

# MUNICÍPIOS, ARRECADAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA: QUEBRANDO TABUS

*José Roberto Rodrigues Afonso  
Cristóvão Anacleto Correia  
Erika Amorim Araujo  
Júlio César Maciel Ramundo  
Maurício Dias David  
Rômulo Martins dos Santos\**

## RESUMO

Pouco se conhece do papel dos municípios no debate fiscal brasileiro. "Prefeito não gosta de cobrar imposto" é um tabu que está caindo. As prefeituras estão ampliando a sua base tributária e investindo na melhoria de sua relação com os contribuintes e na recuperação dos débitos em atraso.

O governo federal retomou recentemente as iniciativas voltadas para o aumento do nível de eficiência tributária. Dentre estas, o BNDES implementou um programa de financiamento (o PMAT) e criou um *site* na Internet para difundir informações e iniciativas inovadoras (o Banco Federativo) .

Este breve trabalho busca traçar um diagnóstico atualizado da arrecadação municipal e analisar os princípios e algumas iniciativas de investimentos na modernização da administração dos tributos locais, chamando atenção *para* um novo e amplo espaço que se abre para as políticas públicas em nosso país.

## ABSTRACT

Little is known of the role of local authorities in the Brazilian fiscal system. At the same time, the notion that "Mayors don't like to raise taxes" is gradually being challenged. Local authorities are broadening their taxpayer bases and investing in improving relations with contributors as well as in collecting debts in arrears.

The federal government recently resumed its drive to increase efficiency of tax collection that includes measures by the BNDES, such as its financing program (the

---

\* Técnicos da Secretaria para Assuntos Fiscais e das Áreas Social e de Planejamento do BNDES. Erika Amorim Araujo é assistente de pesquisa do Convênio BNDES/Pnud. Não teria sido possível elaborar este artigo sem a colaboração dos técnicos do Departamento de Operações Sociais do BNDES, responsáveis pelas operações do PMAT, e o apoio dos estagiários Laís Silveira Costa e Rafael Resende Pertusier. Como de praxe, o artigo reflete opiniões dos autores e não necessariamente das instituições a que pertencem.

PMAT), and a new website to publish information and details of new initiatives (such as the *Federative Bank*).

This brief study aims to provide details of an up-to-date analytical tool used in local authority tax collection, as well as to analyze certain principles of managing local tax collection, as well as investment initiatives aimed at modernizing the same process. The study also highlights the broad range of new opportunities that such moves create for public policy within Brazil.

## 1. Introdução

O debate público sobre tributação no Brasil continua marcado por mitos e lacunas. Muito se fala em reformar profundamente um sistema tributário que pouco se conhece.<sup>1</sup> Recente pesquisa entre os congressistas revelou que a esmagadora maioria é favorável a uma reforma ampla e profunda, porém somente uma parcela ínfima julga-se muito bem informada sobre o sistema tributário que pretende mudar tão radicalmente.<sup>2</sup> Aprofundando as discussões, verifica-se que cada vez mais espaço é dedicado a discutir quais seriam os impostos mais recomendados pela teoria ou organismos internacionais<sup>3</sup> e quase nenhuma atenção é dada à administração tributária (que, em geral, só aparece na grande mídia quando há uma greve nacional de fiscais). É fato que este viés não é prerrogativa brasileira, como bem ensina Vito Tanzi:

"Economists have developed theories that provide guidance for assessing just how good a tax system is. Somewhat surprising is how little of this writing deals specifically with ways in which taxes are administered. In fact, most public finance textbooks allocate practically no space to tax administration, assuming implicitly that the administration of tax systems is a trivial problem... Yet, taxation is the art of the possible. A tax system that is not administrable is not worth much. The theoretically most perfect system in the world may become a bad system if the intention expressed in the law is distorted by the practice."<sup>4</sup>

No Brasil, o pouco conhecimento da realidade tributária e, mais ainda, de sua administração é bem mais acentuado no caso dos municípios. Primeiro, há um certo preconceito em acreditar que todo governo, mesmo de menor escala, deveria se auto-sustentar, o que não ocorre mesmo nos países mais desenvolvidos. Segundo, os tributos típicos de governos locais – incidentes sobre o patrimônio e taxas – não

---

<sup>1</sup> Para não dizer que, às vezes, não se sabe sequer o número de tributos cobrados (dada a confusão entre impostos e as inúmeras modalidades de contribuições e taxas), quando não a importância relativa de cada um desses tributos - como ficou evidenciado, no início dos anos 90, nas idéias ditas revolucionárias de reforma que limitasse o sistema a um imposto único sobre transações financeiras, ou acrescido de um *excise tax*.

<sup>2</sup> Segundo recente pesquisa do Ibep (1998), abrangendo 73% dos deputados federais e 62% dos senadores, 95% dos entrevistados consideram que a reforma tributária é extremamente ou muito necessária e 92% acham que deveria ser reformulado amplamente o atual sistema. Porém, quando indagados sobre o seu nível de informação sobre a reforma tributária, 58% responderam que é apenas médio e 8% informaram ser baixo ou muito baixo, contra apenas 23% que disseram ter um nível alto e 6% muito alto. Para se informar sobre a matéria, 49% disseram procurar seminários, cursos, estudos e notas técnicas, enquanto apenas 22% recorrem a publicações jornalísticas e 20% a reuniões com especialistas.

<sup>3</sup> Dos projetos de reforma tributária do imposto único até o mais recente - por uma mudança abrangente, defendida pelo Ministério da Fazenda em 1997 -, as discussões técnicas cada vez são mais dedicadas a simular os impactos do novo sistema proposto sobre os contribuintes e, principalmente, a divisão de receitas entre cada nível de governo. Curiosamente, quase sempre buscam concluir que todos ganham, apesar de ninguém perder.

<sup>4</sup> Ver prefácio de Bird e Jantscher (1992, p. iii). Tanzi ainda acrescenta uma justificativa: "There may be various explanations for this lack of attention to tax administration, but probably it has much to do with the fact that an intimate knowledge of how an administration works is necessary to write about tax administration. This knowledge

são os mais fáceis para se administrar e explorar seu potencial. Terceiro, num país de dimensões continentais tendem a faltar informações atualizadas e precisas, sem contar que é enorme e crescente o número de municípios e, o pior, são profundas as disparidades territoriais, funcionais, econômicas e sociais entre eles.<sup>5</sup>

Muitos ainda acreditam que as prefeituras dependem exclusiva ou basicamente de transferências repassadas pelas esferas superiores. No entanto, após a Constituição de 1988, houve um forte incremento da arrecadação própria municipal e muito já se investiu na melhoria de sua máquina fazendária, com soluções criativas e localizadas. Por exemplo, muitos municípios já cobram há muito tempo IPTU, taxas e até mesmo ISS usando guias de recolhimento com código de barra e leitura ótica, recursos modernos da informática até hoje não utilizados pela União. Ainda assim, as comparações com os outros países e entre as prefeituras revelam que resta um enorme potencial para se elevar a arrecadação municipal e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade do sistema tributário do país.

Reconhecendo o potencial de geração de receita própria inexplorada pelos municípios, o BNDES lançou, em setembro do ano passado, o Programa para Modernização das Administrações Tributárias Municipais (PMAT) e, ao mesmo tempo, firmou um convênio de cooperação e difusão técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Associação Brasileira de Secretarias de Fazendas dos Municípios das Capitais (Abrasf), que levou à criação de um *site* na Internet, o *Banco Federativo* (<http://federativo.bndes.gov.br>), para divulgar, com acesso universal, informações, estudos e experiências das finanças públicas do país, dando-lhes maior transparência e procurando estimular a melhoria da gestão fiscal.

Feitas estas considerações mais gerais, passa-se ao objeto específico deste trabalho: a arrecadação e a administração de tributos pelos municípios brasileiros. A proposta é, partindo da caracterização atual da tributação local no país, especular sobre suas potencialidades e as primeiras lições aprendidas pelos técnicos do BNDES com os projetos da carteira do PMAT e as experiências tributárias relatadas

---

is only acquired by years of practical experience. Perhaps, because of training, or because of what they do, tax administrators are not inclined to generalizing from the problems they face. "

<sup>5</sup> Tais discrepâncias são muito maiores do que se imagina. Se é notório que os orçamentos das grandes capitais do país superam os de alguns governos estaduais, poucos têm noção das proporções. Por exemplo, a Prefeitura de São Paulo sozinha recolhe apenas com o Imposto Sobre Serviços (ISS) um volume superior ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadado por 17 estados brasileiros. Se as finanças das capitais e das metrópoles se parecem um pouco, profundos são os seus contrastes em relação ao universo de mais de cinco mil outros municípios, sem contar as diferenças entre estes.

no *Banco Federativo*. Vale frisar que o objetivo não é fazer um balanço desse programa, muito menos propor ou discutir mudanças constitucionais no sistema tributário, inclusive porque, para se avaliar uma dada administração tributária em curso, é necessário tomar como base as competências efetivamente existentes.<sup>6</sup>

A análise está estruturada em três seções. A seção 2 traça um breve diagnóstico da arrecadação tributária municipal – da sua evolução no período pós-Constituinte aos traços mais marcantes da estrutura atual. Na Seção 3, é feita uma especulação sobre a natureza e os princípios norteadores tanto da administração tributária como dos investimentos nesta área. A Seção 4 é dedicada às iniciativas de apoio aos projetos locais de modernização, inclusive destacando aspectos selecionados dentre as experiências financiadas ou difundidas pelo BNDES. A Seção 5 apresenta as considerações finais, marcadas por uma visão positiva da evolução futura das finanças municipais no país.

## **2. Arrecadação Municipal: "O Estado das Artes"**

O Brasil é uma Federação, de direito e de fato, acentuadamente descentralizada, como reconhecem os maiores especialistas estrangeiros.<sup>7</sup> A descentralização dos recursos tributários, consolidada pela Constituição de 1988, foi acima de tudo um movimento de *municipalização* da receita.<sup>8</sup> Diferente da tese normalmente defendida, é importante ressaltar que este movimento, ainda que de forma não adequadamente planejada, foi acompanhado por (ou resultou em) um processo desordenado de descentralização de encargos. Nesse contexto, cabe apontar, inicialmente, os traços marcantes do estágio atual da tributação municipal no país.

### **A Crescente Fatia no "Bolo" Tributário Nacional**

---

<sup>6</sup> Aliás, o Ministério da Fazenda, com financiamento do BID, lançou e conduziu um amplo e bem-sucedido programa de modernização fiscal dos estados, a ser estendido em breve aos municípios. As ações não foram interrompidas ou alteradas após o Ministério da Fazenda apresentar as linhas gerais de um projeto abrangente de reforma do sistema tributário, no qual a principal modificação é a transferência para a União das atuais competências dos estados e dos municípios sobre o ICMS e o ISS, respectivamente.

<sup>7</sup> É o caso, por exemplo, de Ter-Minassian (1997, p. 438), autora do capítulo sobre o Brasil em recente livro do FMI sobre o federalismo fiscal, para quem: "The democratization process, culminating in the enactment of the 1988 Constitution, was accompanied by a resurgence of decentralization trends. These tendencies have been especially marked on the revenue side, resulting in a relatively high degree of control over revenue sources by the state and local governments, compared with other large federations around the world."

<sup>8</sup> Serra e Afonso (1991) simulam os impactos da reforma de 1988 discriminados por mudança constitucional.

Nunca os municípios tiveram uma importância relativa tão elevada na administração pública nacional. Pelo lado da despesa governamental, os últimos dados das contas nacionais [IBGE (1997)] revelam que, em 1996, os municípios respondiam por 18% da folha de pagamento de todos os servidores públicos ativos no país, por 31% das aquisições de bens e serviços para custeio e por cerca de metade da formação bruta de capital fixo dos governos. Pelo lado dos maiores programas sociais de governo, o peso dos municípios em sua execução já se aproxima da casa dos 30% do gasto nacional com ensino e saúde.<sup>9</sup>

No tocante à receita tributária, entre 1988 e 1997<sup>10</sup> praticamente triplicou a arrecadação tributária própria dos municípios (não computadas as transferências recebidas): um crescimento médio anual duas vezes mais rápido que o dos tributos estaduais e cerca de três vezes o dos federais (ver Tabela 1). Nos anos de 1996 e 1997, a arrecadação tributária municipal atingiu seu nível histórico máximo: cerca de 1,6% do PIB, mais de R\$ 13 bilhões anuais, montante que já supera a principal transferência federal líquida, o Fundo de Participação Municipal (FPM), da ordem de R\$ 9 bilhões.<sup>11</sup>

**TABELA 1**  
**Desempenho da Arrecadação Tributária por Nível de Governo – 1988/97**

| Anos | R\$ Milhões de 1997 <sup>a</sup> |         |            | Ano-base 1988 = 100 |         |            |
|------|----------------------------------|---------|------------|---------------------|---------|------------|
|      | União                            | Estados | Municípios | União               | Estados | Municípios |
| 1988 | 116.764                          | 42.955  | 4.733      | 100                 | 100     | 100        |
| 1989 | 123.194                          | 51.135  | 4.809      | 106                 | 119     | 102        |
| 1990 | 141.574                          | 55.955  | 6.173      | 121                 | 130     | 130        |
| 1991 | 117.686                          | 55.118  | 8.937      | 101                 | 128     | 189        |
| 1992 | 117.739                          | 50.269  | 7.657      | 101                 | 117     | 162        |
| 1993 | 128.360                          | 46.194  | 6.826      | 110                 | 108     | 144        |
| 1994 | 142.118                          | 57.297  | 7.332      | 122                 | 133     | 155        |
| 1995 | 151.050                          | 63.464  | 10.187     | 129                 | 148     | 215        |
| 1996 | 159.631                          | 70.046  | 13.447     | 137                 | 163     | 284        |
| 1997 | 168.313                          | 71.079  | 13.730     | 144                 | 165     | 290        |

**Crescimento**  
**1997/88**

<sup>9</sup> Dados extraídos da execução orçamentária dos governos subnacionais (despesa segundo o regime de competência).

<sup>10</sup> Os dados da série histórica utilizada foram extraídos das contas nacionais - que incluem impostos, taxas e todas as contribuições, inclusive dos servidores para seus regimes próprios de previdência. Embora se baseie nas contas nacionais, a carga tributária aqui adotada apresenta algumas discrepâncias em relação à conceituação do IBGE. No caso dos municípios, é acrescentado aos tributos e retirado das transferências o montante do imposto de renda que retêm na fonte e incorporam às suas receitas (sem recolher para a União). Além disso, foram incorporadas as taxas e contribuições de melhoria, que não são consideradas "tributos" pelo IBGE. Para as estimativas de 1997, foram utilizados dados primários da Secretaria da Receita Federal e das secretarias estaduais de fazenda, bem como informações obtidas diretamente das capitais.

<sup>11</sup> Apesar do agregado nacional de tributos locais superar o FPM, a concentração da arrecadação local é revelada pelo pequeno número de municípios - aproximadamente 6,2% dos que cobram tributos - em que a receita tributária própria supera aquela transferência federal. De qualquer forma, repetida esta análise há cinco ou 10 anos, por certo seriam muito menores os números de municípios coletando tributos e arrecadando diretamente mais do que recebem de transferências federais.

|                 |        |        |       |
|-----------------|--------|--------|-------|
| Em R\$ Milhões  | 51.549 | 28.123 | 8.997 |
| Em %            | 44,1   | 65,5   | 190,1 |
| Média Anual (%) | 4,1    | 5,8    | 12,6  |

Fonte: Elaboração própria, a partir de SRF, IBGE, FGV, Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência, CEF, Abrasf, governos estaduais e balanços municipais.

<sup>a</sup>Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Nas grandes cidades, os resultados tendem a ser explicados pela modernização fazendária e, após a estabilização, pela melhoria dos sistemas de avaliação do valor das propriedades imobiliárias e pelo crescimento dos serviços à frente da indústria e do comércio. Nas cidades de menor porte, o incremento da arrecadação tende a ser explicado pela simples regulamentação e início de cobrança de impostos e taxas, posto que na maioria dessas unidades nada era cobrado até uma década atrás.

O exame mais detalhado da situação brasileira mostra que a arrecadação tributária própria dos municípios provém, sobretudo, dos impostos sobre a propriedade imobiliária urbana (IPTU) e sobre a venda de serviços (ISS). Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) relativos ao exercício de 1996 e cobrindo uma amostra de 4.630 prefeituras,<sup>12</sup> verifica-se que 99% (4.583) coletavam alguma receita tributária, sendo que 94% cobravam ISS (4.334), 89% IPTU (4.139), 84% taxas pela prestação de serviços (3.899) e 27% contribuições de melhoria (1.271). Apesar de o imposto sobre a propriedade ser tradicionalmente mais afeto à esfera local de governo, nota-se que há um número maior de municípios aplicando o ISS do que o IPTU no Brasil - embora, confrontados os montantes desses dois impostos por localidade, em apenas 41% (1.790) das prefeituras que cobravam ISS esta receita superava a do IPTU.

**TABELA 2**  
**Arrecadação Tributária Municipal - 1997**

|   | <b>VALOR<br/>EM US\$</b> | <b>EM %<br/>DO PIB</b> | <b>EM % DO<br/>TOTAL</b> | <b>EM % DA<br/>RECEITA<br/>DISPONÍVEL</b> |
|---|--------------------------|------------------------|--------------------------|---|
| <b><i>Principais<br/>Tributos/Contribuições</i></b> | <b>12.737</b>            | <b>1,6</b>             | <b>100,0</b>             | <b>32,6</b>                               |

<sup>12</sup> Os balanços contábeis anuais de cada um dos governos subnacionais são levantados pelas divisões regionais do Ministério da Fazenda e incluídos, em contas discriminadas, no sistema eletrônico da STN (o Siafi). Atualmente, o total de municípios criados é de 5.507 (incluindo o território estadual de Fernando de Noronha), sendo que, até 1996, haviam sido instalados 4.967; a maior parte das cidades que não foram contempladas na referida amostra é formada por pequenas prefeituras, basicamente dependentes do FPM - ou seja, quando incluídas, não devem alterar muito o resultado agregado da arrecadação tributária local.

|  |       |     |      |      |
|--|-------|-----|------|------|
| Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza (ISS) <sup>a</sup> | 4.823 | 0,6 | 37,9 | 12,3 |
| Imposto Predial e Territorial Urbano <sup>a</sup>              | 3.896 | 0,5 | 30,6 | 10,0 |
| Imposto de Transmissão de Bens Imóveis <sup>a</sup>            | 835   | 0,1 | 6,6  | 2,1  |
| Taxas Poder Polícia <sup>a</sup>                               | 343   | 0,0 | 2,7  | 0,9  |
| Taxas Prestação de Serviços <sup>a</sup>                       | 1.670 | 0,2 | 13,1 | 4,3  |
| Imposto de Renda na Fonte <sup>b</sup>                         | 556   | 0,1 | 4,4  | 1,4  |
| Contribuição à Seguridade dos Servidores <sup>b</sup>          | 417   | 0,1 | 3,3  | 1,1  |
| Contribuição de Melhoria <sup>b</sup>                          | 139   | 0,0 | 1,1  | 0,4  |
| Demais <sup>b</sup>  | 56    | 0,0 | 0,4  | 0,1  |

Fonte: Elaboração própria, a partir de SRF, IBGE, FGV, Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência, CEF, Abrasf, governos estaduais e balanços municipais.

<sup>a</sup>Preliminar.

<sup>b</sup>Estimativa.

Apesar do ótimo desempenho da arrecadação direta municipal no período pós-Constituição de 1988, revertendo a centralização promovida pela reforma de 1965/67 e levando a uma participação relativa no "bolo" tributário superior à observada no início dos anos 60, os municípios ainda arrecadam apenas 5,4% de todos os tributos cobrados no país, aí incluídas as contribuições sociais (ver Tabela 3). Para atingir o atual patamar de 17% da receita tributária nacional, as participações municipais nos impostos federais e estaduais ainda são preponderantes.<sup>13</sup>

**TABELA 3**  
**Evolução da Repartição da Receita Tributária por Nível de Governo - 1960/97**  
(Conceito Contas Nacionais)

|                           | CARGA (% do PIB) |          |       |       | COMPOSIÇÃO (% do Total) |          |       |       |
|---------------------------|------------------|----------|-------|-------|-------------------------|----------|-------|-------|
|                           | Central          | Estadual | Local | Total | Central                 | Estadual | Local | Total |
| <b>Arrecadação</b>        |                  |          |       |       |                         |          |       |       |
| <b>Direta</b>             |                  |          |       |       |                         |          |       |       |
| 1960                      | 11,1             | 5,5      | 0,8   | 17,4  | 64,0                    | 31,3     | 4,8   | 100,0 |
| 1980                      | 18,5             | 5,4      | 0,7   | 24,6  | 75,1                    | 22,0     | 2,9   | 100,0 |
| 1988                      | 15,8             | 6,0      | 0,7   | 22,4  | 70,5                    | 26,5     | 2,9   | 100,0 |
| 1997 <sup>a</sup>         | 19,4             | 8,2      | 1,6   | 29,2  | 66,5                    | 28,1     | 5,4   | 100,0 |
| <b>Receita Disponível</b> |                  |          |       |       |                         |          |       |       |
| 1960                      | 10,4             | 5,9      | 1,1   | 17,4  | 59,4                    | 34,0     | 6,6   | 100,0 |
| 1980                      | 17,0             | 5,5      | 2,1   | 24,6  | 69,2                    | 22,2     | 8,6   | 100,0 |
| 1988                      | 14,0             | 6,0      | 2,4   | 22,4  | 62,3                    | 26,9     | 10,8  | 100,0 |
| 1997 <sup>a</sup>         | 16,5             | 7,9      | 4,9   | 29,2  | 56,3                    | 27,0     | 16,6  | 100,0 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de SRF, IBGE, FGV, Ministério da Fazenda, Ministério da Previdência, CEF, Abrasf, governos estaduais e balanços municipais.

<sup>a</sup>Estimativas preliminares. Inclui todas as contribuições para a seguridade social.

A arrecadação ainda é bastante concentrada nas capitais dos estados e nas maiores cidades do país, especialmente nas regiões mais desenvolvidas, o que não

<sup>13</sup> Para um acompanhamento atualizado da evolução mensal da carga dos principais tributos cobrados no país, bem como da divisão de sua receita entre os três níveis de governo, ver índices dos "Termômetros da Tributação e da Descentralização" no Banco de Estatísticas do *Banco Federativo*.



quer dizer que esteja equacionado o seu padrão de financiamento, sobretudo das grandes metrópoles. Muito pelo contrário, há uma tendência mundial à crise fiscal nas megacidades, à medida que se aproxima do esgotamento da exploração do potencial para geração local de receita em face da demanda crescente por gastos com infra-estrutura básica, com custos mais onerosos e deseconomias de escala em relação às cidades de menor porte.<sup>14</sup>

Retomando a questão da concentração regional da atual tributação municipal, não se pode afirmar que esta seja fruto apenas do desestímulo ao esforço tributário próprio criado pelas transferências.<sup>15</sup> É verdade que o Brasil é um caso raro de federação que não adota nas fórmulas de partilha qualquer mecanismo de prêmio àquele esforço. Porém, devem ser considerados também fatores como a estreiteza da base econômica e as maiores dificuldades e custos administrativos para se coletar os tributos municipais, que podem pesar mais na explicação da concentração da arrecadação do que o desestímulo dado pelas regras de distribuição do FPM. De qualquer forma, existe um grande potencial de geração de recursos próprios não aproveitado.

Não é demais acrescentar que o FPM, se representa, por um lado, a primeira fonte de financiamento para a grande maioria das prefeituras, por outro, tem uma relevância inversamente proporcional ao tamanho do município. Nos últimos anos, as regras de repartição do FPM incentivaram a proliferação de centenas de novas unidades municipais, na maioria dos casos muito pequenas e sem a menor condição de se sustentarem sem os repasses do governo federal. A proliferação destas pequenas localidades provocou sensível redistribuição de recursos dentro de cada unidade da Federação, uma vez que o percentual de rateio do FPM para cada estado encontra-se fixado. Por vezes, as perdas impostas às antigas prefeituras em decorrência da criação de novas cidades tendem a mascarar o desempenho favorável em nível nacional dos repasses dos fundos de participação.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Rezende (1998), tomando por base os casos do Rio de Janeiro e de São Paulo, é um dos que defende a tese de que as grandes metrópoles, ainda que sejam as que mais arrecadam impostos num país, e por mais que explorem muito bem e crescentemente seu potencial tributário, tendem a apresentar uma lacuna entre a disponibilidade de recursos e suas necessidades, ditadas por pesados investimentos urbanos. Tal brecha não é suprida pelos mecanismos tradicionais de repartição de impostos, que, ao contrário, cada vez mais favorecem as pequenas cidades, levando-as, por vezes, a apresentar receitas *per capita* superiores às das grandes cidades.

<sup>15</sup> A prova disto é que quase a totalidade das prefeituras brasileiras (99%) arrecada alguma receita tributária. Além disso, os municípios que não coletam tributos concentram-se entre aqueles com população inferior a 30 mil habitantes aproximadamente.

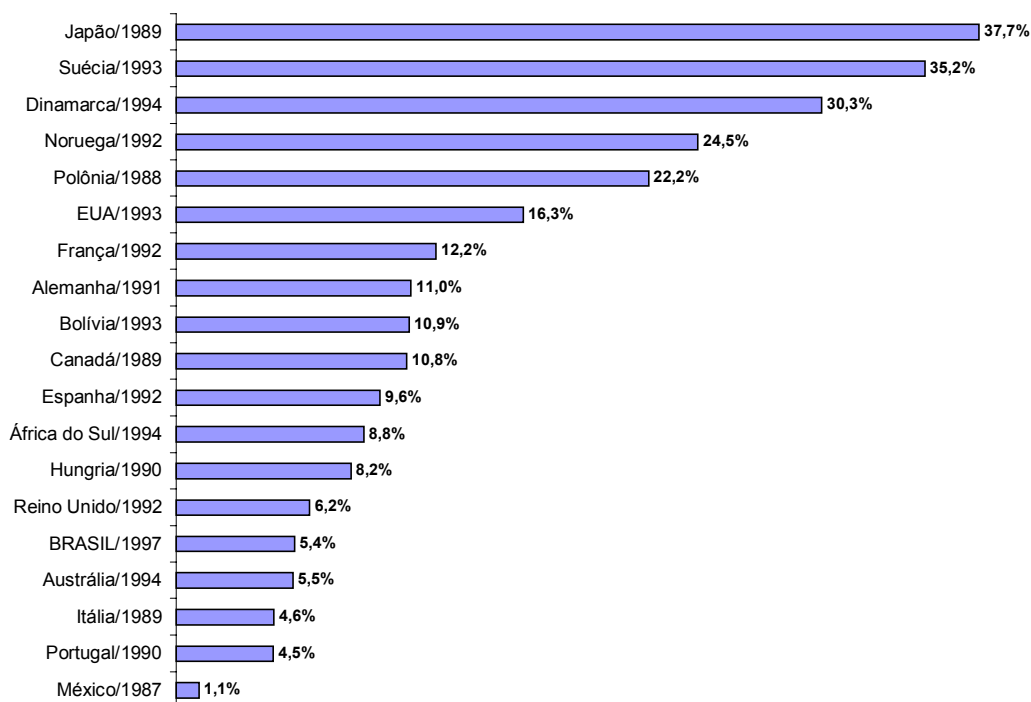
<sup>16</sup> Cálculos preliminares apontam que, somente entre 1993 e 1997, foram incorporados 534 novos municípios no rateio do FPM, promovendo uma redistribuição de recursos superior a R\$ 600 milhões das antigas para as recém-instaladas prefeituras.

## **Discrepâncias entre Países e entre Prefeituras**

A despeito de haver melhorado sensivelmente na década de 90, a importância relativa dos municípios na geração da carga tributária nacional ainda é bastante inferior à de outros países (ver gráfico a seguir), dos mais variados níveis de renda, organização ou extensão territorial. Embora este indicador dependa diretamente da estrutura e do potencial das bases impositivas, um exame ainda genérico das comparações internacionais revela importantes lições.

Não existe necessariamente uma relação entre estágio de desenvolvimento e maior ou menor participação dos governos locais. Na maior parte dos países desenvolvidos, é elevada a participação do poder local na geração da receita tributária nacional, superando 30% nos casos do Japão, da Suécia e da Dinamarca. Mesmo no conjunto de países de renda média ou baixa, há várias situações em que a participação municipal na receita nacional é superior: Bolívia, Espanha, Hungria, África e Polônia. Também não há relação direta entre menor extensão territorial e centralização do poder de arrecadar. O Brasil, um dos países de maior extensão territorial, apresenta um grau de concentração da arrecadação tributária muito maior do que nações onde, teoricamente, a maior parcela do poder tributário poderia caber ao governo central.

Participação dos Governos Locais na Arrecadação Tributária



Fonte: FMI – “Government Finance Statistics Yearbook” para amostra de países; elaboração própria para o Brasil (estimativa para 1997).

Tanto a análise internacional quanto as comparações internas dos indicadores individuais de arrecadação sinalizam que há ainda um amplo espaço tributário a ser explorado pelos municípios brasileiros mesmo após a forte expansão recente de receita.

Um exame mais detalhado da receita arrecadada por município (levantada pela STN) permite inferências muito interessantes. Foram calculadas as receitas tributárias *per capita* em 1996 para cada um dos 4.630 municípios da amostra, dividindo-os por faixas de população e região (ver Anexo). Com isso, espera-se reduzir as distorções provocadas pela profunda disparidade regional e de porte dos municípios brasileiros. Esta análise simples (que pode ser aprofundada por meio de tratamento estatístico mais elaborado) confirma o que foi apontado pelo quadro internacional.

Como era de esperar, a receita tributária *per capita* tende a ser mais elevada nas regiões de maior renda e, dentro destas, nas cidades de maior porte. Sem contar as capitais, dentre as prefeituras com mais de 100 mil habitantes (179 na amostra), cerca de 60% da receita tributária está localizada no Sul e no Sudeste. Chama a atenção o fato de que mais de 80 municípios com população entre 50 mil e

100 mil habitantes não arrecadem R\$ 10 *per capita*, a maioria situada no Nordeste.<sup>17</sup>

Mesmo no conjunto das cidades com mais de 100 mil habitantes das regiões mais desenvolvidas, encontram-se distorções e sinais de potencial tributário ainda por explorar. No Sudeste, por exemplo, os indicadores de dispersão<sup>18</sup> e o exame individual indicam que há muitos municípios com receita tributária *per capita* bem abaixo da média, situação na qual, em princípio, só deveriam aparecer as cidades-dormitório de população de baixa renda, cujas bases deterioradas impedem resultados razoáveis na cobrança de IPTU ou taxas. Por outro lado, ainda é possível identificar significativa dispersão entre as arrecadações *per capita* das regiões Nordeste e Centro-Oeste.

A despeito do crescente incremento da tributação no interior e nas regiões pobres do país, a arrecadação ainda é bastante concentrada nas capitais dos estados e nas maiores cidades do país. De fato, os principais tributos municipais no Brasil têm características eminentemente urbanas, com as propriedades mais valorizadas e as atividades de serviços mais concentradas nos grandes centros.

Não obstante o incremento, em termos agregados, da receita própria municipal observado nos últimos anos e o fato de a quase totalidade das unidades locais coletarem alguma receita tributária, é preciso reconhecer que há uma grande heterogeneidade no padrão de financiamento dos municípios brasileiros, que pode ser explicada tanto pela enorme disparidade de tamanho e de renda como também por dificuldades em cobrar os tributos de sua competência.

Argumentos semelhantes podem ser inferidos a partir da dispersão da receita *per capita*, confrontada a arrecadação própria e a transferência da cota do ICMS (uma *proxy* do nível local de atividade econômica), de uma amostra de municípios que pleiteiam financiamentos do PMAT junto ao BNDES.

**TABELA 4**  
**Receita Tributária Própria x ICMS em Alguns Municípios Selecionados**

| AMOSTRA           | RECEITA PRÓPRIA     | ICMS                | RECEITA PRÓPRIA/ICMS (%) |
|-------------------|---------------------|---------------------|--------------------------|
|                   | POR HABITANTE (R\$) | POR HABITANTE (R\$) |                          |
| Recife (PE)       | 123,46              | 101,73              | 121                      |
| Juiz de Fora (MG) | 95,25               | 80,39               | 118                      |
| Aracaju (SE)      | 54,70               | 60,60               | 90                       |

<sup>17</sup> À parte a baixa renda regional, que certamente explica a maior parcela do problema, as prefeituras do Nordeste merecem análise mais profunda e apoio especial porque tudo indica ser possível aumentar a receita própria através das medidas mais simples de reestruturação da área fazendária local.

<sup>18</sup> Tais indicadores foram calculados com base no desvio-padrão com relação à média.

|                              |       |        |    |
|------------------------------|-------|--------|----|
| Natal (RN)                   | 52,38 | 60,91  | 86 |
| São Luís (MA)                | 47,18 | 64,52  | 73 |
| Fortaleza (CE)               | 43,79 | 74,78  | 59 |
| Jaboatão dos Guararapes (PE) | 28,40 | 51,74  | 55 |
| Manaus (AM)                  | 69,11 | 169,42 | 41 |
| Teresina (PI)                | 22,50 | 61,11  | 37 |
| Vitória da Conquista (BA)    | 12,56 | 38,98  | 32 |
| Ipatinga (MG)                | 81,95 | 255,54 | 32 |
| Contagem (MG)                | 60,73 | 192,47 | 32 |
| Campina Grande (PB)          | 16,61 | 65,10  | 26 |

Fonte: Dados fornecidos pelas próprias prefeituras.

Em síntese, a análise da situação internacional e da realidade da tributação nos municípios brasileiros deixa claro que a utilização das incidências atualmente à disposição das prefeituras pode ser ampliada, constituindo-se não apenas em uma fonte estável de receita, mas também em uma possibilidade de diminuição das referidas disparidades.

### **3. Administração e Modernização Tributária: Princípios**

#### **Eficiência Arrecadatória: Quanto Mais não É Melhor**

Do ponto de vista estritamente tributário, outro tabu que deve cair é o fato de que "a eficiência de uma administração fazendária seja proporcional ao volume de recursos que coleta". É importante, de início, requalificar a idéia da eficiência na administração tributária: quem mais arrecada não é necessariamente o que melhor arrecada. Esta é a primeira lição destacada por Bird e Jantscher (1992, p. 1), estudo voltado especificamente para a reforma da administração tributária nos países em desenvolvimento:

"The *best* tax administration is not simply one that collects the most revenue. *How* that revenue is raised - that is, the effect of the revenue-generation effort on equity, on the political fortunes of governments, and on the level of economic welfare - may be equally important. A poor-quality tax administration may collect large amounts from easy-to-tax sectors such as wage earners, while being unable to enforce taxes on business enterprises and professionals. The level of collection is therefore a somewhat unsophisticated measure of the effectiveness of tax administration. A more accurate measure is the size of the 'compliance gap' - that is, the gap between actual and potential tax revenues - and how that gap varies among the different sectors of the taxpaying population."

Consoante tal orientação, investir na modernização das administrações tributárias municipais é um caminho para que não apenas seja aumentada a receita fiscal nacional e a capacidade de autofinanciamento dessa esfera, como também

para se melhorar a qualidade do sistema tributário brasileiro. Isto porque, aqui, os tributos municipais têm um forte componente de justiça e equidade: por incidirem sobre o patrimônio ou sua transmissão, no caso do IPTU e do ITBI, e pela estreita vinculação entre benefícios e recursos, no caso das taxas, sem contar que os serviços, sujeitos ao ISS, tendem a pesar proporcionalmente mais na cesta de consumo das camadas mais ricas do que das mais pobres da população.

Assim, melhorará muito a qualidade da tributação no Brasil se a distância já identificada entre as cargas tributárias efetiva e potencial<sup>19</sup> puder ser encurtada principalmente através da ampliação da receita tributária municipal. Ao mesmo tempo, é importante destacar como é complexo e difícil para as prefeituras melhorarem a exploração de suas competências tributárias, o que significa não ser esta uma questão que dependa apenas da vontade política dos governantes locais para enfrentar as resistências ampliadas pela maior proximidade com as comunidades atingidas pela cobrança de tributos.

Por certo, é muito mais fácil taxar a movimentação financeira de poucas centenas de bancos, ou aplicar imposto de renda e contribuição previdenciária aos assalariados determinando aos seus empregadores que os descontem (na fonte) dos salários, do que aplicar imposto sobre milhões de prestadores de serviços - de domésticos e manicures até oficinas mecânicas e profissionais liberais, cuja grande maioria sequer emite notas fiscais. Também é muito mais fácil fiscalizar ICMS, IPI e IRPJ, quando suas receitas são extremamente concentradas em um diminuto número de megacontribuintes de pouquíssimos setores-chave da economia (instituições financeiras, combustíveis, comunicações, energia, fumo, bebidas, veículos etc.), do que lançar impostos pulverizados, alcançando todas as propriedades urbanas, usuários de serviços públicos ou prestadores de serviços privados.

Do mesmo modo, no caso dos projetos de investimentos na modernização fiscal, à parte as dimensões territoriais, quiçá seja bem menos complexo e custoso investir na melhoria da administração do ICMS do que em tributos locais. Estes exigem a montagem de imensos cadastros e, pior, necessitam de manutenção e atualização, lançamento de um número infindável de carnês e acompanhamento do mercado imobiliário e de inúmeras atividades de serviços.

---

<sup>19</sup> Ver o recente estudo de Afonso *et alii* (1998) sobre a carga tributária no Brasil, realizado conjuntamente por técnicos do Ipea e do BNDES.

## Controle Social: Aumenta Junto com os Tributos

À parte aspectos estritamente tributários, a melhoria da administração fazendária também importa para uma mudança na responsabilidade e controle social de um governo. Em outras palavras, cobrar impostos da comunidade local, por menor que seja o seu peso relativo no orçamento da prefeitura, estimula maior atenção e fiscalização dos contribuintes sobre o orçamento local, o que implica o chamado controle social, como bem destaca Duran (1995, p. 130):

“In accordance with the thought that efficiency follows the source of financing, local citizens need to be involved in the local public exercise of deciding ‘who gets what, when, how and who pays for it’. When own sources finance a large part of the local budget, political participation in its determination will tend to be high and the local authorities will be accountable for the results of their policies. This is not, however, the pattern in most jurisdictions in Latin America. When transfers intervene, accountability is split in two: upward towards the national government and downward towards the local citizenry.”

Esta questão é particularmente relevante para os municípios de menor porte, especialmente aqueles que nada ou quase nada cobram de impostos locais. Por certo, a população local tende a se posicionar diante da administração pública de forma diferente quando esta se sustenta com recursos inteiramente provenientes de fora da fronteira municipal e quando uma parcela desse orçamento, por menor que seja, é extraída da comunidade local.

Após o processo orçamentário democrático instalado pela Constituição de 1988 (em que nada se gasta acima do orçado e o orçamento depende de prévia aprovação do legislativo local, ao qual as prefeituras devem, também, prestar contas), o exercício da competência tributária é um dos passos mais simples e mais importantes para aumentar a qualidade da gestão pública. Segundo Ter-Minassian (1997, p. 8):

“Arrangements that assign all or most taxing powers to the central government are undesirable as well. By separating spending authority from revenue-raising responsibilities, these arrangements obscure the link between the benefits of public expenditures and their price, namely, the taxes levied to finance them. Thus, they do not promote fiscal responsibility in subnational politicians and their electorate.”

Além dessa questão de *accountability* (como é mais conhecida na literatura internacional), não se pode esquecer que o Brasil é um país federativo, com ampla autonomia dos governos subnacionais, mas de dimensões continentais e profundas disparidades regionais. O sistema tributário exerce aqui um papel-chave para soldar

os interesses divergentes dos membros federados.<sup>20</sup> Em que pese a necessidade e o (sempre) maior peso financeiro das transferências federais de caráter redistributivo (FPE/FPM), a melhoria da arrecadação própria estadual e local, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas, contribui para fortalecer a identidade desses governos como partes autônomas da Federação.<sup>21</sup>

### **Investimentos na Gestão Tributária: A Outra Margem do Rio**

Considerados estes aspectos mais genéricos, de uma ótica da macroeconomia do setor público, a abordagem dos investimentos na modernização da administração tributária deve concentrar-se no campo mais microeconômico, da melhoria que representa na eficiência da gestão local.

Dentro do universo de questões tratadas no campo das políticas públicas municipais, observa-se que iniciativas relacionadas com o aumento do nível de eficiência fiscal e a melhoria da qualidade do gasto vêm ganhando importância. Porém, apesar dos consideráveis avanços, muito há que se fazer.

Mesmo vivendo em um novo ambiente, persistem nas administrações municipais situações-problema que estão a exigir empenho redobrado e vontade política firme para enfrentá-las, pois impactam diretamente a capacidade do governo local de desenvolver políticas públicas de redução dos déficits sociais acumulados em áreas como saúde, saneamento, educação, assistência social e gestão da cidade, entre outras. Há vários desafios a serem enfrentados, tais como: a) o controle do crescimento vegetativo das despesas fixas, notadamente as de pessoal; b) o controle do crescimento dos repasses orçamentários às câmaras de vereadores; c) a criação de mecanismos de autofinanciamento das crescentes despesas com previdência municipal; d) a racionalização do uso dos recursos à disposição da administração local; e e) a maximização das receitas próprias municipais, dentre outras.

A criação de condições prévias e indispensáveis para o exercício das ações de governo nos seus diferentes campos passa pelo tratamento dessas questões e,

---

<sup>20</sup> Esta característica do sistema é bem destacada em Affonso e Silva (1995).

<sup>21</sup> Conforme argumentam Bird e Vaillancourt (1997), em países com importantes diferenças étnicas e geográficas, permitir que os governos locais tenham autonomia é condição *sine qua non* para obter estabilidade política em um contexto onde a estrutura constitucional é formalmente unitária. Além disso, é importante que tal autonomia não seja garantida apenas por transferências de livre aplicação realizadas por instâncias superiores de governo.



em face do enfoque deste trabalho, concentra-se na questão da maximização das receitas próprias. O aproveitamento da base fiscal existente e inexplorada, obtida através do aumento do nível de eficiência fiscal do aparelho arrecadador público municipal, está deixando de ser simples paisagem no universo de preocupações e compromissos das agendas dos executivos municipais.

Assim, a priorização que começa a ocorrer nessa direção aponta caminhos que sinalizam a possibilidade de se arrecadar com eficiência o máximo de tributos que a legislação e a base econômica possibilitam, em prazos adequados e com maior justiça fiscal. É certo que ainda se está bem longe desse cenário, mas para que se avance nessa direção faz-se necessário ampliar possibilidades e condições objetivas de manejo das administrações municipais, de modo que o tripé *legislação-informação-administração tributária* seja trabalhado permanentemente, com todos os seus elementos articulados e reforçando-se mutuamente.

A experiência recente tem comprovado o potencial de receita tributária economicamente explorável em municípios de diferentes portes e complexidades. A exploração desse potencial torna necessário que, no plano local, as administrações tributárias tenham uma clara noção dos principais problemas limitadores do pleno exercício de suas atribuições e competências. Assim, a identificação desses problemas, segundo os principais processos de trabalho que envolvem a gestão tributária, significa um passo indispensável à obtenção de resultados nas ações voltadas para o aumento da arrecadação municipal.

A identificação e a seleção dos principais problemas, com base em critérios como grau de impacto na melhoria da arrecadação própria, tempo necessário para seu equacionamento, volumes e tipos de recursos requeridos e capacidade de atuação do município, tornam necessária a mobilização de recursos políticos, humanos, materiais, tecnológicos, cognitivos, organizacionais e financeiros para a realização dos levantamentos e a implementação das respectivas soluções.

O alcance dessas soluções, em sua maioria passíveis de apresentar resultados no curto prazo, conforme indicam as experiências recentes, precisa ultrapassar o horizonte temporal imediato e situar-se num contexto mais amplo de uma reforma positiva da gestão pública municipal, onde a lógica do menos não se sobreponha às iniciativas que busquem, através da agregação de valor, tratar de situações que vêm impedindo que um núcleo estratégico de governo, como é o caso

da administração tributária, possa desempenhar com eficácia a gestão permanente da receita pública.

Assim, as atenções devem estar voltadas para a criação das condições propícias à implantação e ao aperfeiçoamento das capacidades normativa, organizacional, fiscalizadora, operacional e tecnológica dos governos locais, numa abordagem que contemple de modo integral o leque diferenciado de recursos necessários ao equacionamento de problemas selecionados, segundo uma distribuição que procure atender, de modo equilibrado, a todos os principais processos e estruturas de trabalho envolvidas.

Nesse sentido, o governo federal, ao priorizar a alocação de investimentos que aponte nessa direção, vem dar sua contribuição para que os governos locais reencontrem um eixo estratégico de sua missão como ente público, bem como abre mais um importante canal de relação intergovernamental na busca da modernidade, propiciando efeitos positivos, como, por exemplo, maior margem para aplicação em áreas típicas de governo, redução do déficit e do risco do setor público, maior disponibilidade para contrapartida a projetos, garantia de operação e continuidade dos serviços já instalados, entre outros. Com essa atitude, são amortecidas as pressões políticas por transferências voluntárias e por mudanças no nível de comprometimento da receita própria para pagamento de dívidas já renegociadas, deslocando as reivindicações para o plano local, ao propiciar meios necessários para que se desenvolvam maiores esforços para a otimização do rol de recursos subutilizados ou utilizados inadequadamente.

É certo que as causas que afetam o desempenho da administração pública situam-se em vários campos, envolvem os diferentes poderes e vão desde as legais e administrativas até as econômicas, socioculturais, políticas, clientelistas, patrimoniais e mesmo ilícitas. Há, entretanto, nítidos espaços de atuação sobre as referidas causas, nos quais é possível desenvolver-se, no âmbito local, projetos de receita que ajudem a criar as precondições para efetivação de políticas públicas em diferentes áreas da administração municipal.

A exploração desses espaços, mais do que uma questão técnica, legal, administrativa e financeira, depende, para ser eficaz, de se aliar a uma ação financiadora de médio e longo prazo a decisão de governo de não fazer política na receita, priorizando iniciativas de fortalecimento institucional voltadas para o

aumento da capacidade de governo para desempenhar, plenamente, suas responsabilidades nesse importante campo da gestão pública.

#### **4. O Apoio à Modernização Tributária no Brasil**

##### **Breve Histórico das Iniciativas Federais de Apoio**

A concessão, pelo governo federal, de assistência técnica aos municípios na área fazendária já tem uma história. Curiosamente, as iniciativas pioneiras e mais intensas, tendo à frente o Ministério da Fazenda, foram desenvolvidas entre os anos 70 e 80, durante a vigência do sistema tributário anterior, que era fortemente centralizador das receitas e da política tributária.<sup>22</sup>

No caso dos municípios, mereceu grande destaque o Convênio de Incentivos ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo das Pequenas Municipalidades (Ciata), concebido para atender basicamente às pequenas prefeituras, em um período de oito anos (1973/81), e que alcançou 769 prefeituras (um quinto dos municípios do país), envolvendo, no caso do IPTU, o cadastramento de mais de 3,5 milhões de unidades imobiliárias,<sup>23</sup> tudo em paralelo a outras iniciativas mais amplas e importantes no âmbito dos governos estaduais, como o apoio à cobrança e à modernização da administração do antigo ICM. A natureza do projeto Ciata e seus resultados foram objeto de reconhecimento internacional através do Banco Mundial, que em seu relatório mundial de 1988, acerca de finanças públicas e desenvolvimento, trata o projeto como um paradigma de importância e sucesso na prestação de apoio técnico na área fazendária:

"O Brasil, em especial, mostra que só se pode alcançar uma tributação eficiente da propriedade se as relações fiscais intergovernamentais fornecerem os incentivos corretos - uma regra geral importante para todos os países."<sup>24</sup>

Ao contrário do que recomendaria o sucesso daquela iniciativa e a descentralização de receitas promovida pela Constituição de 1988, que muito

---

<sup>22</sup> Um relato interessante e circunstanciado da história do apoio aos governos subnacionais na área fazendária é apresentado em estudo do Ministério da Fazenda (1981, p. 4-27).

<sup>23</sup> Para maiores detalhes sobre os objetivos, os seis ciclos de implantação, os projetos e os resultados obtidos pelo Ciata, ver Ministério da Fazenda (1981).

<sup>24</sup> Ver Banco Mundial (1988, p. 175-176), que destaca os resultados do Ciata: "Foi tremendo o efeito a curto prazo do Ciata sobre as receitas municipais. Os municípios acusaram aumentos de 100% a 200% nas receitas do ano seguinte à implementação. A maior parte desse aumento deveu-se aos melhoramentos introduzidos no

aumentou as competências e as bases estaduais e municipais, a tradição de assistência técnica foi bruscamente interrompida pouco após instalado o novo sistema tributário. O marco institucional foi a reforma administrativa do governo Collor, que extinguiu a Secretaria de Economia e Finanças (SEF), do Ministério da Fazenda, dentre outros órgãos.<sup>25</sup> Foram mantidas apenas as tarefas decorrentes da atribuição legal da União de secretariar o Confaz, sendo extintas todas as atividades de pesquisa, coleta, disseminação e análise de informações.<sup>26</sup> Na época, parecia existir uma perversa idéia entre autoridades e técnicos federais de que se os governos subnacionais, se foram amplamente beneficiados com competências, receitas e autonomias tributárias pela reforma de 1988 (e isso em detrimento da União), não teriam mais por que precisar ou ser merecedores de apoio técnico, devendo superar suas dificuldades por conta própria.

Movimento inverso ocorre nos outros países, especialmente os latino-americanos, onde a prestação de assistência técnica pelo governo central aos governos locais é uma missão presente, inclusive passando pela difusão de casos que lograram êxito.<sup>27</sup> É verdade que, ao contrário do caso brasileiro, os outros processos de descentralização fiscal são minimamente planejados, e o governo central exerce um papel preponderante na formulação, coordenação e implementação das políticas. Com isso, ainda que os aspectos macroeconômicos continuem predominantes nos debates, é crescente a atenção para a modernização tributária, como destaca importante e recente relato da Cepal (1998, p. 224-228) sobre o pacto fiscal:<sup>28</sup>

"... Como queda en evidencia en América Latina, estas mejoras prácticas han permitido ... adopción de medidas de modernización y fortalecimiento de la tributación subnacional y de las demás fuentes de ingresos propios ... En esta materia destacan, en primer término, los esfuerzos de varios gobiernos municipales por dinamizar los impuestos sobre las propiedades inmuebles ... Por otra parte, ha habido una cierta readopción del principio del beneficio en la tributación local, que se refleja en los cargos a los usuarios y en tasas y contribuciones, que se han ido convirtiendo en una importante fuente de recursos para varias ciudades de la región ... ha ido incursionando cada vez más en nuevas formas de captación del incremento

---

cadastro fiscal: descobriram-se lotes até então inexistentes, e os valores foram recalculados com base em dados mais precisos sobre as características físicas de cada propriedade. "

<sup>25</sup> Também tinha atuação marcante nessa área, embora sem a ênfase em matérias tributárias, a Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (Sarem), da antiga Secretaria de Planejamento (Seplan).

<sup>26</sup> Até a série *Finanças do Brasil*, consolidando a execução orçamentária de todas as unidades das três esferas de governo, chegou a ser interrompida. Posteriormente, a Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, assumiu as atividades de levantar os balanços subnacionais, através de sua rede de delegacias e recorrendo a um moderno sistema de informática (o Siafi), o que tornou tal levantamento mais ágil, atualizado e completo.

<sup>27</sup> Para um detalhado balanço da situação da América Latina, ver Aghón (1997, p. 143-166).

<sup>28</sup> Em boxes, são citados os casos de reforma do imposto predial nas capitais da Colômbia, da Bolívia e do Equador, bem como a cobrança de contribuições de melhoria em cidades colombianas e mexicanas.

del valor de los suelos derivado de los mismos procesos de urbanización, como ha ocurrido con las contribuciones sobre la valoración ... "

A prestação de assistência técnica pelo governo federal só vai reaparecer ao final dos anos 90 e, ainda assim, na forma de concessão de empréstimos e sem a criação de uma estrutura permanente e abrangente de articulação com os governos subnacionais, nos moldes das antigas SEF ou Sarem.

Inicialmente, apenas os estados foram beneficiados. No bojo do processo de assunção e renegociação das dívidas estaduais pelo Tesouro Nacional, foi criado o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnafe), baseado em ações cujo objetivo é "assegurar o fortalecimento e a modernização das administrações fiscais dos estados, para que assumam, em definitivo, a parcela que lhes cabe de instrumentos da eficácia do sistema fiscal brasileiro, assegurando, por outro lado, racionalidade e transparência no manejo dos recursos públicos por parte dos estados brasileiros". O Programa foi criado por conta de financiamento externo de US\$ 500 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), aprovado em 11 de dezembro de 1996, para atendimento de investimentos dirigidos à instrumentalização das gestões tributária e financeira das secretarias estaduais de fazenda, finanças ou tributação. A execução compete ao Ministério da Fazenda, que montou uma unidade de coordenação em sua Secretaria Executiva.<sup>29</sup>

Em face do interesse dos municípios por tratamento semelhante, o BNDES, por orientação do Ministério do Planejamento e Orçamento, criou o Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais (PMAT) - ver análise na seção seguinte - e, na mesma oportunidade, também foi firmado um convênio técnico com o Ipea e a Abrasf, como atividade complementar e, inicialmente, de suporte. O Programa é menos abrangente que o do BID, pois sua atenção está direcionada a ações tributárias, tem uma carta-consulta mais simplificada e eletrônica e oferece maior liberdade na distribuição dos investimentos por itens apoiáveis, tudo isso para dar uma resposta mais rápida às demandas locais, sem perda de qualidade do financiamento. Por outro lado, comparativamente, são maiores os juros e menores os prazos de amortização do PMAT, balizado pela idéia

---

<sup>29</sup> Em 23 de setembro de 1997, a Resolução 91 do Senado Federal concedeu autorização global aos estados e ao Distrito Federal para contratar subempréstimo com a Caixa Econômica Federal (CEF), agente financeiro do Programa.

de que o investimento deve buscar um retorno bastante elevado e a curto prazo, sem contar a importância dos usos em informática e sistema de depreciação mais acelerada.

Atualmente, o Ministério da Fazenda e o BID estão preparando a extensão de seu programa de financiamento externo para os governos locais: o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Municípios Brasileiros (PNAFM), que deverá contratar um aporte externo de até US\$ 450 milhões em sua primeira etapa (exercícios de 1998 a 2000).<sup>30</sup> O objetivo geral "consiste em melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão da receita e do gasto público municipal". A estruturação se dará em torno de duas linhas distintas de financiamento: uma para a "aquisição de soluções já desenvolvidas, que atendam aos requisitos mínimos para serem objeto de financiamento pelo Programa, na forma que for estabelecida" pela unidade do Ministério da Fazenda (atenderia a municípios de até 50 mil habitantes); e outra para o "desenvolvimento de soluções específicas, no caso de projetos de maior complexidade e montante (municípios médios, grandes e capitais)." É interessante destacar também que, para atingir o universo de municípios, foram definidos cinco tipos de projetos conforme o tamanho da localidade.<sup>31</sup>

### **Projetos e Iniciativas Inovadoras: A Recente Atuação do BNDES**

O PMAT, lançado em setembro de 1997, foi concebido com o objetivo de aumentar o nível de eficiência fiscal dos municípios, garantindo-lhes um fluxo

---

<sup>30</sup> Em maio de 1998, a Comissão de Financiamentos Externos (Cofix) aprovou a preparação do Programa, autorizando a contratação em uma primeira etapa de US\$ 450 milhões, estando previstas a assinatura do acordo para dezembro de 1998 e a fixação de um cronograma de implantação com desembolsos de US\$ 225 milhões em 1999 e igual valor em 2000. Outros dois aportes, de US\$ 350 milhões e US\$ 300 milhões, respectivamente, devem compreender os exercícios financeiros de 2001 a 2004 e serão reexaminados pela Cofix. A estimativa do custo total do PNAFM é de até US\$ 2,2 bilhões, sendo o empréstimo do BID de até US\$ 1,1 bilhão e a contrapartida dos municípios de até US\$ 1.090 milhões. A coordenação estará entregue à mesma unidade do Ministério da Fazenda que comanda o Pnfe, mas o agente financeiro passará a ser o Banco do Brasil.

<sup>31</sup> Segundo o Ministério da Fazenda (1998), são os seguintes os cinco tipos de projetos do PNAFM, por tamanho e situação, bem como a estimativa de atendimento na primeira etapa: a) pequenos, até 20 mil habitantes (1.200 prefeituras); b) pequenos-médios, entre 20 mil e 50 mil habitantes (400 prefeituras); c) médios, entre 50 mil e 150 mil habitantes (150 prefeituras); d) médios-grandes, acima de 150 mil habitantes (40 prefeituras); e e) grandes e capitais, acima de 300 mil habitantes (20 prefeituras). Portanto, a ambiciosa meta é atingir 1.810 municípios, um terço dos 5.507 instalados em 1996.

No cronograma de distribuição dos financiamentos do BID submetido ao Cofix está previsto que os governos dos dois menores tipos recebam 45% dos aportes, o que perfaz uma distribuição, na primeira etapa, de US\$ 98 milhões para cada um dos tipos a e b (por exemplo, no caso das prefeituras com até 20 mil habitantes, o financiamento seria, na média, em torno de US\$ 80 mil por prefeitura). No caso dos tipos c, d e e, devem ser destinados US\$ 80 milhões para o conjunto de municípios de cada um desses segmentos.

adicional de recursos estáveis e não-inflacionários para o financiamento das despesas e investimentos locais. Pretende, igualmente, contribuir para a redução da dependência dos municípios em relação às transferências e, como consequência, para a redução do risco de financiamento ao setor público para o BNDES e para o sistema financeiro como um todo. São os seguintes os itens apoiáveis: tecnologia de informação e equipamentos de informática, capacitação de recursos humanos, serviços técnicos especializados, equipamentos de apoio à fiscalização e infraestrutura física (não é apoiável a aquisição de imóveis e máquinas usadas). Os focos de ação dividem-se entre os gerais (sistemas, legislação) e os específicos da administração tributária (cadastro, cobrança, fiscalização, estudos e atendimento ao contribuinte) e da administração financeira e patrimonial (orçamento, contabilidade e auditoria).

O desembolso dos recursos para os projetos de modernização normalmente se dá num prazo de 12 a 18 meses, o que implica dizer que, caso haja atraso na contratação das operações, a implantação da nova estrutura de arrecadação somente se daria no último ano dos mandatos dos atuais prefeitos, podendo trazer consequências indesejáveis para a implementação das ações. Pelas características dos projetos, é praticamente impossível que as prefeituras obtenham recursos para antecipar sua implantação, diferentemente do que ocorre com obras de infraestrutura, quando as empreiteiras ocasionalmente executam etapas dos projetos antes da disponibilização do financiamento.<sup>32</sup>

O PMAT, ainda em fase inicial, já apresentou rápida e ampla aceitação, com solicitações de municípios de todos os portes e de todas as regiões do país. Em agosto de 1998, a carteira de projetos (da fase de enquadramento à de análise e contratação) atingia cerca de R\$ 150 milhões, abrangendo 42 municípios, que respondiam por pouco mais de 55% de todos os tributos municipais arrecadados no país e por um quarto da população nacional. Um dado altamente significativo é que, considerado apenas o período do financiamento (na maioria dos casos de quatro anos), o incremento previsto na arrecadação de uma amostra de municípios

---

<sup>32</sup> É importante destacar ainda que o processo de liberação de recursos para os projetos do Programa se dá inteiramente de acordo com as Normas de Acompanhamento e Políticas Operacionais do BNDES aplicáveis a qualquer tipo de operação ou setor da economia. Os desembolsos são efetuados de acordo com o cumprimento do cronograma físico-financeiro devidamente comprovado pela equipe técnica responsável. Caso o proponente invista recursos próprios ou de terceiros no projeto antes da contratação, estes são aceitos pelo BNDES apenas como contrapartida.

ultrapassa 50% em vários projetos. Portanto, tratam-se de aplicações de elevadíssimo retorno, mesmo para os critérios mais rígidos de análise.

**TABELA 5**  
Indicadores do PMAT para uma Amostra de Municípios

| MUNICÍPIO                 | AUMENTO DE RECEITA NO<br>PRAZO DO PROJETO <sup>a</sup> | RELAÇÃO ENTRE AUMENTO DA<br>RECEITA E VALOR DO<br>FINANCIAMENTO<br>NO PRAZO DO PROJETO |
|---------------------------|--|--|
|                           | (%)  |  |
| Belém (PA)                | 41,2   | 5,9  |
| Belo Horizonte (MG)       | 9,8  | 8,3  |
| Campina Grande (PB)       | 63,7   | 2,0  |
| Contagem (MG)             | 96,5   | 8,4  |
| Cuiabá (MT)               | 96,6   | 7,8  |
| Curitiba (PR)             | 32,0   | 8,1  |
| Fortaleza (CE)            | 45,0   | 7,0  |
| Juiz de Fora (MG)         | 36,0   | 3,5  |
| Manaus (AM)               | 63,6   | 10,6   |
| Natal (RN)                | 39,7   | 2,5  |
| Niterói (RJ)              | 16,5   | 4,8  |
| Petrolina (PE)            | 100,0  | 5,8  |
| Recife (PE)               | 51,4   | 15,6   |
| Rio de Janeiro (RJ)       | 24,8   | 25,3   |
| Serra (ES)                | 64,2   | 4,0  |
| Teresina (PI)             | 71,5   | 3,1  |
| Vitória da Conquista (BA) | 65,0   | 1,1  |
| Vitória (ES)              | 23,1   | 6,9  |
| Volta Redonda (RJ)        | 33,2   | 6,4  |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos projetos encaminhados ao BNDES.

<sup>a</sup>Considera apenas o incremento de receita gerado pelo projeto durante o período de financiamento comparado com esta receita antes da sua implantação, ou seja, não computa a manutenção do novo patamar de receita após a última amortização.

Em paralelo ao PMAT, a implantação do *site do Banco Federativo* concentrou as atenções, de início, no levantamento e difusão de informações e experiências bem-sucedidas das secretarias de fazenda municipais. Como uma espécie de mural eletrônico, de acesso universal e ampla abrangência, o *Banco de Experiências*, um dos segmentos daquele *site*, vem colecionando relatos que, no caso da administração tributária, objetivam contribuir para o intercâmbio entre as prefeituras, de modo a baratear os custos dos investimentos na área e permitir a adoção de soluções já testadas ou implementadas e, acima de tudo, mais afetas às realidades nacional e regional.

É interessante proceder a um exame geral e temático dos projetos da carteira do PMAT, naturalmente sem identificar municípios. Entretanto, para ilustrar e reforçar a importância de algumas ações, são mencionadas, à parte, algumas experiências bem-sucedidas e criativas já adotadas por algumas secretarias de finanças das capitais, selecionadas dentre as relatadas no *site do Banco Federativo*.

A partir da implementação do PMAT, espera-se que as receitas com maior incremento imediato sejam aquelas referentes à propriedade e à transferência de



imóveis (que apresentam uma grande inadimplência), com a implantação de ações que melhorem a confiabilidade e o gerenciamento do cadastro de imóveis.

Quando são comparados os números de ligações de água e de energia elétrica por imóveis com o de imóveis cadastrados no IPTU, constata-se que, regra geral, há mais domicílios com aquelas ligações do que registros nos departamentos imobiliários das secretarias de fazenda locais. Isto sinaliza, a princípio, a possibilidade de que os investimentos na modernização da administração tributária sejam capazes de elevar significativamente essas receitas próprias.

Os cadastros mobiliário e imobiliário, por vezes gerados há muito tempo, além de não possuírem qualquer mecanismo de integração, têm informações e modelos desatualizados, com dados insuficientes para a elaboração de estratégias que orientem a ação fiscalizadora e o correto lançamento dos tributos. Os cadastros imobiliários, na maioria dos municípios, ainda se encontram em arquivos manuais, não integrados e incompletos quanto às novas áreas recentemente urbanizadas. Soma-se a isto a fiscalização com equipes reduzidas, sobrecarregadas por serviços burocráticos, sem treinamento e com pouca mobilidade devido à carência de transportes. São indiretos os ganhos com o aumento do universo de contribuintes e o aperfeiçoamento do sistema de cobrança de impostos.

A cobrança do IPTU e, vinculado a este, do ITBI, em face do elevado grau de inadimplência, constitui o componente que demanda investimentos de maior vulto no curto prazo, devido à necessidade de remontagem ou atualização do cadastro de contribuintes, com detalhado trabalho de campo. Tal ação compreende, além da constituição dessa base informativa, que é indispensável para efeito de lançamento do tributo, a elaboração em muitos casos de nova planta de valores e a formulação de planos de atuação específicos para tal tipo de tributo.<sup>33</sup>

No que se refere à cobrança do ISS, um dos principais problemas a ser enfrentado é, certamente, o da escassez de auditores fiscais qualificados, situação que, somada a um cadastro mobiliário pouco representativo e à inexistência de ferramentas computacionais de suporte ao trabalho,<sup>34</sup> inviabiliza o enfrentamento da

---

<sup>33</sup> No caso específico do ITBI, chama-se a atenção para a experiência de Porto Alegre, que tem uma das maiores receitas com este imposto entre as capitais brasileiras. No *Banco Federativo*, a Secretaria Municipal de Fazenda relata que, para tanto, desenvolveu especialmente um sistema informatizado completo, que lhe permite acompanhar todas as fases de apuração e cobrança do imposto, inclusive para verificar a avaliação adequada do imóvel transmitido.

<sup>34</sup> Nesse campo, exemplos interessantes da aplicação da informática na gestão do ISS (citados no segmento de Experiências do *Banco Federativo*) são: o de Campo Grande, que transformou a declaração mensal em um "livro

evasão fiscal e a atualização cadastral. É interessante que muitas administrações fazendárias investem cada vez mais na organização de sistemas de inteligência fiscal, visando levantar e acompanhar indicadores econômicos sobre o desempenho do setor de serviços para cotejar com a evolução e o montante de ISS arrecadado por atividade.<sup>35</sup>

Já o atendimento ao contribuinte, em geral, está disperso em prédios diferentes e segmentado por espécie de tributo, implicando a necessidade de deslocamentos físicos, de acordo com o tipo de informação desejada. É comum o contribuinte ter a sensação de que não encontra na administração pública um interlocutor para cumprimento de suas obrigações tributárias. Além das precárias instalações físicas, os contribuintes são freqüentemente atendidos por funcionários inadequadamente treinados para a função, seja no que diz respeito ao relacionamento interpessoal, seja em relação aos detalhes do serviço, informando mal ou parcialmente o que é necessário para resolver um problema. Isto resulta, no mínimo, em perda de tempo, irritação e uma sensação de espoliação por parte do contribuinte, além do aumento na carga de trabalho para as repartições fiscais, que acabam tendo de atender novamente ao contribuinte, o que induz, em alguns casos, à omissão fiscal e à sonegação, até como forma de protesto contra o poder tributário, que não oferece ao cidadão a atenção a que tem direito.

A inexistência de suporte de sistemas informatizados específicos para a área de fiscalização torna morosa a obtenção de informações analíticas e operacionais e inviabiliza sua agregação e consolidação para subsidiar planos e estratégias de fiscalização. Não há integração com os computadores e os sistemas das secretarias de fazenda estaduais e do Ministério da Fazenda – ainda mais quando nem sequer é adotado um número único e nacional de registro dos contribuintes. No mesmo sentido, não há manutenção periódica de uma base textual que permita consultas à legislação tributária e jurisprudências.<sup>36</sup> Ambas as questões são cruciais para o enfrentamento da evasão fiscal.

---

fiscal eletrônico”, o de Belo Horizonte, com o lançamento por estimativa alcançando sobretudo os pequenos contribuintes, e o do Rio de Janeiro, voltado para o controle dos serviços prestados por instituições financeiras.

<sup>35</sup> É o caso de projeto já em funcionamento na Secretaria de Fazenda de Porto Alegre, que, para monitorar eficientemente os cinco mil maiores contribuintes de ISS da cidade, desenvolveu um *software* próprio, denominado Sistema de Anti-Sonegação (SAS), objeto de relato no *Banco Federativo*.

<sup>36</sup> O município do Rio de Janeiro, a exemplo de várias outras capitais, relata no *Banco Federativo* que consolidou toda a legislação tributária e mantém uma atualização periódica do código municipal, o que, aliás, não existe no âmbito federal e em alguns estados.

O somatório dos fatores mencionados – legislação inadequada, informações de pouca qualidade, equipamentos impróprios, inexistência de uma política de profissionalização de recursos humanos -, acrescido da prática de anistias fiscais, que gera a expectativa de não pagamento por parte do contribuinte inadimplente, tende a resultar em crescimento da dívida ativa. A capacidade de resgatar esses débitos é, ainda, muito pequena.<sup>37</sup>

Problemas também com o nível de atualização dos códigos tributários municipais, base legal de suporte à tributação, arrecadação e fiscalização, ensejam a necessidade de correção dos critérios para lançamento do valor dos tributos e das falhas na cobrança da dívida ativa.

As atuais dificuldades na cobrança do IPTU e do ISS são, portanto, transferidas para a cobrança da dívida ativa, que tem seu estoque incrementado ano a ano em função da elevada inadimplência.

A deficiência de quadro técnico especializado também constitui um problema que afeta todos os processos de trabalho da administração tributária. O treinamento de pessoal na aplicação das novas políticas e legislação tributárias, a utilização de ferramentas de trabalho mais apropriadas e de recursos e informações agora disponíveis vêm contribuindo para a reversão desse quadro.

As inscrições da dívida ativa serão decrescentes a partir do aprimoramento da gestão tributária e da revisão da legislação. Seu fluxo de recebimentos atingirá um patamar mais elevado em função da melhoria nos processos de cobrança. Analogamente, o recolhimento das taxas municipais crescerá com a aprovação dos códigos tributários municipais, com a melhoria na fiscalização de outros setores da prefeitura também impulsionando positivamente esta receita.

Em suma, a análise da carteira do PMAT revela que, regra geral, os municípios que já possuem um padrão razoável de arrecadação tributária tendem a investir mais em informatização, treinamento de funcionários e recadastramento de contribuintes, com ênfase na racionalização e modernização dos procedimentos administrativos já existentes. Já os municípios com baixa arrecadação atual tendem a apresentar projetos mais abrangentes, incluindo a infra-estrutura física, com destaque para a montagem de novos e modernos cadastros de contribuintes do

---

<sup>37</sup> A terceirização da cobrança administrativa da dívida ativa pela Secretaria de Finanças de Vitória, descrita no *Banco Federativo*, é dos melhores exemplos da criatividade (para não dizer ousadia) na busca de soluções pelas administrações locais.

IPTU e ISS e um reaparelhamento completo das secretarias. Em comum, é marcante a preocupação em melhorar o atendimento aos contribuintes, desde o treinamento de servidores e a montagem de postos descentralizados de serviços até a consolidação e maior divulgação da legislação tributária local. O que mais chama atenção é o retorno dos projetos: em uma amostra de 20 municípios, o acréscimo esperado de receita, em um prazo de aproximadamente quatro anos, não é inferior a 20% e, em alguns casos, chega a superar os 60%.<sup>38</sup>

## 5. Conclusões

O consenso predominante entre acadêmicos e organismos internacionais apontam a privatização e a descentralização como os dois alicerces da reforma do Estado. Por princípio, tudo o que o setor privado possa fazer melhor que o setor público deveria ser transferido para ele. Tudo o que os governos subnacionais, especialmente os locais, possa fazer melhor que o nível central deveria ser transferido para aqueles governos mais próximos da população beneficiada.<sup>39</sup>

Tendo o Brasil implementado um dos processos mais amplos e volumosos de desestatização no mundo, reduzindo subsídios e demais encargos com atividades empresariais, aplicando a maior parte da receita de privatização na diminuição da dívida pública e estendendo o processo até empresas estaduais e concessões locais, o Estado nacional deverá dedicar-se crescentemente à reforma de suas funções precípuas, especialmente na área social. Do mesmo modo, tendem a mudar os instrumentos da reforma administrativa, passando do campo das mudanças constitucionais para uma verdadeira revolução no dia-a-dia da gestão pública.

Nesse contexto, a expectativa é que os investimentos públicos devem priorizar, antes de tudo, aqueles voltados para a modernização da gerência fiscal dos diferentes governos, em especial dos municipais, uma vez que tendem a se

---

<sup>38</sup> Teresina, capital do Piauí, é um bom exemplo de município onde a ação do PMAT pode, segundo previsões da Secretaria de Finanças, incrementar sensivelmente a arrecadação tributária: "o aumento das receitas do IPTU e IBTI projetadas, baseadas em estudos empíricos realizados com 689 imóveis da cidade, projetou um aumento desses tributos na ordem de 200% para o próximo exercício e de 353% para o ano 2000, enquanto o ISS aumentaria em 10% para o exercício de 1999, tudo projetado dentro do contexto dinâmico de expansão da base tributária."

<sup>39</sup> O papel-chave da descentralização fiscal é ressaltado no último relatório anual de desenvolvimento do Banco Mundial (1997, p. 138), dedicado à reforma do Estado: "En un sentido más general, cuando las preferencias o las demandas difieren de una comunidad a otra, los gobiernos locales pueden acomodar mejor la oferta a los gustos locales. La prestación descentralizada de un servicio puede asimismo aumentar la eficiencia y la competencia interjurisdiccional en relación con la oferta, proporcionando a los consumidores (por lo menos en teoría) la posibilidad de optar por otras jurisdicciones."

tornar os agentes públicos por excelência executores dos programas sociais básicos.<sup>40</sup> O governo federal já vem patrocinando uma série de iniciativas nesse sentido. Dentre elas, estão os esforços do BNDES na criação de linhas de financiamento na área social, voltadas para os governos e os investimentos locais, com soluções criativas e inovadoras (caso do PMAT), como também dos financiamentos aos projetos multissetoriais integrados e de crédito produtivo popular, bem como a difusão através da Internet das experiências bem-sucedidas dos governos subnacionais. Tais esforços são complementares e paralelos aos financiamentos do BID para modernização fiscal, bem como outras ações no mesmo sentido apoiadas por este organismo e pelo Banco Mundial (como é o caso, por exemplo, da melhoria da gestão de saúde).

Por certo, é tão premente promover tanto um ajuste fiscal sustentado (no nível macro) quanto uma melhoria da eficiência governamental (no nível micro) que, na medida em que mais linhas e modalidades de apoio financeiro puderem ser oferecidas, mais rápido e maiores serão as chances de sucesso na consecução dessas reformas. Além disso, a crescente alocação de recursos internos para tais investimentos reflete o maior compromisso assumido pelos agentes nacionais com a modernização fiscal.

Neste cenário, fomentar a modernização da administração tributária é apenas um primeiro, embora crucial, passo.<sup>41</sup> Afinal, se, por um lado, é preciso aperfeiçoar e aprofundar a transferência de encargos, sobretudo na área social e em favor dos governos municipais, por outro, é inviável aumentar de novo os percentuais de sua participação compulsória nos impostos federais e estaduais. Logo, o incremento das receitas estaduais e municipais próprias passa a ser uma variável importante no esforço de reordenar o caótico processo de descentralização e estabilização fiscal - na linha já destacada pelo FMI em estudo de casos dentre os países em desenvolvimento [ver Bird e Jantscher (1992, p. 1)]:

"The subject of tax administration is extremely important both to those concerned with the key role increased tax yields can play in restoring macroeconomic balance and to those concerned with tax policy and its effects on the economy in general."

---

<sup>40</sup> Não basta, por exemplo, construir escolas ou hospitais, é preciso que estas funcionem bem, ou seja, que o ensino público seja eficiente, haja escola para todos e aulas todos os dias, que os hospitais atendam a todos que os procurem, ou saibam onde há vagas para ocorrências específicas, que haja menos filas para consultas. Não é por serem tarefas típicas de governo que não precisem ser prestadas de forma eficaz e sem qualidade.

<sup>41</sup> Aliás, menos de um ano após lançar o PMAT, o BNDES já ampliou o seu escopo, de modo a contemplar, também, os investimentos municipais na melhoria da gestão orçamentário-financeira e de controle da dívida pública, para atender à demanda dos mutuários e às sugestões dos técnicos do Departamento da Dívida Pública do Banco Central.

Para tornar mais eficaz o processo de melhoria de receitas próprias, é importante que os avanços locais não constituam apenas respostas às ações do governo federal e dos organismos internacionais, sendo preciso que haja uma verdadeira mudança de cultura. Felizmente, crescem as ações nessa direção.

A idéia de responsabilidade fiscal cresce também no Senado Federal, que regula o endividamento público no país e sempre foi considerado muito tolerante com os governos subnacionais. Mesmo em meio a uma campanha eleitoral nacional, o Senado aprovou recentemente novos e bastante restritivos limites gerais para o endividamento subnacional.<sup>42</sup> A única excepcionalidade foi para os financiamentos federais para a modernização fiscal dos governos subnacionais,<sup>43</sup> reconhecendo que alguns créditos geram "déficits saudáveis".

Os municípios, por sua vez, também vêm mudando sensivelmente de postura nas reivindicações apresentadas ao Executivo Federal e ao Congresso, incluindo, de forma crescente, pleitos voltados para a melhoria da receita própria.

No âmbito da reforma tributária, está mudando o antigo e quase exclusivo enfoque nos fundos de participação - dos pedidos para incrementar as percentagens ou concessão de adiantamentos às reclamações de perdas com alterações na legislação federal. As pautas dos municípios passaram a incluir uma grande preocupação com as perdas decorrentes de eventual extinção do ISS, a defesa da municipalização do ITR e do IPVA, o equacionamento das derrotas judiciais em torno do IPTU e taxas, o restabelecimento do imposto sobre combustíveis (IVVC) e, mesmo no caso da saúde, a vinculação (da CPMF) e automaticidade dos repasses federais para a rede local do sistema único (SUS).

No âmbito da operacionalização mais imediata do sistema tributário, as últimas reivindicações municipalistas abrangem o pedido de apoio do Executivo Federal para a atualização da lista de serviços sujeitos ao ISS e a cobrança direta

---

<sup>42</sup> A Resolução 78 do Senado Federal, de 1º de julho de 1998, reformulou por completo as regras para a contratação de operações de crédito pelos estados e municípios. Dentre outras restrições: proibiu novos empréstimos enquanto a dívida não for igualada à receita, o governo tiver déficit primário e participar da guerra fiscal do ICMS; dificultou e deu maior transparência às operações de antecipação de receita; reforçou a necessidade de adimplência perante o Tesouro Nacional; e vedou captações nos meses anteriores às respectivas eleições.

<sup>43</sup> Assim, o relator, senador Vilson Kleinubing, justificou sua proposta: "... introduzi excepcionalidade ao cumprimento dos limites de endividamento para as operações de crédito que tenham por finalidade financiar projetos de melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Executivo Federal e aprovado pelo Senado. Trata-se de estimular a eficiência na arrecadação e no gasto público, com conseqüências favoráveis sobre o nível de endividamento."

pelas concessionárias da taxa de iluminação pública, bem como a liberação dos financiamentos para aumento da receita tributária local, contingenciados pelas medidas emergenciais adotadas pelas autoridades monetárias visando à redução do déficit fiscal.<sup>44</sup> Crescem, também, as atenções das secretarias de fazenda municipais para a melhoria da gestão financeira, na divulgação mais ampla e transparente do desempenho de suas contas<sup>45</sup> – sem contar o pedido de rolagem de dívidas junto ao Tesouro Nacional, segundo o mesmo tratamento já dispensado aos estados.

A despeito da diversidade de situações individuais, a análise da evolução, dimensão e estrutura da arrecadação tributária do agregado de municípios e dos esforços para a modernização de suas administrações revela um cenário bastante positivo e promissor em torno da melhoria da receita própria, que colabora para a redução do futuro endividamento e déficit públicos e para o aumento do controle social do Estado brasileiro.

São incontestáveis as evidências de que está sendo quebrado o velho tabu de que "prefeito não gosta de cobrar imposto". Hoje, as prefeituras, em sua grande maioria, ainda que de modo muito diferenciado, estão implementando ações que busquem a ampliação da sua base tributária, a melhoria dos lançamentos dos tributos, da ação fiscalizadora e da relação fisco-contribuinte, a cobrança mais eficiente de débitos em atraso, entre inúmeras ações voltadas para o acompanhamento regular do cumprimento das obrigações tributárias. Tende a ser cada vez mais coisa do passado a idéia de que municípios não se interessam por investir na modernização tributária e fiscal, não querem participar de um processo

---

<sup>44</sup> Todas essas propostas foram extraídas de manifestos, tanto do Movimento Municipalista Brasileiro, que congrega várias associações de municípios, inclusive de pequeno porte, como da Frente de Prefeitos das Regiões Metropolitanas e da Associação de Secretários de Finanças das Capitais (Abrasf).

<sup>45</sup> O Rio de Janeiro tem experiências marcantes, relatadas no *Banco Federativo*, de uso de página na Internet para divulgação desde legislação tributária até reformas de execução orçamentária e mesmo da dívida líquida (que nem o Tesouro Nacional disponibiliza em sua *home-page*), bem como de desenvolvimento de novos indicadores e demonstrativos para avaliação do desempenho financeiro, que não se limita às práticas tradicionais de orçamento público.

ordenado de transferência de encargos e, acima de tudo, não procuram contribuir para o ajuste fiscal do país.

O município brasileiro está mudando, muito e para melhor. Talvez o que não esteja mudando, ao mesmo tempo e tanto, é a percepção de quem, de cima e de longe, ainda os vêem como presos aos velhos tabus.





|                  |                       |              |                |                |             |           |              |              |              |                 |              |              |
|------------------|-----------------------|--------------|----------------|----------------|-------------|-----------|--------------|--------------|--------------|-----------------|--------------|--------------|
|                  | 100.000 -<br>300.000  | 28           | 4.915          | 300,6          | 61,2        | 0         | 0            | 28           | 15,68        | 119,79          | 58,28        | 30,58        |
|                  | Mais de<br>300.000    | 4            | 1.453          | 112,9          | 77,7        | 0         | 0            | 4            | 38,56        | 112,01          | 74,97        | 30,07        |
|                  | Capitais              | 3            | 3.036          | 507,9          | 167,3       | 0         | 0            | 3            | 143,46       | 196,06          | 174,09       | 27,35        |
|                  | <b>Total</b>          | <b>1.054</b> | <b>23.492</b>  | <b>1.364,0</b> | <b>58,1</b> | <b>0</b>  | <b>303</b>   | <b>751</b>   | <b>10,04</b> | <b>474,51</b>   | <b>31,30</b> | <b>42,30</b> |
| Centro-<br>Oeste | Até 20.000            | 337          | 2.566          | 42,0           | 16,4        | 2         | 170          | 165          | 10,04        | 544,51          | 28,28        | 48,34        |
|                  | 20.000 -<br>50.000    | 57           | 1.657          | 36,9           | 22,2        | 0         | 13           | 44           | 10,04        | 157,87          | 24,82        | 25,60        |
|                  | 50.000 -<br>100.000   | 13           | 863            | 23,5           | 27,2        | 0         | 2            | 11           | 11,55        | 52,65           | 30,75        | 13,74        |
|                  | 100.000 -<br>300.000  | 8            | 1.471          | 42,2           | 28,7        | 0         | 1            | 7            | 14,91        | 71,40           | 33,92        | 18,37        |
|                  | Mais de<br>300.000    | 0            | 0              | 0,0            |             | 0         | 0            | 0            | 0,00         | 0,00            | 0,00         | 0,00         |
|                  | Capitais <sup>a</sup> | 3            | 2.037          | 199,9          | 98,2        | 0         | 0            | 3            | 58,11        | 110,12          | 92,18        | 29,52        |
|                  | <b>Total</b>          | <b>418</b>   | <b>8.594</b>   | <b>344,4</b>   | <b>40,1</b> | <b>2</b>  | <b>186</b>   | <b>230</b>   | <b>10,04</b> | <b>544,51</b>   | <b>28,75</b> | <b>43,33</b> |
| Brasil           | Até 20.000            | 3.310        | 28.418         | 415            | 14,6        | 43        | 1.907        | 1.360        | 10,02        | 1.157,65        | 29,94        | 58,76        |
|                  | 20.000 -<br>50.000    | 850          | 25.360         | 575            | 22,7        | 3         | 427          | 420          | 10,03        | 439,30          | 40,85        | 49,38        |
|                  | 50.000 -<br>100.000   | 265          | 18.210         | 697            | 38,3        | 0         | 86           | 179          | 10,09        | 456,64          | 53,45        | 55,78        |
|                  | 100.000 -<br>300.000  | 143          | 23.726         | 1.443          | 60,8        | 0         | 20           | 123          | 10,62        | 452,93          | 67,04        | 62,83        |
|                  | Mais de<br>300.000    | 35           | 16.685         | 1.519          | 91,0        | 0         | 0            | 35           | 10,67        | 394,53          | 87,01        | 72,39        |
|                  | Capitais <sup>a</sup> | 26           | 35.435         | 5.847          | 165,0       | 0         | 0            | 26           | 28,77        | 265,74          | 101,60       | 70,50        |
|                  | <b>Total</b>          | <b>4.629</b> | <b>147.834</b> | <b>10.497</b>  | <b>71,0</b> | <b>46</b> | <b>2.440</b> | <b>2.143</b> | <b>10,02</b> | <b>1.157,65</b> | <b>37,97</b> | <b>59,09</b> |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do Siafi-STN/MF.

<sup>a</sup>Exclui o Distrito Federal.

## Referências Bibliográficas

- AFFONSO, R., SILVA, P. L. B. (orgs.). *A Federação em perspectiva - ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995.
- AFONSO, J. R. R., VARSANO, R., RAMUNDO, J. C. M., ARAUJO, E. A., PESSOA, E. P., SILVA, N. L. C. Tributação no Brasil: características marcantes e diretrizes para a reforma. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 25-50, jun. 1998.
- AGHÓN, G. Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la región. In: AGHÓN, G., EDLING, H. *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Santiago de Chile: Cepal/GTZ, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*, vários anos.
- BIRD, R., JANTSCHER, M. C. (eds.). *Improving tax administration in developing countries*. Washington: International Monetary Fund, 1992.
- BIRD, R., VAILLANCOURT, F. *Fiscal decentralization in developing countries: an overview and perspective*. Toronto: International Centre for Tax Studies, June 1997, mimeo.
- CEPAL. *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile: Cepal, 1998.
- DURAN, E. W. *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*. Bogotá: Dept. Nacional de Planeación, out. 1995.
- FMI. *Government finance statistics yearbook*. Washington: International Monetary Fund, diversos números.
- IBEP. *O Congresso Nacional e a reforma tributária*. Brasília: Instituto Brasileiro de Estudos Políticos, maio 1998, mimeo.
- IBGE. *Sistema de contas nacionais: Brasil*. Rio de Janeiro, 1997, 2 v.
- IDB. Special report: fiscal decentralization. In: *Economic and social progress in Latin America - 1994 report*. Washington: Inter-American Development Bank, 1994.
- LOBO, T., AFONSO, J. R. R. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 14, p. 1-34, dez. 1996.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. A presença do Ministério da Fazenda junto aos estados e municípios - 50 anos de assistência técnica. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília: Secretaria de Economia e Finanças/MF, n. 347, p. 4-27, jul./set. 1981.
- \_\_\_\_\_. *PNAFM: visão geral do programa*. Brasília: UCP/Secex/MF e BID, jun. 1998, mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Finanças do Brasil*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/MF, vários números.

REZENDE, F. *Fiscal decentralization and big cities financing in Brazil*. Brasília: Ipea, jul. 1998, mimeo.

SERRA, J., AFONSO, J. R. R. Finanças públicas municipais - trajetórias e mitos. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, FGV, n. 10/11, out./nov. 1991.

SHAH, A. *Fostering responsive and accountable governance: lessons from decentralization experience*. Washington, 1997, mimeo.

TER-MINASSIAN, T. (ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: FMI, 1997.

