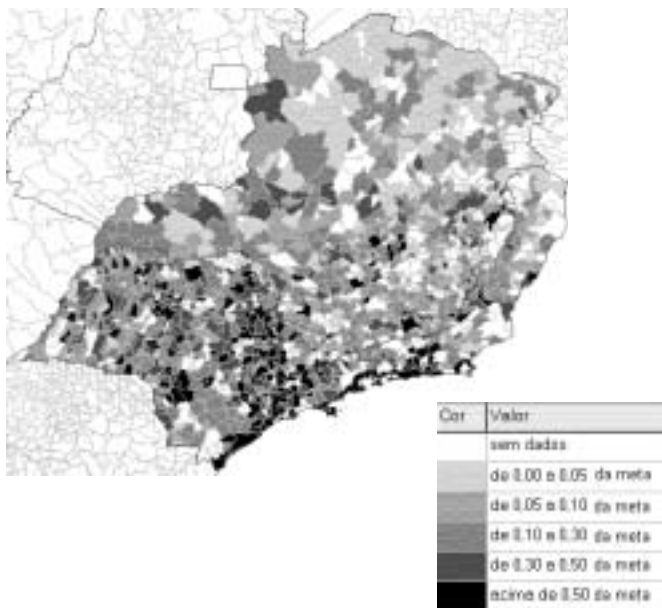
A agricultura tem se expandido muito no centro do país, o que, provavelmente, provoca uma grande negociação de terras e, conseqüentemente, cresce a arrecadação do ITBI. Como esses municípios possuem, relativamente, grandes territórios agriculturáveis em relação à população, acabam se destacando nesse imposto.

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Proporção Alcançada da Arrecadação Potencial



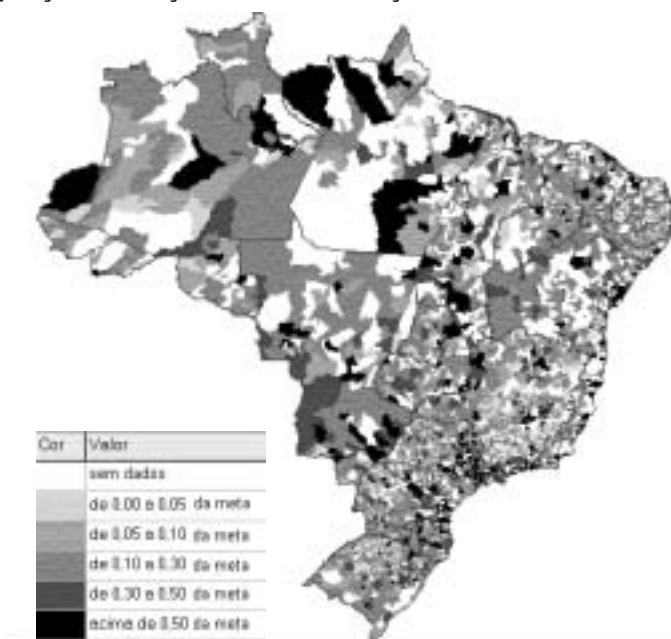
Para os dados do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), assim como foi feito no ITBI, ao se usar a massa salarial do município como parâmetro da “carga tributária”, optou-se por retirar os salários abaixo de um salário mínimo.

No mapa, nota-se que os dados do IPTU se aproximam dos dados do ITBI: baixo desempenho nas regiões ao norte do país e bom desempenho nas regiões mais ao sul. Porém, dessa vez, sobressai o estado de São Paulo, principalmente seu litoral. De modo geral, é possível ver melhor cobrança do tributo nos municípios do litoral do país.

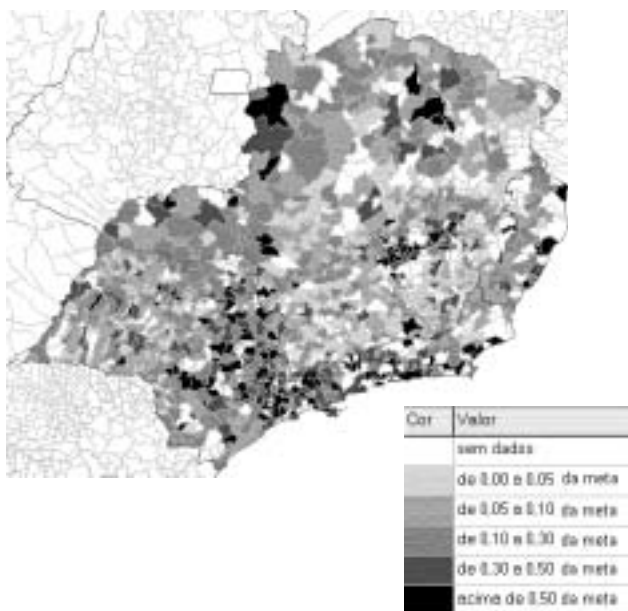
IPTU – Sudeste

Observando melhor a Região Sudeste, percebe-se o bom desempenho dos municípios do estado de São Paulo e do litoral sul do Rio de Janeiro. Renda *per capita*, certamente, é um critério importante para o IPTU. Entretanto, é bom notar que essas razões são calculadas com base em uma massa salarial formal acima de um salário mínimo. Isso significa que os municípios mais bem classificados têm essa posição não porque possuem uma renda superior aos que têm pior classificação, mas, provavelmente, porque têm melhor gestão tributária. Isso pode ser consequência, entre outros fatores, da escala econômica do município, haja vista que devem existir grandes ganhos de escala nos investimentos de gestão tributária.

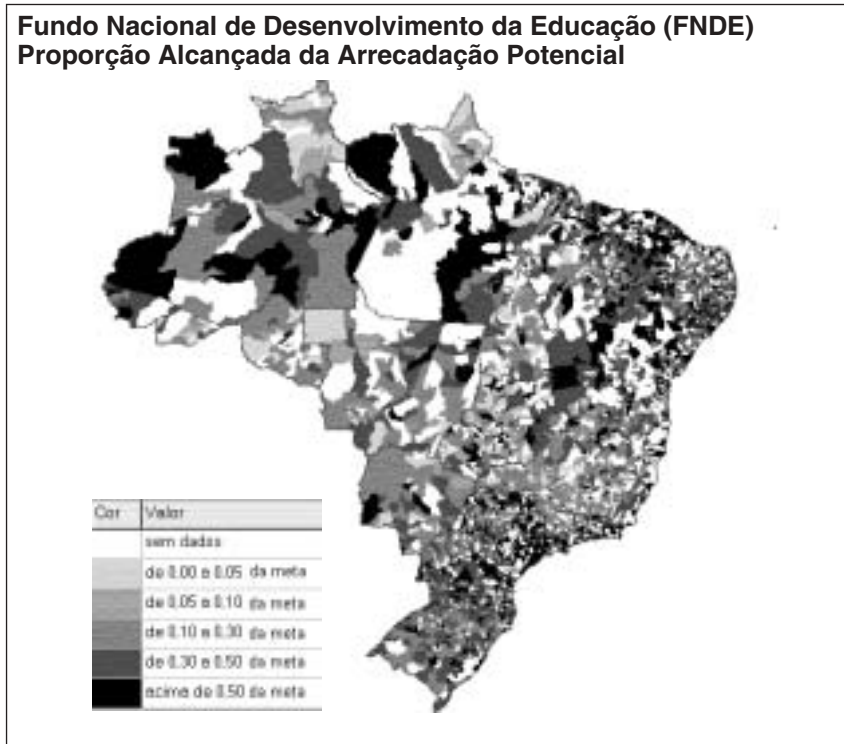
Apesar de termos feito um controle por municípios turísticos, a economia turística parece favorecer o recolhimento desses impostos. No último caso, pode estar relacionado à maior disposição da Câmara dos Vereadores de tributar imóveis de não-residentes e pessoas jurídicas, como hotéis. Do lado oposto, os municípios ao norte de Minas Gerais têm um comportamento mais parecido com o Nordeste.

**Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)
Proporção Alcançada da Arrecadação Potencial**

A estimativa da base de arrecadação do ISSQN potencial é feita usando o PIB de serviços. Para esse imposto, não vemos uma diferença regional tão marcante. Notam-se também bons desempenhos de municípios que ficam no litoral do país.

ISSQN – Sudeste

Olhando mais detalhadamente a Região Sudeste, percebe-se o destaque das regiões metropolitanas e, em particular, da região do ABC paulista. Também se destacam o Alto Vale do Paraíba e os entornos das rodovias que ligam a capital paulista aos principais municípios do interior e de diversos municípios litorâneos.

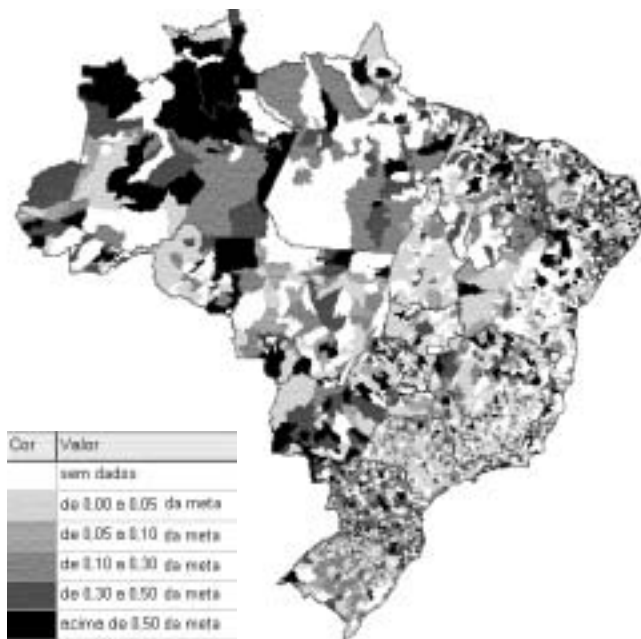


Podemos observar, nos dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que a distribuição de recursos é relativamente equilibrada entre as macrorregiões do país. Entretanto, há uma forte diferença entre estados, como o destaque de São Paulo sobre Minas Gerais. O esperado era que o resultado fosse o contrário: os municípios de Minas, por serem muito menores e menos ricos do que os paulistas, deveriam receber mais recursos federais para educação. Esse resultado carece de explicação. Talvez para esse repasse, a qualidade da gestão educacional seja um critério importante. Se for verdade, esse é um excelente indicador para fomentar projetos de PMAT com foco na gestão das secretarias municipais de educação.

Em relação às diferenças macrorregionais, o Centro-Oeste se destaca de forma menos favorável no mapa. Isso pode ser decorrente do fato de essa região ter passado por um processo de expansão demográfica mais recente,

movimento que pode não ter sido acompanhado na mesma velocidade pelos sistemas de gestão da educação dos municípios e do governo federal.

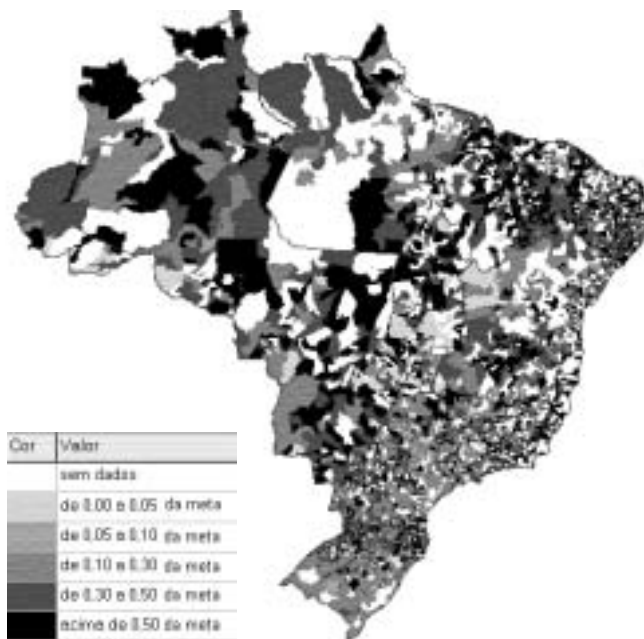
**Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)
Proporção Alcançada da Arrecadação Potencial**



Observando os dados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), vemos um menor desempenho na Região Sudeste.

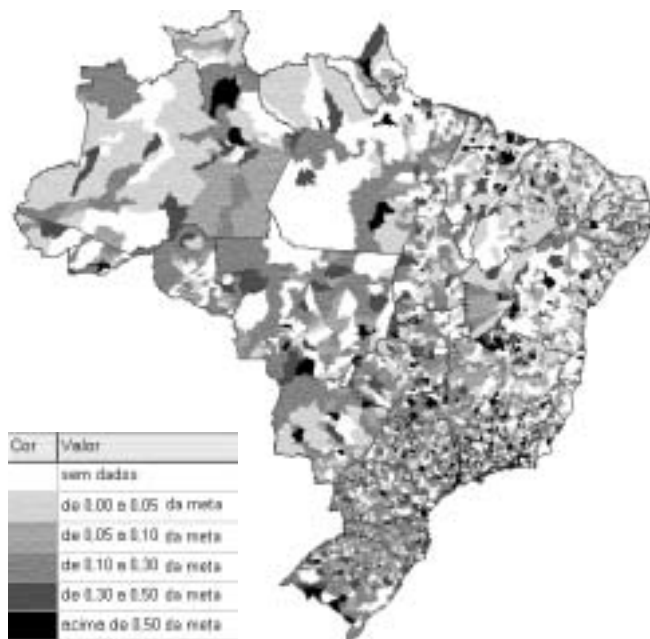
Esse é um resultado esperado. Supõe-se que regiões mais carentes e municípios menos desenvolvidos recebam melhor atenção da assistência social do governo federal. As regiões mais pobres do país, como o Norte e o Nordeste, se destacam. Mas a distribuição intermunicipal do recurso é bastante heterogênea e mostra o potencial de melhorias na gestão da assistência social, que pode ser foco do PMAT.

Sistema Único de Saúde (SUS)
Proporção Alcançada da Arrecadação Potencial



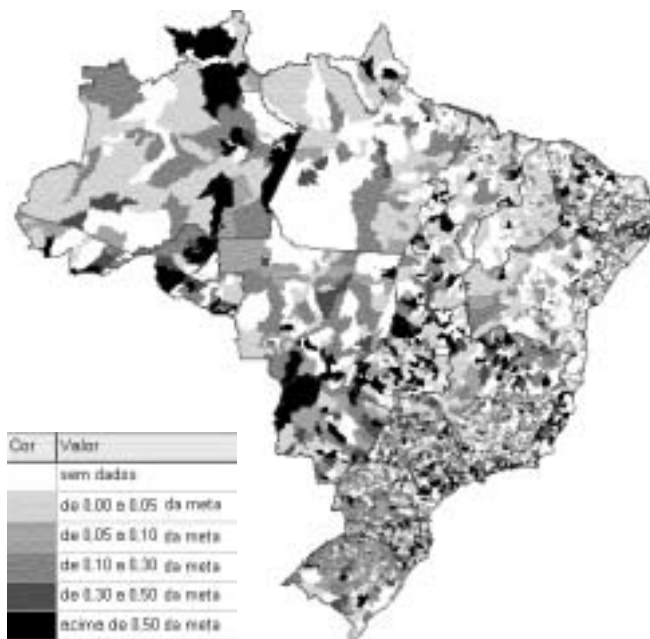
Ao observarmos o desempenho dos municípios na arrecadação dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), notamos um exemplo de boa distribuição. Essa é, talvez, a receita mais bem distribuída que encontramos. Boa parte dos municípios recebe uma parcela significativa do seu potencial para essa receita.

Apesar do bom equilíbrio, há importantes diferenças intermunicipais, o que pode ser um bom indicador para o fomento de operações de PMAT focando a gestão na saúde.

Taxas**Proporção Alcançada da Arrecadação Potencial**

No mapa que mostra o desempenho da arrecadação municipal com taxas, vemos uma semelhança com os outros impostos recolhidos das pessoas físicas, nos quais as Regiões Norte e Nordeste se destacam como menor esforço fiscal. A distribuição é extremamente heterogênea, o que mostra bom potencial de fomento para o PMAT.

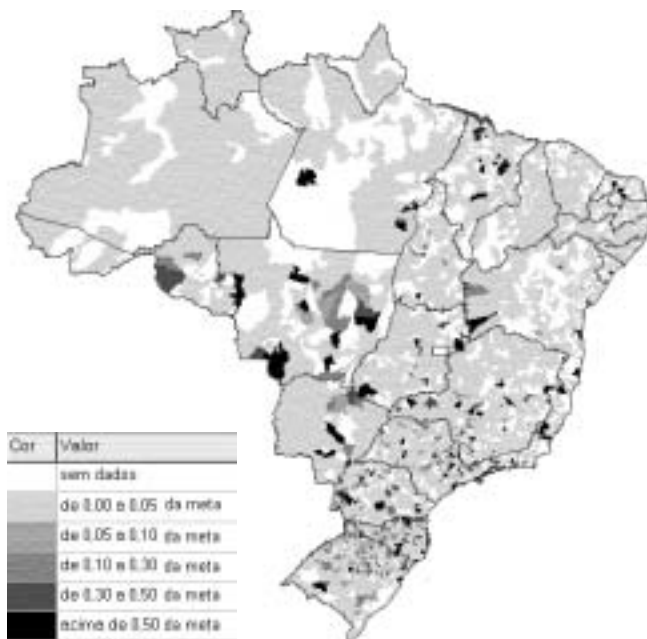
Convênios com Estados e a União Proporção Alcançada da Arrecadação Potencial



Aqui, vemos o desempenho dos municípios no recebimento de recursos de convênios com a União e com os estados. Esses recursos dependem fortemente da iniciativa e da capacidade das prefeituras de formular bons projetos. Como esse é o resultado mais heterogêneo entre as receitas de transferências voluntárias, é muito grande o potencial de ganhos a serem obtidos com melhoria na gestão.

Apesar de alguns pontos bons, nota-se, mais uma vez, o pior desempenho do Norte/Nordeste em relação ao Centro-Sul do país. Saltam aos olhos os municípios do estado do Espírito Santo, pelos resultados positivos, e os municípios dos estados do Piauí e Sergipe, como maus formadores de convênios.

Contribuição de Melhoria Proporção Alcançada da Arrecadação Potencial



A Contribuição de Melhoria é o imposto menos utilizado pelos municípios. Usado quando o governo municipal atua de modo diferenciado em alguma região ou setor do município, distribui para a coletividade os ganhos obtidos de forma concentrada por intervenções públicas localizadas. Portanto, é um imposto que deveria ser mais utilizado. Mas o resultado não é inesperado porque, comumente, os setores mais privilegiados pela intervenção pública têm maior poder de barganha na Câmara de Vereadores. Entretanto, a pouca utilização e o grande potencial inaproveitado desse imposto mostram que ele pode ser importante em projetos de melhoria na gestão pública.

5. Considerações Finais

Este trabalho apresentou uma metodologia para estimar o potencial de arrecadação para uma grande parte das receitas dos municípios brasileiros.

Pretendemos, com ele, contribuir para as atividades de fomento da linha PMAT.

Essas estimativas são indicadores quantitativos de desempenho. Portanto, como são simples e diretas, podem também ser úteis nas atividades de análise e acompanhamento de projetos. Elas podem facilitar o trabalho de compreensão da gestão fiscal dos municípios brasileiros e da forma como ela se dá nos diferentes grupos de municípios e regiões. Elas serão fornecidas como informação complementar a todos os prefeitos que estiverem estudando elaborar projetos de melhoria da gestão municipal. Destacamos, assim, os principais objetivos buscados pela construção do estimador:

a) Oferecer aos prefeitos um pré-diagnóstico sobre as receitas municipais que:

- indique se é interessante ao município tornar-se um beneficiário da linha PMAT; e
- mostre as maiores deficiências fiscais do município para subsidiar o planejamento do projeto de financiamento que vai requerer recursos da linha PMAT;

b) Oferecer ao BNDES uma visão da gestão tributária dos municípios brasileiros que:

- indique ao banco de forma rápida e eficaz os municípios que deveriam ser foco de fomento da linha PMAT; e
- trace um perfil da gestão tributária por porte, região e estrutura econômica do município, para subsidiar a permanente evolução do programa, suas normas e objetivos.

Em continuidade a este trabalho, sugerimos estudar a eficácia de dois métodos para dois objetivos diferentes: para seleção de prefeituras e fomento da linha PMAT.

Quando o objetivo do fomento for encontrar municípios com maior potencial de melhoria na gestão de atividades específicas, a sugestão é seguir o seguinte método:

- a) para cada indicador, separar por estados grupos de municípios divididos por porte;

- b) dentro desses grupos, os municípios devem ser ordenados de forma inversa pelo indicador, ou seja, aqueles com pior desempenho devem estar em primeiro lugar; e
- c) buscar fomentar primeiramente os municípios que estão nos grupos de maior porte. Mas é bom lembrar que os municípios de porte médio são aqueles com menor receita *per capita*. Assim, provavelmente, são os que mais precisam de melhorias na arrecadação e também estarão mais dispostos a empreender um esforço fiscal do que os municípios menores. Mas é bom lembrar que esse critério de separação de municípios por porte e estado permite que as atividades de fomento e divulgação possam ser direcionadas de acordo com as demandas do momento, sejam elas relacionadas a porte ou a região específica.

Quando o objetivo do fomento é encontrar municípios com maior potencial de fazer bons projetos multissetoriais de PMAT, o critério é o seguinte:

- a) ordenar todos os municípios para cada indicador em ordem crescente do indicador, ou seja, os de pior desempenho em primeiro lugar;
- b) dividi-los em decis;
- c) atribuir aos municípios que estão no primeiro decil cinco estrelas e diminuir sucessivamente o número de estrelas até o quinto decil, que terá apenas uma estrela. Abaixo dele, terá zero;
- d) comparar o indicador do município com o da sua microrregião, mesorregião, estado e macrorregião. Toda vez que o indicador dele estiver pior do que sua região de comparação, atribui-se uma estrela. Esse critério tem a função de ponderar as possíveis questões regionais que podem dificultar ou facilitar a melhoria na gestão; e
- e) somar todas as estrelas. Separam-se os municípios por estado e, em seguida, por porte. Os municípios com mais estrelas terão prioridade no fomento em cada grupo. Sugerimos procurar primeiro nos grupos de municípios de maior porte, lembrando que os municípios de porte médio são os que mais precisam de melhorias e, provavelmente, são aqueles com maior desejo de empreender maior esforço fiscal e administrativo.

Referências Bibliográficas

- AFONSO, José Roberto Rodrigues et al. “Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus”. *Revista do BNDES*, v. 5, n. 10, p. 3-36, dez. 1998.
- CHAUFUN, Nelson. “Descentralização Tributária e Fiscal sob a Visão Econômica do Federalismo”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 131-158, jan./jun. 2005.
- GIAMBIAGI, F.; ALEM, A. C. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Atlas, 2001.
- NORDHAUS, W. “The Political Business Cycle”. *Review of Economic Studies*, v. 42 (April), p. 169-190, 1975.
- PETTERSSON-LIDBOM, P. *A test of the rational electoral-cycle hypothesis*. Research Papers in Economics, 2.003:16, Stockholm University, 2003. Disponível em: <http://www.ne.su.se/paper/wp03_16.pdf>.
- REIFF, L. O. “PMAT: construindo um indicador de avaliação”. BNDES: Rio de Janeiro, 2006a, texto não publicado.
- RIBEIRO, E. P.; SCHWENGBER, S. B. “O Impacto do Fundo de Participação (FPE) no Esforço Tributário dos Estados: Uma Estimativa do Potencial de Arrecadação do ICMS”. IV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Tesouro Nacional, 2000.
- SANTOS, Gustavo Antônio G. dos et al. “Um Índice para Educação e o Impacto do BNDES”. *Revista do BNDES*, v. 14, n. 28, p. 3-54, dez. 2007.
- STN – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL *Perfil e evolução das finanças municipais: 1998–2003*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2004. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>.
- VARSANO, R. et al. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, 583).