

Projeto Regional RG-P1186

Os Recursos Tributários Próprios no Financiamento dos Municípios Brasileiros

Documento elaborado no âmbito do Projeto “Diagnóstico dos Ingressos Municipais nos Países do Cone Sul”

Pais: Brasil

Estudo preparado por:
Erika Amorim Araujo,*
Consultora

Coordenador do Projeto:
Huascar Eguino,
Especialista em Desenvolvimento Urbano e Municipal

Outubro, 2007

Documento elaborado no âmbito do Projeto Regional RG-P1186 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com base em informações disponíveis até setembro de 2007.
Economista, mestre pela Unicamp, consultora em finanças públicas. E-mail: erikaara@gmail.com.
A autora agradece a inestimável cooperação do economista Luís Otávio Reiff para elaboração deste trabalho. As opiniões expressas no documento são de inteira responsabilidade da autora.
Consultas a Huascar Eguino, huascare@iadb.org.

Lista de Abreviações e Siglas

Abrasf - Associação Brasileira de Secretarias de Finanças das Capitais

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

CIATA - Convênio de Incentivos ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo de Municipalidades.

CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica.

Confaz - Conselho Nacional de Política Fazendária. Congrega todos os secretários da Fazenda das Unidades Federadas, os ministros da Fazenda e do Planejamento e outras autoridades federais da área econômica.

CSN - Cadastro Sincronizado Nacional.

EC - Estatuto das Cidades.

ENCAT - Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários dos Estados.

ENAT - Encontro Nacional de Administradores Tributários.

FPM - Fundo de Participação dos Municípios.

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA - Lei Orçamentária Anual.

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Competência estadual.

Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados. Competência Federal. Uma parte da receita é repartida com estados e municípios através dos fundos de participação.

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano. Competência Municipal.

IR - Imposto de Renda. Competência Federal. Uma parte da receita é repartida com estados e municípios através dos fundos de participação.

IRPF - Imposto de Renda Retido na Fonte. Competência Federal.

ISS - Imposto Sobre Serviços. Competência Municipal.

ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis. Competência Municipal.

NF-e - Nota Fiscal Eletrônica.

PIB - Produto Interno Bruto.

PMAT - Programa de Modernização da Administração Tributária.

PNAFM - Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal para os Municípios Brasileiros.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PPA - Plano Plurianual.

RCL - Receita Corrente Líquida.

SPED - Sistema Público de Escrituração Digital.

STN - Secretaria do Tesouro Nacional.

SUS - Sistema Único de Saúde.

UF - Unidade da Federação. Nome utilizado para designar os estados - a esfera intermediária de governo.

Sumário

INTRODUÇÃO	5
Parte I - A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E OS MUNICÍPIOS	9
Capítulo I - UMA VISÃO GERAL DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA	9
1.1. O Brasil em Números	9
1.2. Organização Político-Administrativa e a Distribuição de Competências	10
1.3. Organização Territorial	13
Capítulo II - Os MUNICÍPIOS NA FEDERAÇÃO: ASPECTOS INSTITUCIONAIS E LEGAIS	17
2.1. Organização Político-Administrativa e as Competências Constitucionais	17
2.2. Relacionamento com a União e os Estados	20
2.3. Instrumentos de Planejamento	20
2.3.1. Sistema Orçamentário	20
2.3.2. Plano Diretor	23
2.4. A Lei de Responsabilidade Fiscal	25
Capítulo III - Os MUNICÍPIOS NA FEDERAÇÃO: ASPECTOS FISCAIS	27
3.1. Distribuição Federativa de Recursos	27
3.2. Distribuição Federativa das Despesas	30
3.3. Indicadores de endividamento	36
Parte II - DIVISÃO GEOGRÁFICA DO TERRITÓRIO E DISPARIDADES SÓCIO-ECONÔMICAS	38
Capítulo IV - O BRASIL POR MACRORREGIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	39
Capítulo V - O BRASIL POR MUNICÍPIOS	46
5.1. Municípios por Classes de Tamanho da População	46
5.2. Classificação dos Municípios por Microrregião e Classes de Rendimento	51
5.3. Municípios por Microrregião, Classes de Rendimento e Tamanho	52
5.4. Indicadores Sócio-Econômicos Municipais	59
Parte III - AS RECEITAS TRIBUTÁRIAS PRÓPRIAS E RECURSOS PARA GESTÃO MUNICIPAL	67
Capítulo VI - AS FONTES DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL: UMA VISÃO GERAL	67
6.1. Receita Tributária	68
6.2. Receita de Transferências Intergovernamentais	74
6.3. Demais Receitas Municipais	78
Capítulo VII - RECURSOS ADMINISTRATIVOS PARA A GESTÃO MUNICIPAL	80
7.1. Notas Metodológicas	80
7.2. O Tamanho da Estrutura Administrativa Municipal	84
7.3. O Grau de Desenvolvimento da Administração Municipal	87
7.4. Cadastro de Contribuintes do ISS	92
7.5. Cadastro Imobiliário	98

7.6. Planta Genérica de Valores	105
Capítulo VIII - UM RETRATO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS PRÓPRIAS MUNICIPAIS.....	112
8.1. Notas Metodológicas	112
8.2. Estatísticas Agregadas de Receitas Municipais por Fontes de Financiamento.....	114
8.3. A Controvérsia FPM <i>versus</i> Receita Tributária Própria.....	115
8.4. A Importância da Receita Tributária Própria no Orçamento Municipal	121
8.5. Composição da Receita Tributária Própria.....	126
8.6. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.....	130
8.7. O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	134
8.8. O ISS e o Cadastro de Prestadores de Serviços.....	138
8.9. O IPTU, o Cadastro Imobiliário e a Planta Genérica de Valores	141
Parte IV - MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E DA GESTÃO PÚBLICA.....	146
Capítulo IX - PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL.....	146
9.1. Antecedentes	146
9.2. O PMAT	147
9.3. O PNAFM	148
Capítulo X - MODERNIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS FISCAIS	150
10.1. SPED: Sistema Público de Escrituração Digital	151
10.1.1. Histórico	151
10.1.2. NF-e: Nota Fiscal Eletrônica	152
10.1.3. SPED Contábil e Fiscal	153
10.2. CSN: Cadastro Sincronizado Nacional	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	163

INTRODUÇÃO

Este documento foi elaborado no âmbito do Projeto Regional RG-P1186 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Seu objetivo é identificar oportunidades e restrições para o melhor aproveitamento das receitas tributárias próprias como fonte de financiamento dos municípios brasileiros.

No Brasil, diferente do que ocorre na maior parte do mundo, os municípios não representam extensões administrativas do nível intermediário de governo, isto é, não são “criaturas dos estados”. Conforme está definido na Constituição, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende três níveis de governo: a União, 26 estados mais o Distrito Federal e 5.564 municípios¹.

Na qualidade de ente federado autônomo, os municípios têm poderes para arrecadar diretamente impostos, taxas e contribuições. Além das tradicionais fontes de financiamento local - como as incidências sobre o patrimônio - as prefeituras brasileiras contam ainda com um imposto indireto, que incide amplamente sobre o setor de serviços².

De um modo geral, os municípios instituem e administram seus tributos com razoável grau de liberdade. A Constituição, juntamente com as leis complementares que regulam seus artigos, apenas fixa normas gerais de funcionamento dos tributos locais.

Para o conjunto das prefeituras do país, a receita tributária própria representou cerca de 20% do orçamento local em 2006. No entanto, a média nacional não foi seguida pela maior parte dos municípios. Nas localidades de menor porte, por exemplo, a representatividade dos recursos próprios não ultrapassou a marca de 5%.

Mediante um quadro de tamanha assimetria, sempre que a estrutura de financiamento municipal está em debate, não é raro o argumento de que as pequenas prefeituras não se interessam em explorar todo o potencial tributário de que desfrutam.

O sistema de transferências intergovernamentais brasileiro, além de não ser acompanhado de incentivos para que os governos locais obtenham recursos por meio de esforço próprio de arrecadação, beneficia os municípios menos populosos. Em tais prefeituras, a proximidade do eleitor com as autoridades locais costuma ser

¹ A União, também chamada de governo federal, corresponde ao que nos demais países é chamado de governo central. Os estados conformam o nível intermediário de governo e são equivalentes ao que se denomina de províncias em outros países. Os municípios correspondem ao nível local de governo.

O Distrito Federal é a sede da capital da República e possui competências que são atribuídas tanto aos estados quanto aos municípios.

² No Brasil, as palavras cidade e prefeitura são utilizadas como sinônimo de município.

bem maior do que nos grandes centros. Assim sendo, à medida que elas contam com elevados montantes de transferências per capita para financiar suas atividades, por que se interessariam em enfrentar o alto custo político decorrente do exercício pleno de suas competências tributárias? Para muitos analistas, é isso que explica os diferentes níveis de participação das receitas próprias na disponibilidade de recursos municipais.

Há ainda aqueles que defendem que a explicação para o baixo grau de aproveitamento do potencial tributário local reside em deficiências administrativas. Isto é, não basta atribuir aos municípios competência para arrecadar diretamente seus impostos, taxas e contribuições. Além disso, é fundamental capacitá-los para o exercício dessa competência.

As duas visões não são excludentes. Em um contexto marcado por grandes disparidades, não há uma única explicação para a verificação de assimetrias no montante de recursos próprios arrecadados pelas unidades locais.

As cidades brasileiras são marcadamente heterogêneas tanto no que diz respeito ao seu tamanho e realidade sócio-econômica como em relação aos meios de que dispõem para exercer seu poder de tributar. Essa heterogeneidade termina se refletindo em oportunidades também diferenciadas para mobilização de recursos próprios.

Sem dúvida, podem ocorrer situações onde o município não tenha interesse em desenvolver seu potencial tributário. Entretanto, há casos onde a arrecadação própria é pequena porque, independente do montante de transferências recebido pelo município, a economia local não permite que a receita seja muito elevada.

Existem ainda situações onde as prefeituras gostariam de aproveitar melhor seu potencial tributário, mas, para tanto, se defrontam com dificuldades administrativas.

Do exposto acima depreende-se que não há um único modelo a ser caso se tenha como meta a dinamização das receitas dos mais de 5.000 municípios existentes no Brasil.

Qualquer incitativa nesse sentido deve, antes de tudo, considerar três grandes questões: (1) determinados municípios arrecadam pouco por que “não podem”, isto é, por que sua base econômica não permite?; (2) por que “não querem”, isto é, por que encontram poucos incentivos para explorar seu potencial tributário?; e/ou (3) por que “não conseguem”, por exemplo, em razão da necessidade de modernizar seus aparelhos arrecadatórios?

Na tentativa de fornecer elementos que contribuam para o esclarecimento dessas questões, este relatório foi dividido em quatro partes cujo conteúdo é descrito a seguir.

A Parte I - A Federação Brasileira e os Municípios - descreve como as unidades locais se inserem na organização do Estado e sua importância nos principais indicadores fiscais do país. Ressalta-se que o fato dos municípios brasileiros

possuírem *status* de ente federado autônomo traz uma série de particularidades que precisam ser levadas em consideração pelos interessados em compreender o comportamento de determinadas variáveis.

O Capítulo I apresenta uma visão geral da Federação levando em conta sua organização político-administrativa, a distribuição federativa de competências e a organização territorial. O Capítulo II descreve os aspectos institucionais e legais que concernem aos municípios. O Capítulo III mostra a participação da esfera local de governo nos indicadores nacionais de receita, despesa e endividamento públicos.

A Parte II - Divisão Geográfica do Território e Disparidades Sócio-Econômicas - fornece um panorama geral das distintas realidades que caracterizam os municípios brasileiros e propõe critérios para classificação das unidades locais em grupos de análise.

O Capítulo IV apresenta indicadores sócio-econômicos por macrorregiões geográficas e estados. No Capítulo V, os municípios são classificados em grupos de análise que levam em consideração características comuns. Com base nessa classificação, o capítulo apresenta a distribuição dos municípios no território nacional e mapeia as diferenças locais presentes no tamanho da população e da economia bem como nas condições de vida.

A Parte III - As Receitas Tributárias Próprias e Recursos para Gestão Municipal - é dividida em três capítulos cujo conteúdo é apresentado a seguir.

O Capítulo VI descreve os aspectos legais e administrativos que concernem às principais fontes de financiamento municipal. Especial atenção é conferida às receitas tributárias próprias.

O Capítulo VII apresenta alguns indicadores que, direta ou indiretamente, possam interferir na gestão tributária das esferas locais. O objetivo desses indicadores é demonstrar que, do ponto de vista administrativo, os municípios brasileiros também são heterogêneos.

Ressalta-se que não há disponível no Brasil nenhum estudo que tenha tratado de maneira exaustiva o mapeamento dos municípios no que tange às características administrativas. Em um país onde há municípios que abrigam desde 1.000 habitantes até mais de 10 milhões, sabe-se apenas que os aparelhos de arrecadação local são díspares, mas o grau de eficiência e o nível de dificuldade de cada um deles para mobilização de recursos próprios não são conhecidos.

O Capítulo VIII esboça um retrato do comportamento das receitas tributárias próprias nas prefeituras brasileiras. Para tanto, são apresentados indicadores com base em estatísticas disponíveis no ano de 2006. Esses indicadores levam em consideração os grupos de análise definidos na Parte II e procuram fornecer parâmetros para o esclarecimento dos distintos fatores que afetam o potencial tributário local.

Importa destacar que a classificação dos municípios segundo critérios comuns atenua, mas não elimina, as diferenças existentes entre as mais de 5.000 prefeituras do país. As especificidades locais só poderiam ser capturadas em detalhe por meio de estudos de casos que fogem ao escopo deste trabalho.

A Parte IV - Modernização da Administração Tributária e da Gestão Pública - descreve as principais iniciativas verificadas nesse campo.

O Capítulo IX resume os programas destinados à melhoria da administração tributária municipal. O Capítulo X descreve iniciativas recentes voltadas para a simplificação e harmonização dos procedimentos fiscais das três esferas de governo.

As considerações finais sintetizam os resultados apresentados neste documento e procuram apontar as oportunidades e restrições para incremento da participação das receitas tributárias próprias no orçamento dos municípios brasileiros.

Parte I - A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E OS MUNICÍPIOS

Os capítulos apresentados nesta parte do trabalho procuram descrever os principais aspectos que decorrem do fato dos municípios brasileiros serem considerados entes autônomos da Federação.

O Capítulo I apresenta uma visão geral do país levando em consideração sua organização político-administrativa, a distribuição federativa de competências e a organização territorial.

O Capítulo II descreve os aspectos institucionais e legais que concernem aos municípios.

Finalmente, o Capítulo III procura demonstrar a importância da esfera local de governo na Federação a partir de indicadores fiscais.

Capítulo I - UMA VISÃO GERAL DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

1.1. O Brasil em Números

Antes de passarmos à descrição dos aspectos gerais que caracterizam a Federação brasileira, apresenta-se a seguir uma síntese dos principais indicadores sócio-econômicos e fiscais do país. Estatísticas mais detalhadas bem como indicadores municipais serão apresentados ao longo deste relatório.

Tabela 1
Brasil: Principais Indicadores Sócio-Econômicos e Fiscais

Temas	Dados	Comentários
Território		
Área	8.514.876,6 km ²	5ª no ranking mundial
População		
Estimativa de 2006	186,8 milhões de hab.	5ª no ranking mundial
Densidade Demográfica	22 hab. por km ²	182ª no ranking mundial
Condições de Vida - 2004		
IDH	0,792 - médio	69ª no ranking mundial
Esperança de Vida	70,8 anos	83ª no ranking mundial
Mortalidade Infantil	25,8/mil nasc.	98ª no ranking mundial
Analfabetismo	11,4%	87ª no ranking mundial
PIB - 2006 (Paridade do Poder de Compra)		
Total	US\$ 1 701 trilhões	11ª no ranking mundial
Per Capita	US\$ 9 108	71ª no ranking mundial
Taxa de Crescimento Real	3,70%	
Taxa de Desemprego		
2006	10,0%	Em % da População Economicamente Ativa
Inflação		
2006	3,14%	
Setor Externo - 2006		
Taxa de Câmbio Média	R\$/US\$ 2,18	
Transações Correntes	US\$ 13,5 bilhões	
Balança Comercial	US\$ 46,1 bilhões	
Exportações	US\$ 137,5 bilhões	
Importações	US\$ 91,4 bilhões	
Investimento Estrangeiro Direto	US\$ 18,8 bilhões	
Finanças Públicas - 2006		
Carga Tributária	35,50% do PIB	
Necessidade de Financiamento	3,01% do PIB	Resultado Nominal do Setor Público
Dívida Líquida	44,91% do PIB	

Elaboração Própria. Diversas Fontes.

1.2. Organização Político-Administrativa e a Distribuição de Competências

Depois de abolida a Monarquia, a primeira Constituição da República (1891) estabeleceu o federalismo e um sistema presidencialista de governo composto por três poderes independentes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa estrutura foi mantida nas seis Constituições Republicanas subseqüentes do Brasil, incluindo a Constituição atual, que foi promulgada em 5 de outubro de 1988.

Atualmente, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, 26 estados mais o Distrito Federal³ e 5.564 municípios⁴. A União representa o governo central ou federal. Os estados integram o nível intermediário de governo e correspondem ao que em outros países é chamado de províncias. Já os municípios são equivalentes ao nível local de governo.

Todos os entes federados gozam de autonomia institucional. A Constituição estabelece a distribuição federativa de poderes e competências de tal sorte a possibilitar o exercício e desenvolvimento da atividade normativa de cada uma das três instâncias de governo.

Chama-se à atenção para fato de que a Constituição de 1988 conferiu aos municípios o *status* de ente formal da Federação. Diferente do que ocorre na maior parte do mundo, os municípios brasileiros não representam extensões administrativas do nível intermediário de governo, isto é, os municípios não são “criaturas dos estados”⁵.

Cada uma das três esferas de governo dispõe de um chefe do Poder Executivo – Presidente da República (União), Governadores (estados) e Prefeitos (municípios) – eleitos por voto direto para um período de quatro anos e com direito à reeleição por mais um mandato.

Na esfera federal, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que é composto pela Câmara dos Deputados (513 membros) e pelo Senado Federal (81 membros). Nos estados e municípios, o Legislativo é unicameral. Na esfera estadual, este Poder é representado pelos Deputados Estaduais nas Assembleias Legislativas. Na esfera municipal, a representação é exercida pelos Vereadores nas Câmaras Municipais. Nos três casos, os representantes são escolhidos por meio de eleições diretas.

O Poder Judiciário está organizado nos âmbitos federal e estadual. Os municípios não têm Justiça própria, sendo este o único aspecto que os diferem das demais esferas de governo no que tange à conformação da estrutura político-administrativa.

Com exceção de poucas situações previstas na Constituição (Título III, Capítulo VI), a União não pode intervir nos estados e no Distrito Federal que, por seu turno, também não têm direito à intervenção nos municípios. De um modo geral, a Carta Magna confere ampla autonomia aos três entes federados.

³ Ao Distrito Federal, onde está localizada Brasília que é a sede da capital da República, são atribuídas as competências reservadas tanto aos estados quanto aos municípios.

⁴ Brasília (capital da República) e Fernando de Noronha (distrito do estado de Pernambuco) são tratados, em certos casos, como municípios. Ressalta-se, no entanto, que essas unidades são as únicas dentro do universo de municípios brasileiros que não são considerados entes autônomos da Federação.

⁵ Os aspectos relativos aos municípios serão descritos em maior detalhe no Capítulo II.

A Constituição estabelece áreas de competências privativas, comuns e concorrentes por esfera de governo tanto para legislar quanto para executar ações ou serviços.

Em teoria, a divisão de responsabilidades no texto constitucional segue os padrões recomendados pelas boas técnicas de finanças públicas e federalismo fiscal, tendo como princípio norteador a predominância do interesse: geral ou nacional (União), regional (estados) e local (municípios). Não se observa grandes divergências em relação à maioria das experiências internacionais⁶.

Na prática, a realidade é outra. Complexidade de relações, sobreposição de tarefas e desarticulação nas ações são marcas características da experiência atual e passada. Profundas discrepâncias intra e inter-regionais, expressas tanto nas condições econômicas e sociais como também na capacidade executiva e financeira das administrações públicas estaduais e municipais, impedem que seja seguido no Brasil um rígido padrão de distribuição de competências⁷.

Também pesa na explicação o fato de que boa parte das despesas realizadas pelos estados e municípios não decorrem de atribuições delegadas por esferas superiores de governo. Em nome da necessidade de atender os interesses e demandas da comunidade local, as unidades subnacionais⁸ assumem determinadas tarefas sem que um ato formal lhes atribua a responsabilidade pela execução⁹.

Os estados e municípios têm liberdade para contratar servidores e definir seus salários. Seus respectivos orçamentos e prestação de contas são aprovados pelos poderes Legislativos próprios e não dependem de autorizações prévias ou avaliações posteriores do governo federal.

A autonomia dos entes federados também é observada no campo das receitas. As três esferas de governo são autorizadas a instituir e arrecadar os tributos cuja competência lhes é designada pelo texto constitucional. Em complemento às competências tributárias próprias, a Carta Magna também define um sistema de transferências intergovernamentais, pautado essencialmente na partilha da receita de determinados impostos, sobre as quais as unidades subnacionais têm razoável liberdade de gasto.

⁶ Maiores detalhes acerca da distribuição federativa de competências podem ser encontrados no Título III da Constituição da República Federativa do Brasil disponível para consulta na Internet no endereço: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>.

⁷ A Tabela A1 do anexo estatístico apresenta a distribuição federativa das despesas públicas por função (administração, legislativa, previdência social, saúde, educação, habitação, urbanismo, transporte, encargos e serviço da dívida etc.). Note que, de acordo com os resultados contidos nessa Tabela, raros foram os casos onde se observou a predominância de uma determinada esfera de governo na execução das despesas públicas.

⁸ Governos ou unidades subnacionais são expressões utilizadas para designar o conjunto de governos estaduais e municipais

⁹ As características da Federação brasileira já foram exaustivamente estudadas por vários especialistas no tema. Recomenda-se para leitura: Afonso (1994), Affonso (1995), Mora e Varsano (2001), Rezende e Afonso (2004) e Serra e Afonso (2007).

1.3. Organização Territorial

Todo território brasileiro está dividido em municípios, que compreendem áreas urbanas e rurais. Cada unidade local pode dividir-se em distritos criados e organizados por lei municipal. Tais distritos, no entanto, são apenas subdivisões administrativas sem autonomia.

Só existem duas únicas exceções ao reconhecimento dos municípios como entes autônomos perante a Constituição. Brasília (capital da República) e Fernando de Noronha (Distrito do Estado de Pernambuco) são tratados, em certos casos, como municípios. Não obstante, nas duas situações, não há eleições para escolha de um Prefeito como ocorre no restante dos governos locais que integram o território nacional. Brasília faz parte do Distrito Federal que acumula competências delegadas aos estados e municípios. A responsabilidade pela estrutura organizacional de Fernando de Noronha cabe ao Estado de Pernambuco.

Os municípios são agrupados em estados. Cada estado possui uma capital onde se localiza sua estrutura administrativa. A sede da capital é um município. As capitais estaduais não gozam de privilégios institucionais em relação aos demais municípios que integram cada um dos estados.

Os estados podem, por meio de lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamento de municípios situados em seu território. Esses agrupamentos, no entanto, não são considerados instâncias de governo e sua finalidade é contribuir para a organização, planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Os estados são agrupados em cinco macrorregiões geográficas: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, que também não são consideradas instâncias de governo.

Finalmente, importa destacar que os estados são também conhecidos pela denominação unidade da Federação ou federada (UF). Os termos cidade e prefeitura são frequentemente utilizados como sinônimos para tratar os municípios brasileiros, não representando qualquer agregação institucional distinta.

O Quadro 1 lista os estados por região geográfica e as respectivas capitais estaduais. As regiões e os estados são designados por siglas que serão utilizadas ao longo deste trabalho.

Quadro 1

Lista de Regiões Geográficas, Unidades da Federação (UF) e Capitais Estaduais

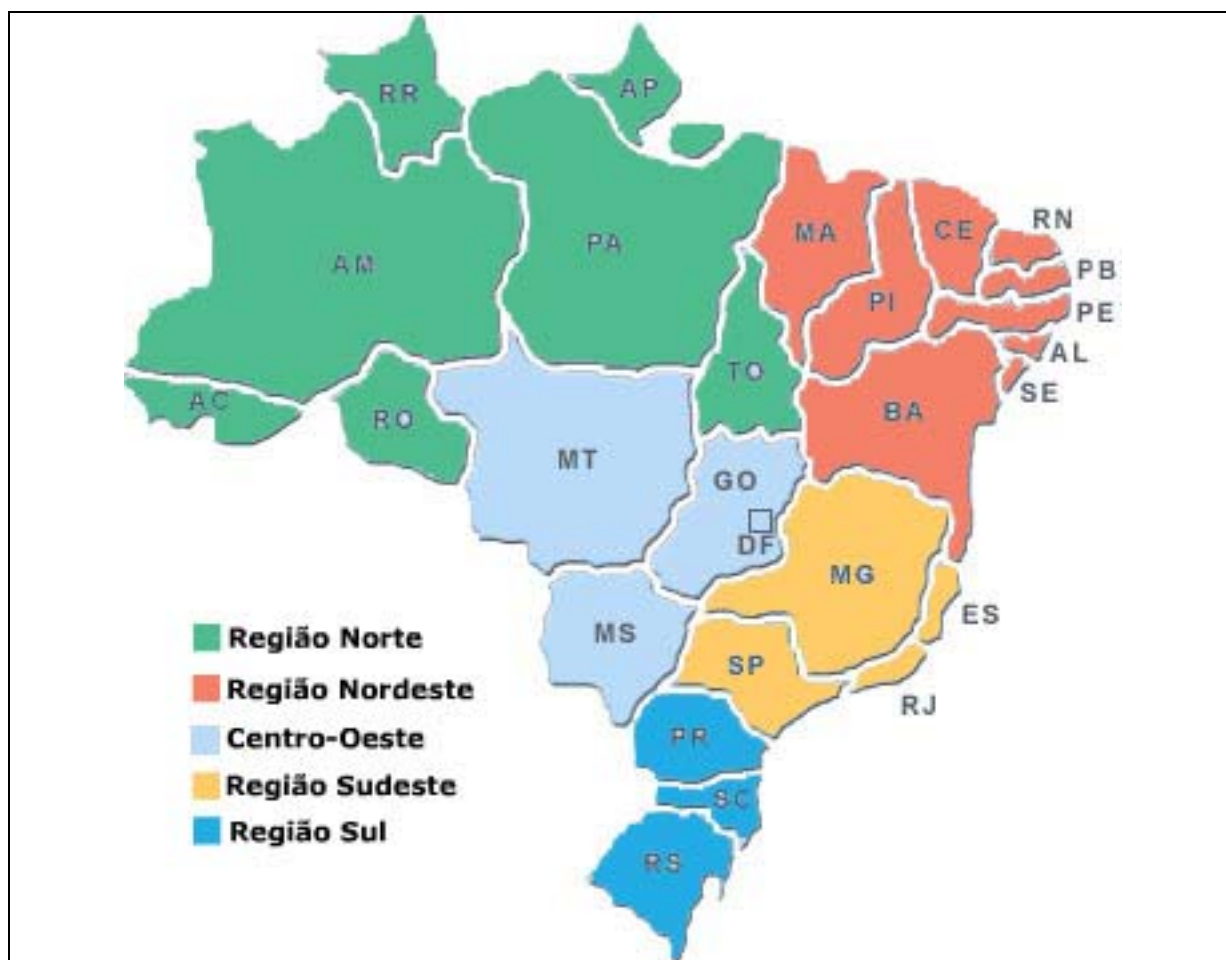
Regiões Geográficas		Unidades da Federação (UF)		Capitais Estaduais
Sigla	Nome por extenso	Sigla	Nome por extenso	
N	Norte	RO	Rondônia	Porto Velho
N	Norte	AC	Acre	Rio Branco
N	Norte	AM	Amazonas	Manaus
N	Norte	RR	Roraima	Boa Vista
N	Norte	PA	Pará	Belém
N	Norte	AP	Amapá	Macapá
N	Norte	TO	Tocantins	Palmas
NE	Nordeste	MA	Maranhão	São Luís
NE	Nordeste	PI	Piauí	Teresina
NE	Nordeste	CE	Ceará	Fortaleza
NE	Nordeste	RN	Rio Grande do Norte	Natal
NE	Nordeste	PB	Paraíba	João Pessoa
NE	Nordeste	PE	Pernambuco	Recife
NE	Nordeste	AL	Alagoas	Maceió
NE	Nordeste	SE	Sergipe	Aracaju
NE	Nordeste	BA	Bahia	Salvador
SE	Sudeste	MG	Minas Gerais	Belo Horizonte
SE	Sudeste	ES	Espírito Santo	Vitória
SE	Sudeste	RJ	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
SE	Sudeste	SP	São Paulo	São Paulo
S	Sul	PR	Paraná	Curitiba
S	Sul	SC	Santa Catarina	Florianópolis
S	Sul	RS	Rio Grande do Sul	Porto Alegre
CO	Centro-Oeste	MS	Mato Grosso do Sul	Campo Grande
CO	Centro-Oeste	MT	Mato Grosso	Cuiabá
CO	Centro-Oeste	GO	Goiás	Goânia
CO	Centro-Oeste	DF	Distrito Federal	Brasília 1/

Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE.

1/ Capital da República.

Os Mapas 1 e 2, apresentados a seguir, mostram como os estados brasileiros se distribuem regionalmente e a localização geográfica de cada capital estadual.

Mapa 1
Divisão dos Estados por Macrorregião Geográfica



Fonte: IBGE.

A maior parte dos estados brasileiros é banhada pelo Oceano Atlântico. De um modo geral, nessas unidades, os municípios que correspondem às capitais estaduais (identificados no Mapa 2 por uma estrela preta) estão localizados na faixa litorânea.

Conhecer a localização geográfica das capitais estaduais é importante para compreender boa parte das estatísticas que serão apresentadas ao longo deste trabalho. Conforme será visto, os municípios das capitais costumam concentrar em seu entorno boa parte da população e da produção de bens e serviços do seu respectivo estado. Além disso, de um modo geral, nesses municípios se observam os indicadores mais elevados de receita.

Mapa 2
Localização Geográfica das Capitais Estaduais



Fonte: IBGE.

Capítulo II - Os MUNICÍPIOS NA FEDERAÇÃO: ASPECTOS INSTITUCIONAIS E LEGAIS

2.1. Organização Político-Administrativa e as Competências Constitucionais¹⁰

O município no Brasil é a unidade de governo local e, conforme mencionado, é um ente autônomo da Federação.

Os municípios têm poderes para eleger seu governo; decretar, arrecadar e aplicar seus próprios recursos; organizar e administrar seus serviços; gerir assuntos do seu interesse e legislar sobre matérias da sua competência, além dos poderes de polícia administrativa.

Todos os poderes acima citados são garantidos pela Constituição da República e não podem ser reduzidos pela União ou pelos estados.

Um dos poucos aspectos de subordinação municipal a outras instâncias de governo, diz respeito às normas para criação, fusão ou desmembramento de municípios. Para tanto, a Carta Magna exige: apresentação de estudos de viabilidade municipal; aprovação em plebiscito pela população dos municípios envolvidos; e criação em lei estadual, desde que dentro do período determinado por lei complementar federal.

O governo municipal está organizado sob o princípio da separação de Poderes: o Poder Executivo, representado pelo Prefeito, e o Poder Legislativo, representado pela Câmara Municipal. Esta, por seu turno, é composta de Vereadores cujo número é estabelecido proporcionalmente à população de cada município e de acordo com os limites estabelecidos na Constituição Federal¹¹.

O Prefeito é escolhido diretamente pelo voto da maioria dos eleitores. Os Vereadores são eleitos por voto direto da população segundo o sistema de representação proporcional dos partidos políticos. As duas eleições são simultâneas e os representantes de cada Poder possuem um mandato com duração de quatro anos.

O Prefeito exerce funções políticas, executivas e administrativas. Tem a faculdade de propor leis à Câmara Municipal e, em alguns casos, sua iniciativa na matéria é privativa.

Sem relação de subordinação com o Poder Executivo, a Câmara Municipal exerce duas funções primordiais: legislativa e fiscalização financeira do município.

No exercício da função legislativa, o papel da Câmara Municipal é votar leis de competência do município onde são fixadas políticas e normas para a administração local, e são estabelecidas regras de observância obrigatória para os cidadãos.

¹⁰ Esta seção e a próxima foram baseadas em IBAM (2004).

¹¹ A Constituição Federal é equivalente à Constituição da República.

No exercício da função de fiscalização, a Câmara Municipal é responsável pelo controle externo das finanças municipais. Para tanto, conta com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais e dos Conselhos ou Tribunais de Contas Municipais, onde houver. Esses órgãos emitem parecer prévio sobre as contas anuais do município, que somente deixará de prevalecer mediante decisão de dois terços dos Vereadores¹².

Cada município é regido por uma Lei Orgânica própria. Respeitados os limites estabelecidos na Constituição Federal e nas Constituições Estaduais, a Lei Orgânica contempla a estrutura básica dos dois Poderes municipais e estabelece normas de caráter geral acerca da organização e funcionamento do município de acordo com as necessidades e peculiaridades locais¹³.

A Lei Orgânica de cada município, bem como eventuais modificações no seu texto, deve ser votada em dois turnos e aprovada por dois terços da Câmara Municipal.

Como entidade governamental autônoma, o município, de acordo com a sua Lei Orgânica, pode se utilizar de distintos atos normativos: leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos, portarias, decretos legislativos e resoluções.

As matérias que são objeto de lei complementar devem ser indicadas na Lei Orgânica como, por exemplo, os Códigos Tributário, de Obras e de Posturas; o zoneamento e parcelamento do solo; o Plano Diretor; e o regime jurídico dos servidores.

Nos assuntos de competência expressa e exclusiva do município, as leis municipais prevalecem sobre a estadual e a federal, inclusive sobre a Constituição Estadual em caso de conflito. Nenhuma lei municipal necessita de aprovação das instâncias superiores de governo para entrar em vigência.

Em comparação com os governos locais de outros países, um número considerável de atribuições é designado aos municípios brasileiros pela Constituição da República.

O município tem a função de organizar e prestar os serviços públicos de natureza local, como transportes coletivos, mercados, matadouros, feiras livres, cemitérios, serviços funerários, água, esgotos sanitários, iluminação, limpeza pública, habitação popular e proteção do meio-ambiente (encostas, cursos de água, fauna, flora e combate à erosão do solo).

¹² Os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro dispõem de Tribunais de Contas próprios, porém a Constituição Federal não permite a instituição de novos Tribunais de Contas Municipais. O fato de que o controle externo, na maioria dos municípios, é exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais não implica em redução da autonomia dessa esfera de governo perante a Federação uma vez que o parecer emitido por esse órgão pode ser rejeitado pela Câmara Municipal.

¹³ A Constituição Federal de 1988, ao promover a elevação da esfera local à condição de ente autônomo da Federação, tornou obrigatória a formulação da Lei Orgânica em todos os municípios brasileiros.

O município deve também manter, em cooperação técnica e financeira com a União e os estados, programas de educação pré-escolar, de ensino fundamental e serviços de atendimento à saúde; promover a cultura, o esporte e o lazer, além de proteger o patrimônio histórico, artístico, turístico e paisagístico local.

São ainda da responsabilidade do município as obras públicas de abertura, pavimentação e manutenção de ruas e estradas vicinais, o ordenamento do território municipal, a guarda municipal, a autorização e fiscalização de obras particulares, sinalização das vias públicas e concessão de licenças para localização e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços.

Os serviços de responsabilidade dos municípios podem ser prestados diretamente; por órgãos da administração descentralizada que o governo local tem competência para instituir (autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas); ou por particulares mediante concessão ou permissão através de processo licitatório.

Não há regra absoluta que determine a utilização de qualquer uma das três formas de gestão - direta, indireta ou delegação a particulares - dos serviços municipais.

Os municípios podem participar de entidades intermunicipais - constituídas sob a forma de associações civis com personalidade jurídica de direito privado - com o objetivo de possibilitar a implantação de serviços e execução de obras que, isoladamente, a unidade local não teria condições de realizar.

Há dois tipos de entidades intermunicipais: os consórcios, que em geral se ocupam de um único serviço, e as associações estaduais e microrregionais de municípios, que realizam várias atividades em benefício dos seus associados.

Ressalta-se, contudo, que os consórcios e associações ainda são um recurso pouco utilizado pelos municípios brasileiros como forma de melhorar a gestão e somar esforços para a prestação de serviços públicos. Parte da explicação para esse fenômeno reside no fato de que o relacionamento do município com as demais esferas de governo, regra geral, é estabelecido em bases diretas sem a intermediação das entidades intermunicipais, conforme será visto adiante. Sobre tais entidades costuma prevalecer o exercício da autonomia municipal para legislar sobre várias matérias.

Respeitados os preceitos constitucionais aplicáveis aos servidores públicos¹⁴, os municípios podem contratar funcionários e definir seus vencimentos de acordo com legislação própria. Cabe ao município instituir regime jurídico e os planos de carreira para dos seus servidores.

Para custear suas atividades, os municípios contam com duas grandes fontes de financiamento: os recursos próprios - inclusive os provenientes da cobrança direta de tributos cuja competência lhes é atribuída pela Constituição - e as receitas

¹⁴ Dentre as regras constitucionais aplicáveis aos servidores públicos, destaca-se a determinação de que os cargos e empregos públicos só podem ser preenchidos mediante concurso, salvo os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração.

provenientes de outras esferas de governo. Uma descrição mais detalhada desses recursos será efetuada no capítulo que irá tratar especificamente das fontes de financiamento municipal.

2.2. Relacionamento com a União e os Estados

Uma vez que os municípios gozam de autonomia política, administrativa e financeira, seu relacionamento com outras esferas de governo é direto. Nas relações intergovernamentais, em nenhum grau, há subordinação do município a outra autoridade.

Devido à existência de competências comuns às três instâncias de governo - notadamente na prestação de serviços sociais básicos -, as relações entre os municípios e a União, bem como com os estados, são frequentes.

O município pode estabelecer com o governo federal convênios para a execução de serviços, atividades, projetos, planos ou programas com ou sem a participação dos estados. O mesmo se aplica para as relações dos municípios com o seu respectivo estado: não há obrigatoriedade de que essas relações contem com a presença ou influência da União.

Os instrumentos financeiros são o principal expediente utilizado para fortalecer as relações entre os entes federados brasileiros. Dentre os mesmos, destaca-se o sistema de transferências intergovernamentais.

2.3. Instrumentos de Planejamento¹⁵

O município brasileiro conta com dois grandes conjuntos de instrumentos de planejamento: (i) as peças do sistema orçamentário; e (ii) o Plano Diretor.

2.3.1. Sistema Orçamentário

As peças orçamentárias incluem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos de planejamento, previstos na Constituição Federal, devem ser elaborados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Poder Legislativo em cada uma das três esferas de governo.

¹⁵ Esta seção e a próxima foram baseadas na Constituição da República, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101 de 04 de maio de 2000), no Estatuto das Cidades (Lei n° 10.257 de 10 de julho de 2001) e em diversos trabalhos elaborados no início dos anos 2000 para orientar os municípios na implementação ou aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão. Dentre esses trabalhos, encontram-se Brasil (2001), Khair (2001a e 2001b), Ministério das Cidades (2004), Nunes (2002) e Vainer, Albuquerque e Garson (2001a, 2001b e 2001c).

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, agregou novos conteúdos às peças orçamentárias e evidenciou a necessidade da sua integração. De acordo com os princípios estabelecidos pela Lei, a ação planejada e transparente passou a ocupar lugar de destaque na prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Box I - O Sistema Orçamentário e a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Constituição da República, no seu artigo 165, determina que Leis de iniciativa do Poder Executivo, deverão estabelecer o PPA, a LDO e a LOA. Há obrigatoriedade de que as três peças sejam elaboradas pelos administradores da União, estados e municípios, bem como aprovadas pelos representantes dos seus respectivos Poderes Legislativos.

Na Constituição, a necessidade de integrar o PPA, a LDO e a LOA já havia sido apontada, mas foi a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, que reforçou esse aspecto.

Essa Lei, também conhecida no Brasil como LRF, regulamentou o artigo 163 da Constituição¹⁶ de modo a criar um código de boas condutas fiscais a ser seguido pelas três esferas de governo, em todos os Poderes e órgãos da administração direta e indireta.

Uma das inovações trazidas pela LRF, foi a determinação de que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que impliquem em aumento de gasto deve ser acompanhada de declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO.

Na medida em que a Lei instituiu regras destinadas a vincular a execução orçamentária ao que foi planejado, a integração do PPA, da LDO e da LOA tornou-se uma realidade. As peças orçamentárias adquiriram importância fundamental como instrumento de controle do gasto governamental e de definição das prioridades da sociedade. O planejamento foi estabelecido como princípio básico da responsabilidade na gestão dos recursos públicos de tal sorte a assegurar uma trajetória fiscal sólida ao longo do tempo.

O Plano Plurianual define as diretrizes, os objetivos e metas da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como os gastos relativos aos programas de duração continuada. Trata-se de um instrumento de planejamento estratégico, contemplando um período de 4 anos, do qual se derivam a LDO e LOA cuja vigência é anual.

O PPA é obrigatório para todos os municípios. O Plano organiza, em programas, todas as ações que resultem em incremento de bens e serviços que atendam as demandas da sociedade. São estabelecidas metas físicas compatíveis com a

¹⁶ O artigo 163 da Constituição determina que lei complementar deverá dispor sobre: finanças públicas; dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos da dívida pública; fiscalização das instituições financeiras; operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

disponibilidade financeira do município e com a capacidade operacional dos diversos órgãos e entidades da administração local.

Os municípios devem encaminhar o PPA à Câmara Municipal até 31 de agosto do primeiro ano do mandato do Prefeito. O Plano deve ser devolvido para sanção até a data de encerramento da sessão legislativa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias dimensiona as ações e metas físicas e financeiras de cada exercício. Esta Lei dispõe sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, normas para o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas governamentais, condições para transferência de recursos a entidades públicas e privadas, e alterações na legislação tributária. A LDO, ao mesmo tempo em que deve ser elaborada em consonância com as diretrizes definidas no PPA, orienta e condiciona a elaboração da LOA.

Uma das principais funções da LDO é selecionar, dentre os programas incluídos no PPA, aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

De acordo com os novos conteúdos introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO deve conter dois anexos: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

O Anexo de Metas Fiscais fixa metas de receita, despesa, resultado primário e nominal, e o montante da dívida pública. Também é avaliado o cumprimento das metas relativas a exercícios anteriores.

O Anexo de Riscos Fiscais traz uma avaliação da possibilidade de ocorrência de despesas incertas ou eventuais que podem comprometer o equilíbrio das contas públicas.

O prazo de tramitação da LDO deve constar na Lei Orgânica Municipal. Não havendo essa definição, a maioria dos municípios adota o mesmo prazo estipulado para o governo federal: até 15 de abril, o projeto de Lei é encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, que deve aprová-lo até 30 de junho do mesmo exercício financeiro¹⁷.

A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e autoriza as despesas públicas de acordo com a previsão de arrecadação. Nenhuma despesa pode ser executada sem que os recursos necessários à sua realização estejam consignados no orçamento. Através da LOA, a administração municipal realiza o que foi planejado nas demais peças orçamentárias em conformidade com os recursos financeiros disponíveis dentro de um exercício fiscal.

¹⁷ No Brasil, o exercício financeiro ou fiscal coincidem com o ano civil - de 01 de janeiro a 31 de dezembro.

O projeto de Lei Orçamentária deve ser encaminhado pelo Executivo à Câmara até 31 de agosto e devolvido para sanção até 15 de dezembro¹⁸.

Para resumir podemos dizer que o PPA, a LDO e LOA constituem três peças do sistema orçamentário que, de modo integrado, procuram conferir maior transparência às contas públicas bem como uma conduta fiscal saudável por meio da atividade do planejamento. Através dessa atividade, são estabelecidas as regras do jogo: programas, metas, limites e condições para a gestão de receitas e despesas.

2.3.2. Plano Diretor

Conforme está estabelecido na Constituição Federal, o município é o principal responsável pela política de desenvolvimento e expansão urbana cujos objetivos são ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, promover o bem-estar dos seus habitantes e garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social¹⁹.

O Plano Diretor - correspondente a uma lei complementar municipal - é o instrumento básico através do qual os governos locais definem as exigências fundamentais de ordenação da cidade. A não observância dessas exigências - como, por exemplo, a subutilização de terrenos situados em área central da cidade dotada de infra-estrutura provida pelo Poder Público - pode levar a autoridade local a instituir mecanismos de penalização previstos no texto constitucional e regulamentados pela Lei nº 10.257 de 2001, mais conhecida como Estatuto das Cidades (EC)^{20, 21}.

O Estatuto das Cidades, além de regulamentar os dispositivos constitucionais, reforçou o papel do Plano Diretor como instrumento de atuação municipal na política urbana.

Até 2001, o Plano Diretor era obrigatório apenas para as cidades com mais de 20.000 habitantes. Com o EC, o Plano passou a ser instrumento obrigatório para os municípios: (i) com população acima de 20.000 habitantes; (ii) integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; (iii) situados em áreas de

¹⁸ Tanto a LDO quanto a LOA de um determinado exercício são elaboradas e sancionadas no exercício anterior.

¹⁹ A função social da cidade, como princípio balizador da política urbana, pressupõe um equilíbrio entre as formas de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social e humano da cidade. Já a função social da propriedade urbana está associada ao princípio de que o uso do solo deve ser ordenado em benefício da coletividade e não apenas em atendimento aos interesses de determinados grupos.

²⁰ Para conhecimento dos instrumentos de penalização ver artigo 182, parágrafo 4º, da Constituição da República. Uma descrição detalhada desses instrumentos também está disponível em Brasil (2001).

²¹ A Carta Magna, embora tenha previsto uma série de expedientes para atuação dos municípios no ordenamento da ocupação do solo, determinou a necessidade de que uma legislação específica, de abrangência nacional, regulamentasse a matéria. Durante mais de uma década, a inexistência dessa lei terminou prejudicando a utilização dos instrumentos de atuação municipal na política urbana. Essa lacuna só foi superada através da promulgação do Estatuto das Cidades.

interesse turístico; e (iv) localizados em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental. Municípios que não se incluem em qualquer destas categorias precisam dispor obrigatoriamente de um Plano Diretor caso o Poder Público pretenda aplicar os instrumentos de penalização pelo não cumprimento da função social da propriedade.

O Estatuto das Cidades forneceu um prazo de 5 anos para que os municípios enquadrados nos casos supracitados elaborassem ou revisassem seu Plano Diretor. Uma vez aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo Prefeito, o Plano Diretor deve ser reavaliado a cada 10 anos.

Importa destacar que o Plano Diretor deve abranger as zonas urbanas e rurais do município de tal sorte a promover a integração e complementaridade entre atividades realizadas nas duas áreas.

De acordo com as disposições expressas no EC, o Plano Diretor passou a ser considerado um instrumento de planejamento à medida que suas orientações e prioridades precisam ser incorporadas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

No que tange à utilização de instrumentos de penalização pela ocupação inadequada do solo, o EC abriu o caminho para a utilização de mecanismos tributários com tal finalidade.

O não cumprimento das exigências contidas no Plano Diretor pode implicar em um aumento progressivo no tempo da alíquota do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)²². Se durante um período de 5 anos consecutivos esse expediente não for suficiente para promover o cumprimento da função social da propriedade, a autoridade local pode recorrer à desapropriação do imóvel.

A progressividade do IPTU no tempo não deve ser confundida com a progressividade fiscal do imposto. O primeiro caso está essencialmente relacionado com a tentativa do Poder Público de racionalizar o uso do solo e coibir a especulação imobiliária. O segundo caso tem relação com os princípios da justiça fiscal no qual a tributação deve ser proporcional aos rendimentos e riqueza dos contribuintes.

A cobrança progressiva do IPTU no tempo, embora prevista na Constituição, terminava sendo um expediente pouco aplicável à medida que o próprio texto constitucional exigia a necessidade de uma lei, de abrangência nacional, para regulamentar a matéria. O Estatuto das Cidades preencheu essa lacuna, mas o instrumento em questão permaneceu sendo pouco utilizado pelas prefeituras brasileiras. Primeiro porque muitas cidades ainda estão em fase de elaboração dos seus respectivos Planos Diretores. Segundo e, principalmente, porque o estabelecimento da cobrança progressiva do IPTU no tempo é um expediente de complexa implantação.

²² O IPTU é um imposto de competência municipal cujas características são descritas no Capítulo VI.

Critérios de subutilização e ocupação de espaços vazios não são fáceis de serem definidos em um contexto democrático onde o direito à propriedade privada é assegurado pela Constituição. Também não é fácil definir regras gerais de aplicação de tal sorte que, em muitas situações, os conflitos entre o Poder Público e o agente privado precisam ser resolvidos caso a caso. A ocupação e edificações compulsórias envolvem um longo processo de difícil negociação política.

Não obstante, a regulamentação do dispositivo constitucional que prevê a cobrança do IPTU no tempo pode trazer benefícios para a gestão municipal na medida em que os administradores locais se interessem em implementar os requisitos necessários para sua aplicação. Nesse caso, o município deve efetuar a montagem de um sistema de cadastro dos imóveis urbanos e atualizá-lo permanentemente. Também é preciso consolidar e rever periodicamente uma planta genérica de valores imobiliários, a partir da qual se possa aplicar tanto a progressividade do IPTU no tempo quanto a progressividade fiscal.

2.4. A Lei de Responsabilidade Fiscal

Conforme mencionado subseção 2.3.1, a Lei de Responsabilidade Fiscal procurou estabelecer regras de conduta para todo o setor público de modo a assegurar o equilíbrio das suas contas. O princípio básico é de que o administrador, através da atividade do planejamento, deve evitar gastar mais do que é capaz de arrecadar.

Para impor a disciplina fiscal, a LRF estabeleceu uma série de normas e limites. Dentre essas disposições, a seguir, serão destacadas aquelas de maior impacto na gestão das receitas e despesas municipais²³.

A Lei obriga todos os municípios a instituírem e arrecadar os impostos cuja competência lhes é atribuída pela Constituição.

Os administradores municipais não podem tomar medidas que impliquem em criação de despesas futuras, com mais de dois anos de duração, sem apontar para uma fonte de financiamento ou um corte compensatório em outros gastos.

Os gastos com pessoal devem ser limitados a um percentual de 60% da receita corrente líquida (RCL) do município²⁴. Esse limite é dividido entre os Poderes Executivo (54%) e Legislativo (6%).

²³ Maiores detalhes acerca da LRF poderão ser obtidos nas referências bibliográficas indicadas na nota de rodapé nº 15.

²⁴ A receita corrente líquida (RCL) é o principal parâmetro utilizado pela LRF para fixação de limites. As receitas correntes compreendem todos os recursos públicos não oriundos de operações de crédito, amortização de empréstimos e financiamentos, e alienação de ativos. O conceito empregado pela LRF é líquido porque, do total das receitas correntes do município, são descontados os recursos vinculados ao custeio da aposentaria dos servidores públicos e as contribuições dessa esfera de governo a um fundo multigovernamental destinado a custear a educação básica.

Em relação a esse conceito de receita, também é estabelecido que o montante da dívida consolidada líquida não pode ser superior a 1,2 vezes a RCL²⁵. Caso esse limite não seja respeitado, o município, dentre outras sanções, fica proibido de realizar operações de crédito.

As operações de crédito, que compreendem a colocação de títulos ou a contratação empréstimos e financiamentos junto a terceiros, também estão sujeitas a limites bem como controle por parte do governo federal.

Tais operações, sejam elas internas ou externas, não podem superar as despesas de capital e dependem de autorização da União para que sejam realizadas.

A LRF estabelece ainda regras especiais para os anos eleitorais. A Lei proíbe que, no último ano do mandato, os Prefeitos antecipem receitas por meio de operações de crédito, contraiam despesas que não possam ser pagas até o final do exercício, e instituem medidas que provoquem aumento dos dispêndios com pessoal nos 180 dias anteriores ao término do mandato.

Outras importantes determinações instituídas pela LRF dizem respeito à necessidade de conferir transparência às contas públicas. Para tanto, a Lei determina a divulgação periódica, através dos principais meios de comunicação, de relatórios de acompanhamento da execução orçamentária e de gestão fiscal. O conteúdo desses relatórios bem como os prazos para sua divulgação são definidos pela esfera federal.

Ainda no que tange à transparência, a LRF obriga os municípios enviarem seus balanços orçamentários anuais à Secretaria do Tesouro Nacional. Tais informações são divulgadas pela Secretaria na Internet.

O descumprimento das determinações da LRF está sujeito a penalização pelo não recebimento de transferências voluntárias²⁶ e, dependendo da gravidade do caso, podem ser aplicadas sanções pessoais aos governantes como, por exemplo, perda de cargo, proibição de exercer emprego público, pagamento de multas e até mesmo prisão.

Para concluir, importa destacar que a LRF não retirou a autonomia dos municípios nos termos descritos até aqui. Em que pesem todas as normas e limites, as unidades locais de governo continuam tendo poderes para definir suas prioridades bem como elaborar seus próprios orçamentos, mas seu volume de despesas precisa seguir determinadas regras de conduta de modo a evitar o descontrole fiscal.

²⁵ A dívida consolidada líquida corresponde aos compromissos, com de exigibilidade superior a um ano, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos. Desse montante, desconta-se as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e demais haveres financeiros.

²⁶ As transferências voluntárias correspondem a repasses intergovernamentais não regulares, dependentes de negociação política entre os entes federados. Em geral, tais repasses não têm maior importância no conjunto das receitas municipais.

Capítulo III - Os MUNICÍPIOS NA FEDERAÇÃO: ASPECTOS FISCAIS

A seguir, são apresentados alguns indicadores de receita, despesa e endividamento públicos bem como sua divisão federativa. Seu objetivo é fornecer um panorama geral da importância dos municípios na Federação.

Importa ressaltar que tal panorama não deve ser tomado como retrato fiel das distintas realidades que caracterizam os mais de 5.000 municípios brasileiros.

Conforme será demonstrado no Capítulo IV, os governos locais são muito díspares em termos de tamanho e aspectos sócio-econômicos. Essas diferenças terminam se refletindo na capacidade de cada prefeitura para mobilizar recursos próprios bem como para financiar seus gastos. No agregado, a consequência disso é a grande importância que o sistema de transferências intergovernamentais cumpre para reforçar o papel do município na Federação. Isto não significa, contudo, que todas as cidades apresentem o mesmo grau de dependência em relação aos repasses provenientes de outras esferas de governo.

3.1. Distribuição Federativa de Recursos

A arrecadação tributária constitui a principal fonte de recursos com que conta o Estado brasileiro para ofertar bens e serviços públicos. A distribuição federativa desse montante leva em consideração dois conceitos: receita própria e receita disponível.

A receita própria revela o montante de recursos que a União, os estados e os municípios recolhem diretamente através dos tributos de sua competência. A receita disponível computa os tributos de competência própria de cada ente após a realização de transferências intergovernamentais que têm origem em mecanismos de partilha de receita tributária.

Maiores detalhes sobre o sistema de transferências brasileiro podem ser obtidos no Box II. Por ora, cabe mencionar que os repasses originários da partilha de receita tributária representam a principal modalidade de transferências intergovernamentais no Brasil. Tratam-se de repasses regulares, especificados na Constituição da República, sobre os quais os governos subnacionais detêm grande autonomia para decidir sobre a forma de aplicação. Sua finalidade é a correção de desequilíbrios verticais e horizontais entre os recursos arrecadados diretamente por cada ente federado. Os municípios recebem repasses provenientes da União e dos estados. Já a esfera intermediária de governo é contemplada apenas por transferências federais.

Box II - As Transferências Intergovernamentais no Brasil

O sistema de transferências intergovernamentais brasileiro segue uma hierarquia vertical. O governo federal efetua repasses em favor dos estados e municípios, e os estados transferem recursos para os municípios. As esferas subnacionais nada repassam à União.

A única exceção a essa regra diz respeito a um fundo destinado ao financiamento da educação. Esse fundo, composto por recursos das três esferas, é distribuído dentro de cada estado, entre o estado e seus respectivos municípios, de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública de ensino. Quer dizer, tanto os municípios podem ceder recursos para a unidade federada na qual estão localizados quanto há redistribuição inter-municipal dos repasses.

Via de regra, existem duas modalidades de transferências intergovernamentais no país: as tributárias e não tributárias.

A maior parte das transferências efetuadas entre as esferas de governo brasileiras tem origem na partilha de recursos tributários. A União reparte com as esferas subnacionais praticamente todas as receitas que obtém com a arrecadação de impostos da sua competência. Situação semelhante se verifica na relação dos estados com os municípios.

Via de regra, as transferências tributárias são de livre aplicação. Os critérios que definem a base de onde se originam os recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo estão especificados na Constituição. Os repasses são regulares e há definição prévia das normas de rateio. A repartição dos recursos entre os beneficiários pode privilegiar aspectos devolutivos ou redistributivos.

As transferências não-tributárias correspondem aos repasses que não são definidos a partir da repartição explícita de uma determinada receita de imposto ou contribuição. A origem dos recursos é o orçamento do nível de governo que efetua os repasses.

É difícil encontrar no Brasil fundos não-tributários que sejam de livre aplicação. Na maior parte dos casos, inserem-se nesta categoria os repasses vinculados de forma genérica ou que atendem a propósitos específicos.

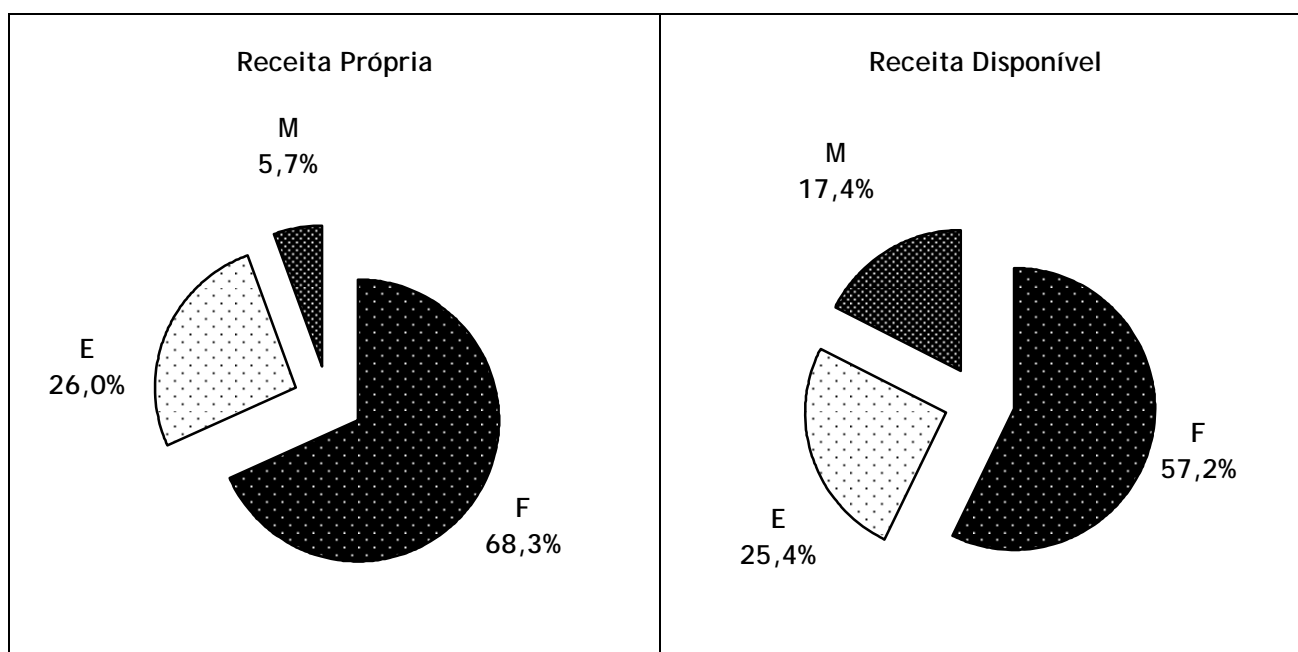
De um modo geral, as transferências que possuem vinculação genérica visam o financiamento da prestação descentralizada de determinados serviços. Em cumprimento a algum dispositivo legal que regula as ações públicas em determinada área, os repasses costumam ser regulares e os critérios de rateio são previamente conhecidos embora não haja uma fonte de recursos definida *ex-ante*.

As transferências vinculadas a propósitos específicos, também conhecidas no Brasil pelo nome de transferências voluntárias, tendem a ser decididas segundo critérios pouco objetivos e negociadas em bases políticas. Os repasses costumam ser não-regulares e a sua distribuição é decidida em bases *ad hoc*. Essa categoria de repasse tem pouca importância no sistema de transferências intergovernamentais do país.

Considerados todos os impostos, contribuições e taxas coletados pelas três esferas de governo, verificamos que a carga tributária brasileira totalizou 35,5% do PIB em 2006²⁷.

Como demonstra o Gráfico 1, os municípios foram responsáveis por cerca de 5,7% (ou 2,0% do PIB) do total de recursos arrecadados diretamente por cada ente da Federação. No conceito de receita disponível, a participação municipal na arrecadação tributária nacional subiu para 17,4% (ou 6,2% do PIB), demonstrando a importância das transferências intergovernamentais para o financiamento dessa esfera de governo.

Gráfico 1
Distribuição Federativa da Carga Tributária: 2006
(Total = 35,5% do PIB)



Elaboração Própria. Fonte Primária: cálculos efetuados por José Roberto Afonso.
F= Federal, E = Estadual e M = Municipal

²⁷ O Brasil não possui uma metodologia oficial para apuração da carga tributária. Distintos órgãos - públicos e privados - seguem critérios próprios de cálculo e, por esta razão, os valores divulgados pelos mesmos apresentam pequenas diferenças entre si.

O índice de carga tributária apresentado neste trabalho tem origem nos cálculos que eram efetuados anualmente pela Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES chefiada pelo economista José Roberto Afonso. Após a extinção dessa Secretaria, em 2003, o economista continuou atualizando as estimativas anuais de arrecadação. Os critérios de apuração obedecem à metodologia da contabilidade nacional, que considera como tributo os recursos que o Estado extrai compulsoriamente da sociedade - sejam eles impostos, taxas ou contribuições (sociais e econômicas). Maiores detalhes podem ser encontrados em Afonso *et al.* (1998b) e Afonso e Meirelles (2006).

3.2. Distribuição Federativa das Despesas

Ao contrário do que ocorre com as receitas públicas, há uma grande deficiência no Brasil de estatísticas relativas à consolidação dos gastos públicos das três esferas de governo.

Para superar essa lacuna, a seguir, é apresentada uma estimativa realizada por Afonso (2006) para o ano de 2004²⁸.

A distribuição federativa das despesas pode ser efetuada através de dois caminhos: pela ótica do financiamento e pela ótica da execução.

Do ponto de vista do financiamento, são computados os gastos realizados por cada esfera de governo com seus próprios recursos. Nesse conceito, não há uma preocupação se o dispêndio foi realizado diretamente pelo ente federado ou se foi destinado a custear ações de outra unidade governamental.

Pela ótica da execução, são considerados os dispêndios de cada esfera realizados com recursos próprios e provenientes de transferências intergovernamentais. Importa ressaltar que tais transferências consideram tanto os repasses que têm origem na partilha tributária quanto os repasses destinados ao financiamento da prestação descentralizada de determinados serviços.

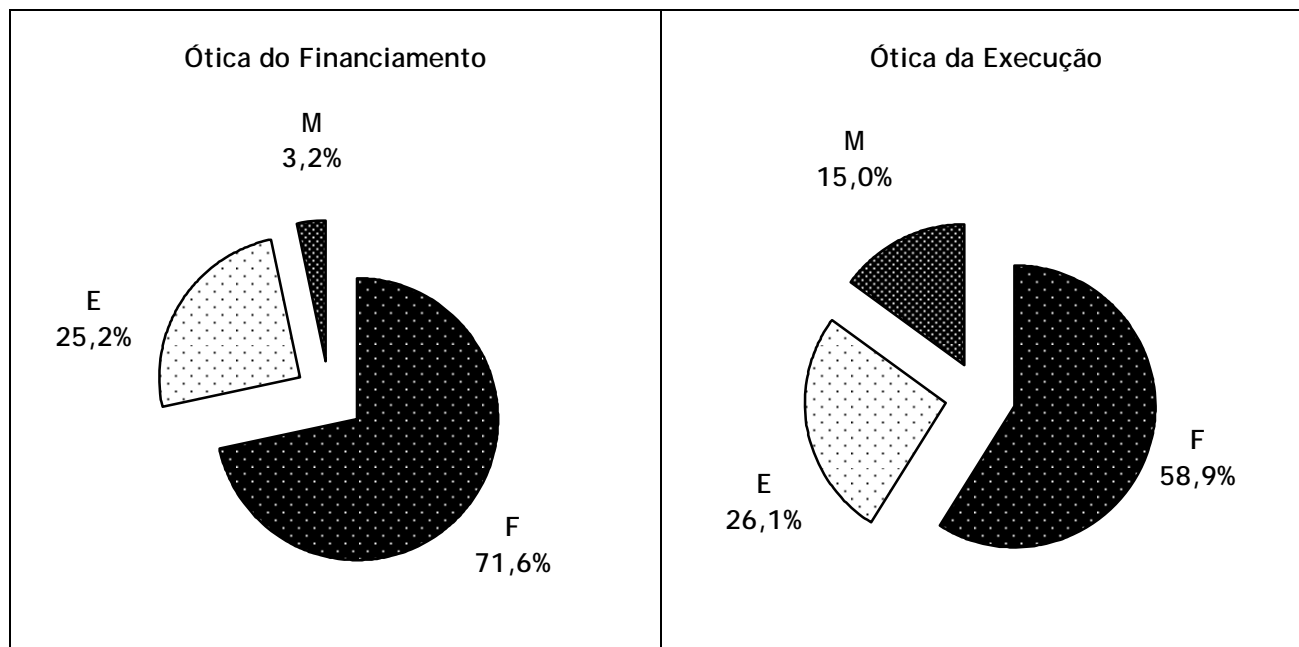
Considerados os dispêndios destinados à oferta de bens e serviços públicos bem como os gastos com os serviços e encargos da dívida, as despesas da União, estados e municípios totalizaram 39,4% do PIB em 2004²⁹.

Como se vê no Gráfico 2, pela ótica do financiamento, os municípios foram responsáveis por 3,2% (ou 1,3% do PIB) dos dispêndios nacionais. Computados os repasses intergovernamentais, a participação da esfera local subiu para 15,0% (ou 5,9% do PIB).

²⁸ Os resultados apresentados por Afonso (2006) foram ajustados em razão da mudança promovida pelo IBGE - o órgão brasileiro responsável pela elaboração das Contas Nacionais - na metodologia de cálculo do PIB. A divisão federativa das despesas permaneceu a mesma, a única alteração foram os valores dos dispêndios expressos como percentual do produto.

²⁹ Serviços e encargos da dívida são equivalentes a despesas com juros e amortizações.

Gráfico 2
Distribuição Federativa das Despesas: 2004
 Inclui os serviços e encargos da dívida
 (Total = 39,4% do PIB)



Elaboração Própria. Fonte Primária: Afonso (2006).
 F= Federal, E = Estadual e M = Municipal

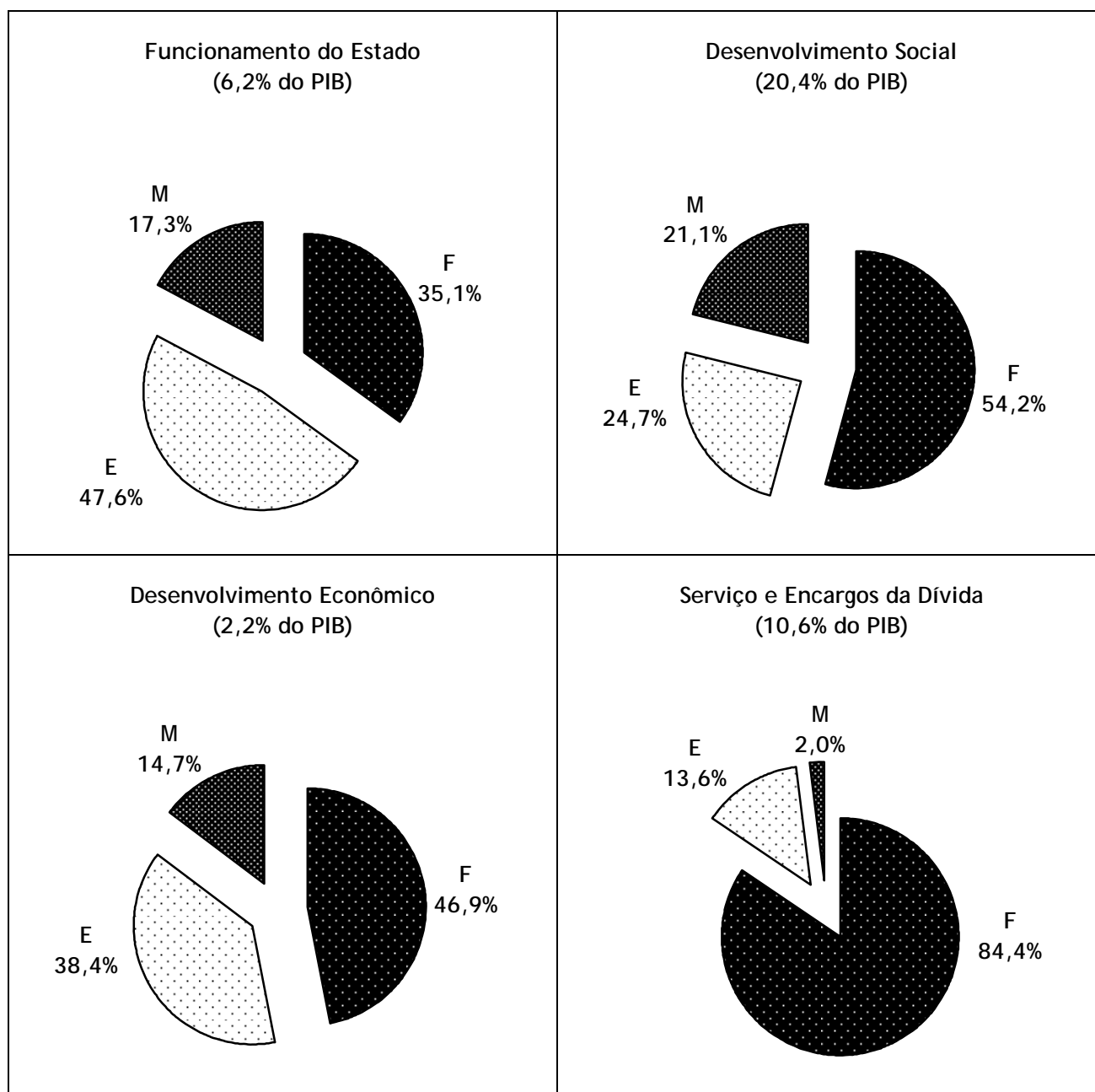
Note que a distribuição federativa das despesas se assemelha bastante com a divisão das receitas (ver Gráficos 1 e 2). Ainda que os municípios se mostrem capazes de obter recursos próprios, o sistema de transferências intergovernamentais é essencial para aumentar o seu papel na provisão de bens e serviços públicos³⁰.

Classificando os gastos públicos em grandes grupos de despesa³¹, verificamos que o grupo desenvolvimento social totalizou 20,4% do PIB. Esse grupo, que engloba desde gastos vinculados à seguridade social e educação até uma série dispêndios afins como habitação e urbanismo, foi o mais relevante no total das despesas governamentais. Note que apenas os municípios foram responsáveis pela execução de 21,1% (ou 4,3% do PIB) das despesas com funções sociais, revelando a grande importância dessa esfera de governo na área em questão (ver Gráfico 3).

³⁰ Importa ressaltar que comparações entre as receitas e despesas municipais devem ser feitas com cautela. Primeiro porque as duas informações referem-se a anos distintos: 2006 (receitas) e 2004 (despesas). Segundo porque as receitas foram estimadas de modo a considerar a totalidade dos municípios brasileiros. Já as despesas só puderam ser calculadas para um conjunto de 3.469 prefeituras para as quais existiam informações disponíveis.

³¹ Para maiores detalhes acerca das despesas incluídas em cada um dos grupos apresentados no Gráfico 3, ver Tabela A1 do anexo estatístico.

Gráfico 3
Distribuição Federativa dos Principais Grupos de Despesa: 2004
Conceito de Execução da Despesa
(Total = 39,4% do PIB)

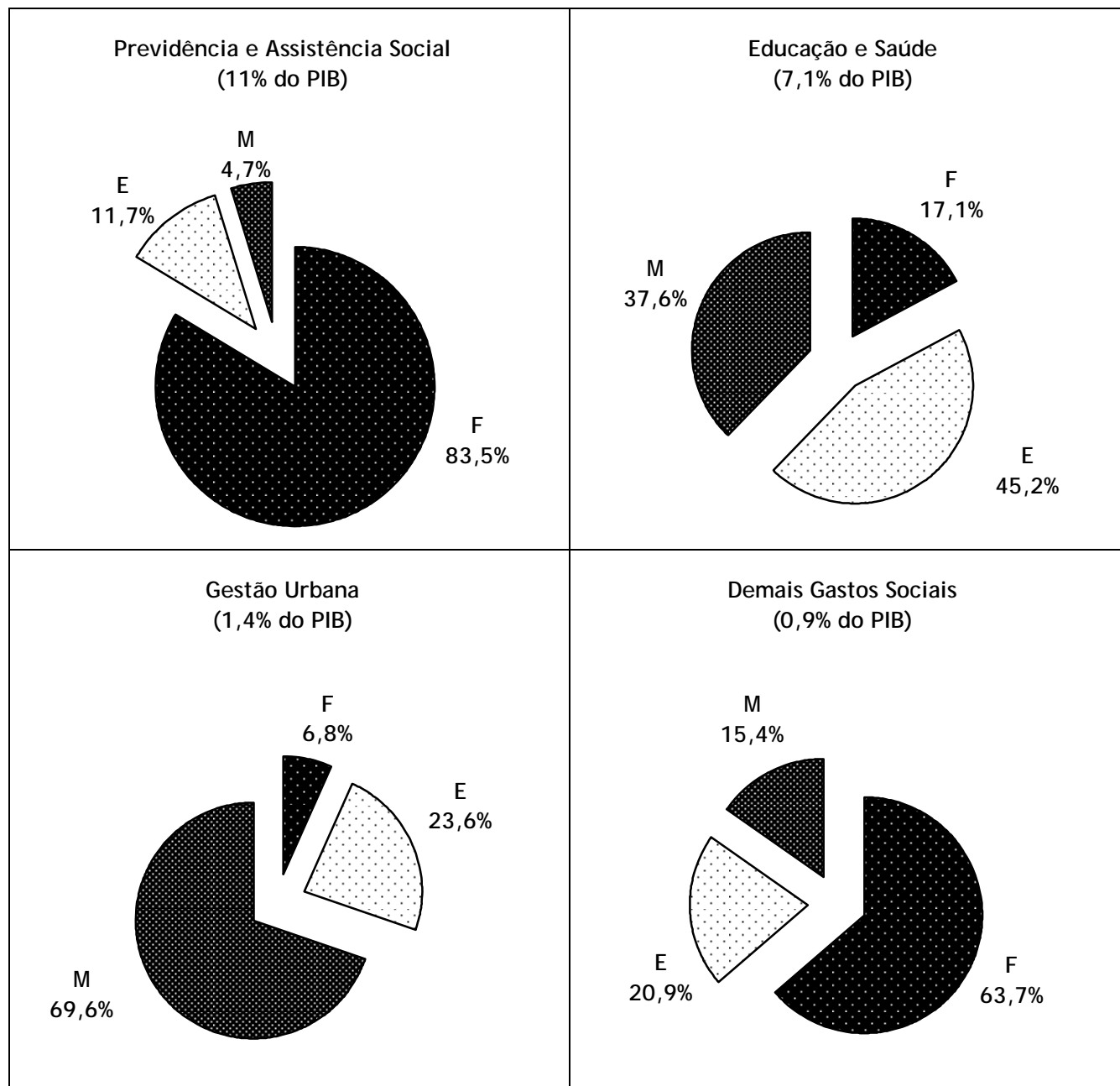


Elaboração Própria. Fonte: Tabela A1 do anexo estatístico.

F= Federal, E = Estadual e M = Municipal

Distribuindo os gastos sociais por principais áreas de atuação, constatamos, como era de se esperar, um claro predomínio dos municípios na execução dos dispêndios com gestão urbana (urbanismo, habitação, saneamento e gestão ambiental). Mas, o que chamou à atenção, foi a relevância dessa esfera na prestação dos serviços de educação e saúde - mais de 1/3 das despesas com as duas funções foram executadas diretamente pelos municípios (Gráfico 4).

Gráfico 4
Distribuição Federativa dos Gastos Sociais por Áreas de Atuação: 2004
Conceito de Execução da Despesa
(Total = 20,4% do PIB)



Elaboração Própria. Fonte: Tabela A1 do anexo estatístico.

F= Federal, E = Estadual e M = Municipal

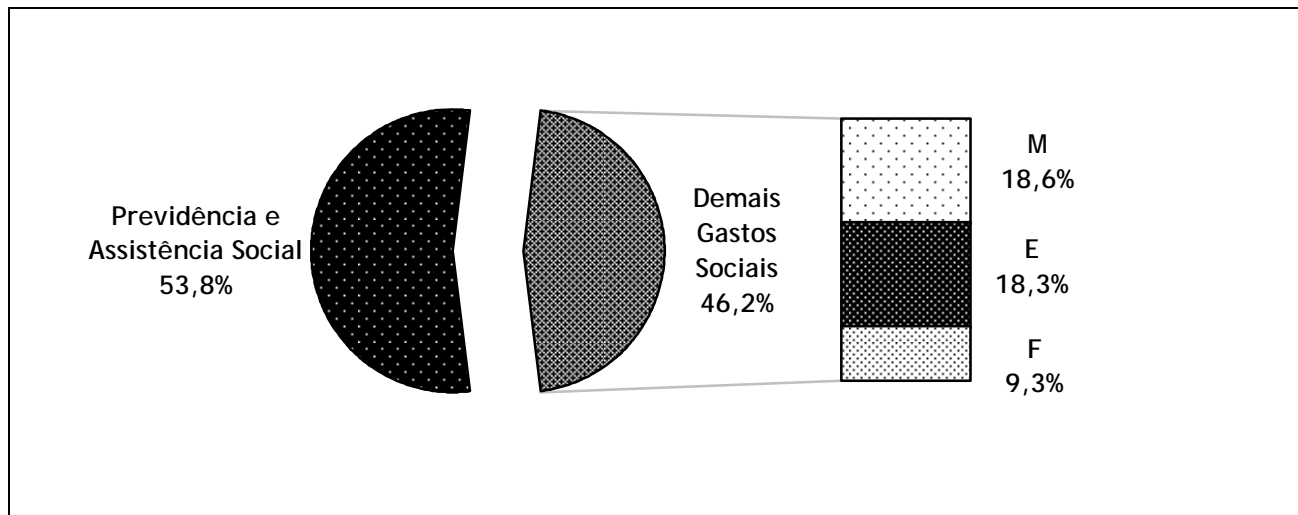
Somados os gastos sociais não incluídos na rubrica previdência e assistência, a importância da esfera municipal mostrou-se inequívoca, conforme demonstra o Gráfico 5.

Gráfico 5

Distribuição Federativa dos Gastos Sociais por Grandes Áreas de Atuação: 2004

Conceito de Execução da Despesa

(Total = 20,4% do PIB)

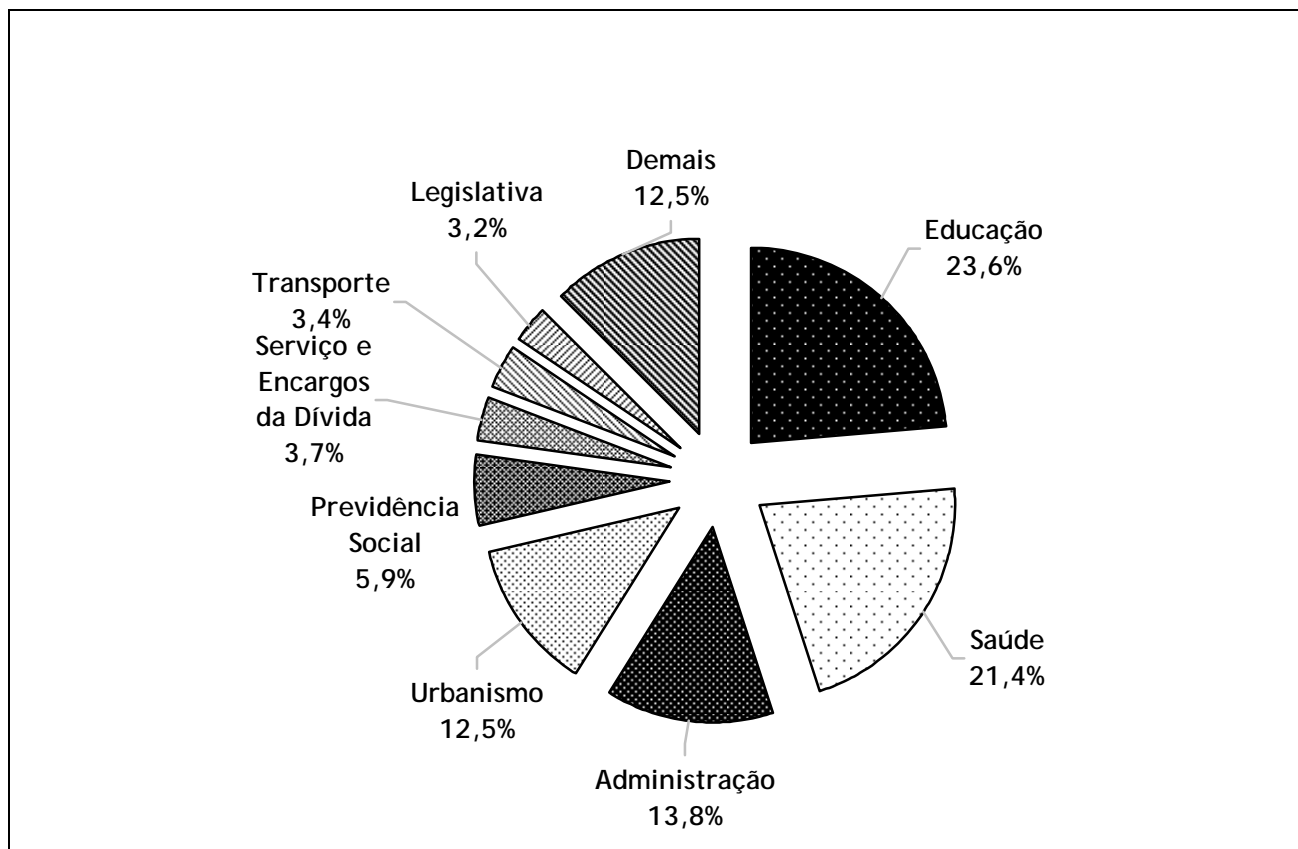


Elaboração Própria. Fonte: Tabela A1 do anexo estatístico.

F= Federal, E = Estadual e M = Municipal

Finalmente cabe demonstrar a distribuição das despesas municipais por principais funções. Como se vê no Gráfico 6, educação e saúde responderam por quase a metade dos dispêndios, o que reforça as evidências de que os municípios no Brasil não se ocupam apenas de funções tipicamente locais que, em geral, estão relacionadas à organização e gestão do espaço urbano.

Gráfico 6
Distribuição das Despesas Municipais: 2004
Conceito de Execução da Despesa
(Total = 5,9% do PIB)



Elaboração Própria. Fonte Primária: Afonso (2006).

Na tentativa de obter dados mais atualizados de despesa, a seguir, apresenta-se uma estimativa da distribuição federativa dos gastos com pessoal e investimento. O ano de referência é 2006 e a fonte de dados foram os balanços orçamentários de cada esfera de governo divulgados anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN (Gráfico 7).

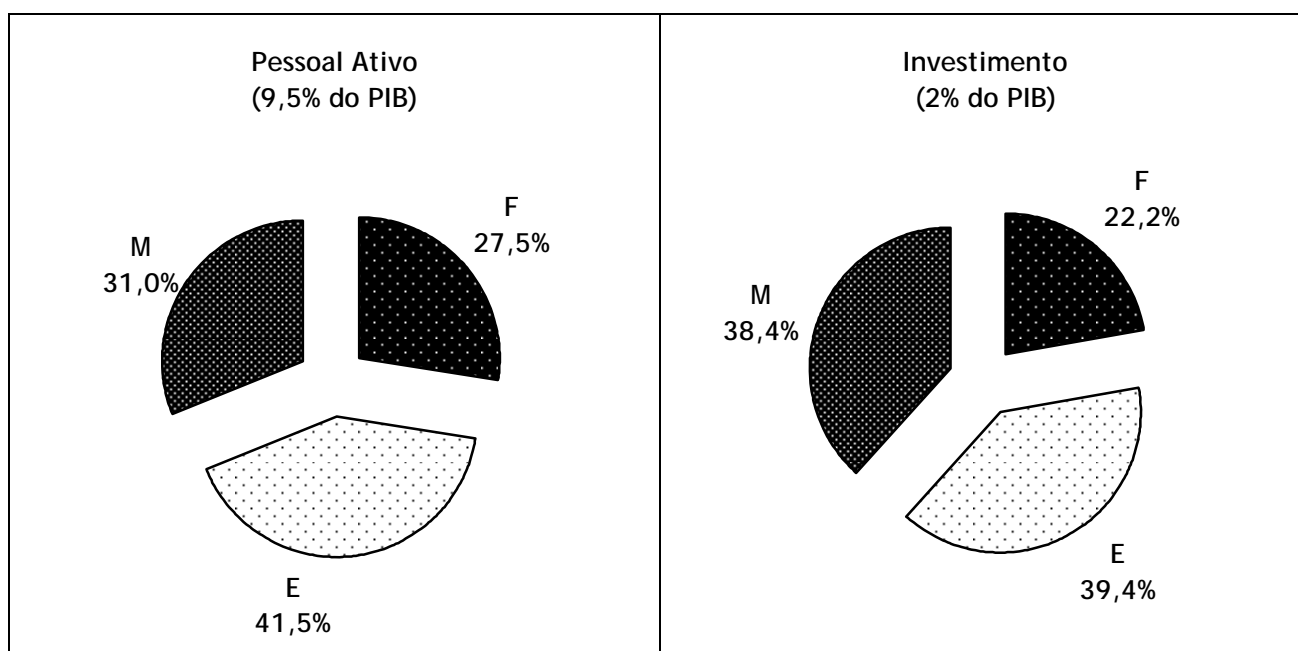
Os gastos com pessoal incluem os dispêndios realizados com servidores ativos bem como as despesas com contratação temporária e cargos de confiança. Nas esferas subnacionais, tratam-se de dispêndios essencialmente relacionados com a oferta de serviços sociais básicos.

Já os gastos com investimento refletem as despesas com o planejamento e execução de obras, e aquisição de instalações e equipamentos.

Em ambos os casos, note que os municípios alcançaram uma participação superior a da União e próxima a dos estados. Ainda que por caminhos distintos daqueles apresentados na análise anterior, mais uma vez, tem-se uma situação na qual a

esfera local demonstrou ter uma importância na Federação semelhante a do nível intermediário de governo.

Gráfico 7
Distribuição Federativa dos Gastos com Pessoal e Investimentos: 2006
Conceito de Execução da Despesa



Elaboração Própria. Fonte Primária: STN.
F= Federal, E = Estadual e M = Municipal

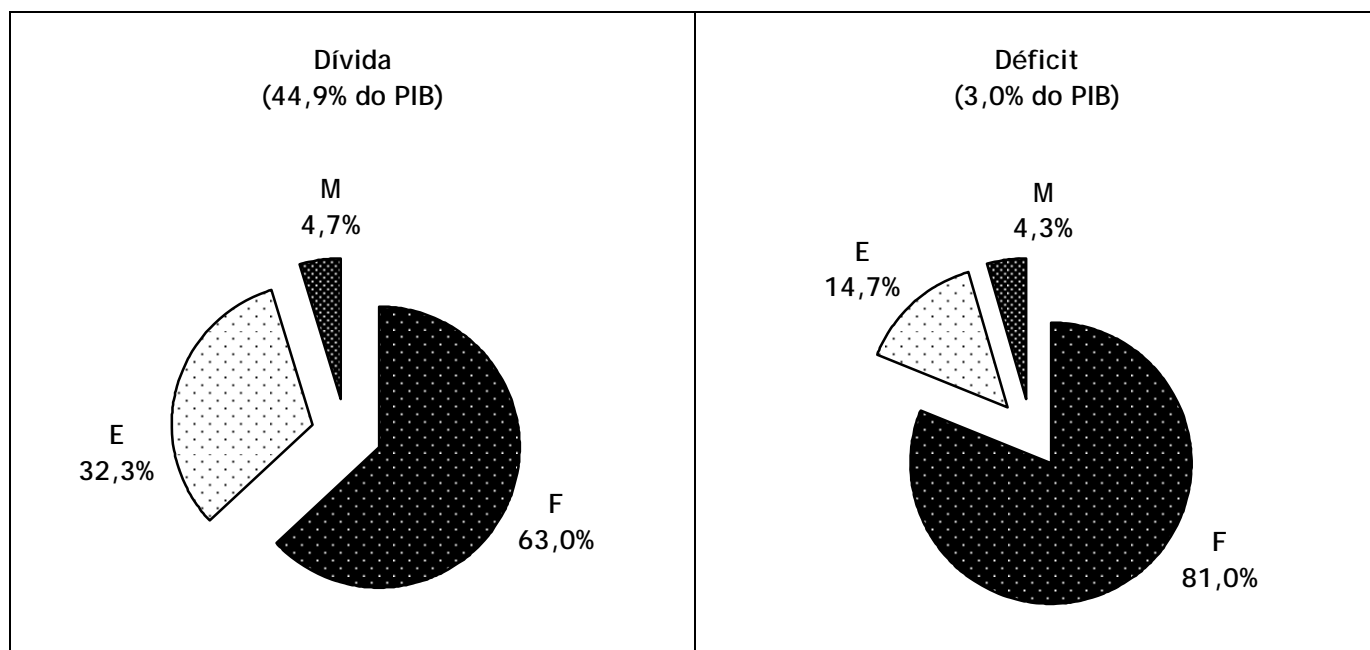
3.3. Indicadores de endividamento

Historicamente, os municípios brasileiros sempre contaram com menores possibilidades de endividamento comparativamente aos demais níveis de governo. Tal fato, aliado às duras medidas de ajuste fiscal que foram impostas a todo o setor público no período recente³², terminaram contribuindo para que a esfera local tenha apresentado uma baixa participação na dívida e déficit públicos, conforme indica o Gráfico 8.

³² Para maiores detalhes sobre as medidas de ajuste fiscal, ver nota do Ministério da Fazenda, disponível na Internet no endereço: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/respef.asp>, bem como as considerações relativas à Lei de Responsabilidade Fiscal feitas no Capítulo II deste trabalho.

Gráfico 8

Distribuição Federativa da Dívida e Déficit do Setor Público: 2006



Elaboração Própria. Fonte Primária: Banco Central do Brasil.
F= Federal, E = Estadual e M = Municipal.

Parte II - DIVISÃO GEOGRÁFICA DO TERRITÓRIO E DISPARIDADES SÓCIO-ECONÔMICAS

Como visto, a Constituição da República considera os 5.564 municípios como entes autônomos da Federação. Ainda que as determinações gerais relativas à estrutura político-administrativa e aos poderes delegados às unidades locais estejam presentes no texto constitucional, cada prefeitura conta com razoável grau de liberdade para definir suas prioridades e forma de atuação.

Importa ressaltar que não existe no país qualquer recomendação prévia de qual deve ser tamanho das cidades e tampouco sobre o número ideal de municípios por unidade da Federação. Conforme será apresentado no Capítulo V, a população dos municípios pode variar desde 1.000 habitantes até mais de 10 milhões. A quantidade de cidades presentes em cada estado não guarda muita relação com a fatia do território ocupada por cada unidade e/ou com a sua posição geográfica.

Esse quadro de acentuada autonomia, por si só, já é um indicativo de que os municípios brasileiros podem apresentar traços particulares. Quando agregamos a isso o fato de que o país é marcado por grandes disparidades sócio-econômicas, constatamos que as peculiaridades locais podem ser ainda maiores.

O ponto de partida de qualquer investigação que privilegie a esfera local de governo no Brasil consiste em reconhecer que os municípios são marcadamente heterogêneos, o que implica que suas características não podem ser corretamente apreendidas por meio de análises gerais.

Isto posto, o objetivo dos Capítulos que se seguem é fornecer uma panorama geral das mencionadas disparidades. Uma vez que essas disparidades terminam se traduzindo em diferentes oportunidades e restrições para os municípios explorarem os tributos de sua competência, compreendê-las é de fundamental importância para os propósitos desse trabalho.

O Capítulo IV apresenta indicadores sócio-econômicos por macrorregiões geográficas e unidades da Federação. Dado que os municípios são distribuídos por estados, que por seu turno são agregados em grandes regiões, as disparidades aí verificadas ilustram as distintas realidades com que se defrontam as unidades locais.

No Capítulo V, os municípios são classificados em grupos de análise que levam em consideração características comuns. Com base nessa classificação, o capítulo apresenta a distribuição dos municípios no território nacional bem como indicadores demográficos e sócio-econômicos.

Desde já ressalta-se que a classificação das unidades locais segundo parâmetros comuns atenua, mas não elimina, as diferenças existentes entre as mais de 5.000 prefeituras do país. As especificidades locais só poderiam ser capturadas em detalhe por meio de estudos de caso. No entanto, em razão da própria

heterogeneidade, trabalhar com grupos de análise é um caminho mais apropriado do que considerar resultados nacionais.

Capítulo IV - O BRASIL POR MACRORREGIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO

O território brasileiro se encontra dividido em cinco macrorregiões geográficas: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Essas regiões não constituem instâncias de governo e tampouco representam qualquer agregação institucional das instâncias subnacionais, mas possuem traços comuns no que se refere aos aspectos físicos, humanos, econômicos e culturais que caracterizam as distintas unidades que integram um país de dimensões continentais como o Brasil³³.

A Tabela 2, apresentada a seguir, demonstra que o Brasil é marcado por profundas diferenças no que tange à distribuição do seu território bem como da população e do PIB.

A região Norte, geograficamente, é a mais extensa do país, porém a de menor densidade demográfica e grau de urbanização relativamente baixo.

Situação oposta ao do Norte se observou nas regiões Sul e Sudeste. Importa destacar que o Sudeste concentrou em seus 4 estados quase a metade da população do país. Note que apenas no estado de São Paulo o número de habitantes superou o conjunto dos residentes de três regiões (Norte, Sul e Centro-Oeste) e se mostrou próximo da população nordestina (vide Tabelas 2 e A2 do anexo estatístico).

As regiões Nordeste e Centro-Oeste ocupam fatias semelhantes do território nacional, mas o Nordeste apresentou densidade demográfica bem maior embora com grau urbanização relativamente modesto.

³³ Parte das informações relativas às regiões foi extraída do site do Ministério das Relações Exteriores disponíveis no endereço: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/index.htm>.

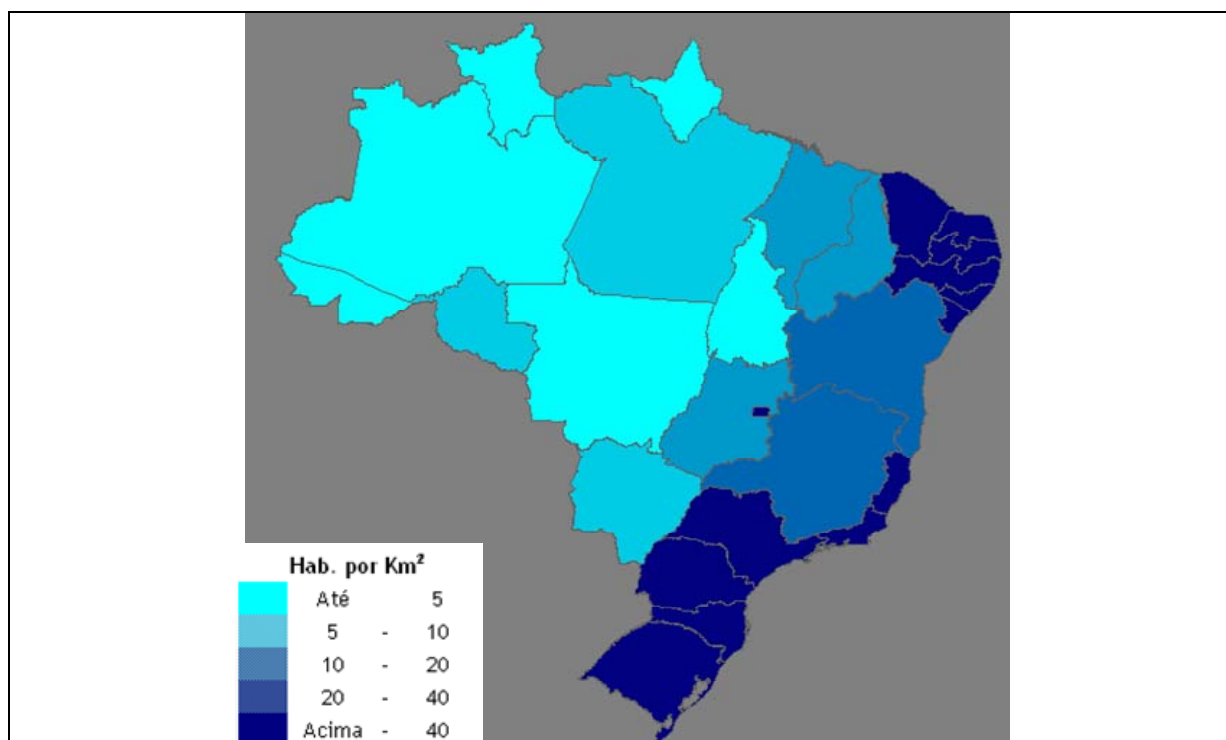
Tabela 2
Indicadores Demográficos e Econômicos por Regiões Geográficas e
Unidades da Federação

Região / UF		Distribuição Regional do Território (2006)	Distribuição Regional da População (2006)	Densidade Demográfica (hab./Km ²) (2006)	Grau de Urbanização (2006)	Distribuição Regional do PIB (2004)
Brasil		100,0	100,0	21,9	83,3	100,0
Norte		45,3	8,0	3,9	75,6	5,3
Nordeste		18,3	27,6	33,2	71,4	14,1
Sudeste		10,8	42,6	86,1	92,1	54,9
Sul		6,7	14,6	47,4	82,9	18,2
Centro-Oeste		18,9	7,1	8,3	86,3	7,5
N	RO	2,8	0,8	6,6	68,2	0,6
N	AC	1,8	0,4	4,5	69,6	0,2
N	AM	18,4	1,8	2,1	77,6	2,0
N	RR	2,6	0,2	1,8	82,3	0,1
N	PA	14,7	3,8	5,7	75,2	1,9
N	AP	1,7	0,3	4,3	93,7	0,2
N	TO	3,3	0,7	4,8	74,1	0,3
NE	MA	3,9	3,3	18,6	67,0	0,9
NE	PI	3,0	1,6	12,1	60,7	0,5
NE	CE	1,7	4,4	55,2	76,4	1,9
NE	RN	0,6	1,6	57,7	72,4	0,9
NE	PB	0,7	1,9	64,2	76,3	0,8
NE	PE	1,2	4,6	86,5	76,8	2,7
NE	AL	0,3	1,6	109,9	67,4	0,7
NE	SE	0,3	1,1	91,3	82,2	0,7
NE	BA	6,6	7,5	24,7	67,4	4,9
SE	MG	6,9	10,4	33,2	84,7	9,4
SE	ES	0,5	1,9	75,2	82,2	2,0
SE	RJ	0,5	8,3	356,1	96,9	12,6
SE	SP	2,9	22,0	165,4	94,6	30,9
S	PR	2,3	5,6	52,1	84,5	6,2
S	SC	1,1	3,2	62,5	82,5	4,0
S	RS	3,3	5,9	38,9	81,5	8,1
CO	MS	4,2	1,2	6,4	84,7	1,1
CO	MT	10,6	1,5	3,2	76,6	1,6
CO	GO	4,0	3,1	16,9	88,6	2,3
CO	DF	0,1	1,3	410,9	94,0	2,5

Fonte: Tabela A2 do anexo estatístico.

Em que pesem as diferenças regionais bem como entre os estados, de um modo geral, as áreas de maior concentração da população por Km², historicamente, se encontram localizadas próximas à faixa litorânea do país como pode ser visto no Mapa abaixo.

Mapa 3
Densidade Demográfica por Unidade da Federação: 2006



Fonte: Tabelas 2 e A2 do anexo estatístico.

O desbalanceamento entre o tamanho do território e a distribuição da população está intimamente relacionado com a repartição, também desequilibrada, da produção de bens e serviços do país.

De clima equatorial, a região Norte tem boa parte do seu território coberto pela Floresta Amazônica. Sua economia baseia-se no extrativismo vegetal bem como na exploração de minérios, o que termina resultando em uma reduzida participação no PIB nacional.

Dentre os 7 estados que integram o Norte, a maior parte ocupa as últimas posições no *ranking* de distribuição do PIB por unidade da Federação. As exceções são o Amazonas e o Pará. No primeiro caso, os incentivos fiscais concedidos pelo governo federal para a instalação de indústrias (especialmente montadoras de produtos eletroeletrônicos) na Zona Franca de Manaus contribuem para o desenvolvimento das áreas localizadas no entorno da capital. No caso do Pará, a economia é fortalecida pela exploração de minérios.

A região Centro-Oeste tem clima, relevo e vegetação bastante variados. Durante muito tempo, sua economia apoiava-se essencialmente na exploração de garimpos de ouro e diamantes. Já no período recente, a região tem experimentado grande dinamismo econômico em razão do desenvolvimento de uma moderna indústria agropecuária apoiada nas vendas para o mercado externo. Não obstante, sua participação no PIB no país ainda não é das mais expressivas.

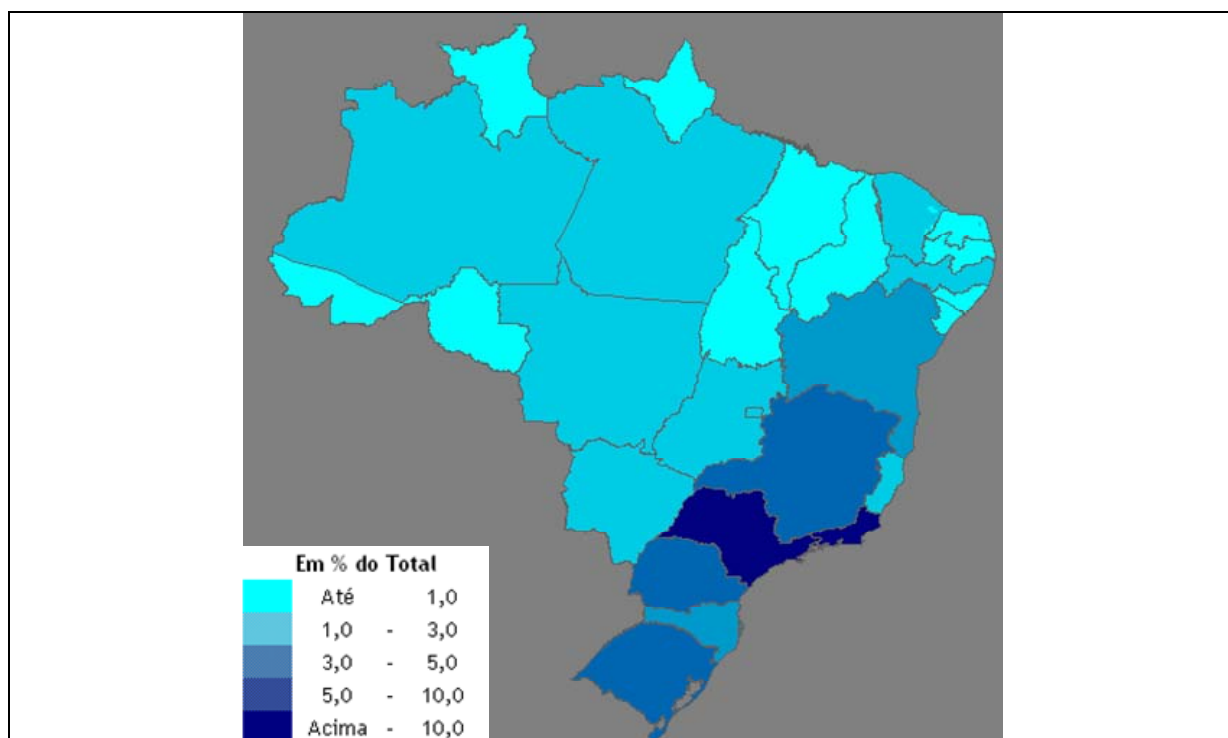
A região Nordeste é, sem dúvida, a mais heterogênea do país. Condições climáticas adversas, como a presença de grandes áreas de clima árido e semi-árido, prejudicam a economia de boa parte dos estados. As áreas que não são beneficiadas por projetos nacionais de irrigação terminam sobrevivendo da agricultura de subsistência. Em outras partes da região, mais próximas à faixa litorânea, observa-se a presença da agroindústria do açúcar que tanto conta com aparatos modernos de produção quanto com expedientes mais tradicionais. Finalmente, há alguns estados que são beneficiados pela exploração de petróleo e atividades correlatas.

A região Sul é a mais fria do país. Sua economia baseia-se essencialmente no agronegócio que utiliza modernas técnicas de cultivo. No estado do Paraná, localiza-se uma das mais importantes usinas hidrelétricas do país. Essas características explicam o fato da região ter apresentado o segundo índice de participação no PIB do país.

Finalmente, o Sudeste é a região de maior importância econômica e mais industrializada do país. Como demonstra a Tabela 2, seus estados foram responsáveis por mais da metade produção nacional. Com exceção do Espírito Santo, as demais unidades da região ocuparam os três primeiros lugares em participação no PIB.

As diferenças interestaduais no que respeita à distribuição do produto podem ser visualizadas com maior clareza no Mapa 4.

Mapa 4
Distribuição do PIB por Unidade da Federação: 2004



Fonte: Tabelas 2 e A2 do anexo estatístico.

As disparidades regionais até aqui destacadas também são observadas nos valores de PIB per capita e nas condições da vida (medidas pelo IDH) de cada estado, conforme é apresentado na Tabela 3 e nos Mapas 5 e 6.

O Distrito Federal, por se beneficiar da localização da capital da República em seu território, obteve os melhores indicadores. Não obstante, outras unidades pertencentes ao centro-sul do país também configuraram entre aquelas de maior PIB per capita e índice de desenvolvimento.

Para se ter uma idéia das discrepâncias regionais, basta dizer que o PIB per capita do Rio de Janeiro - o segundo maior do país - superou em 5 vezes o do Maranhão - último colocado.

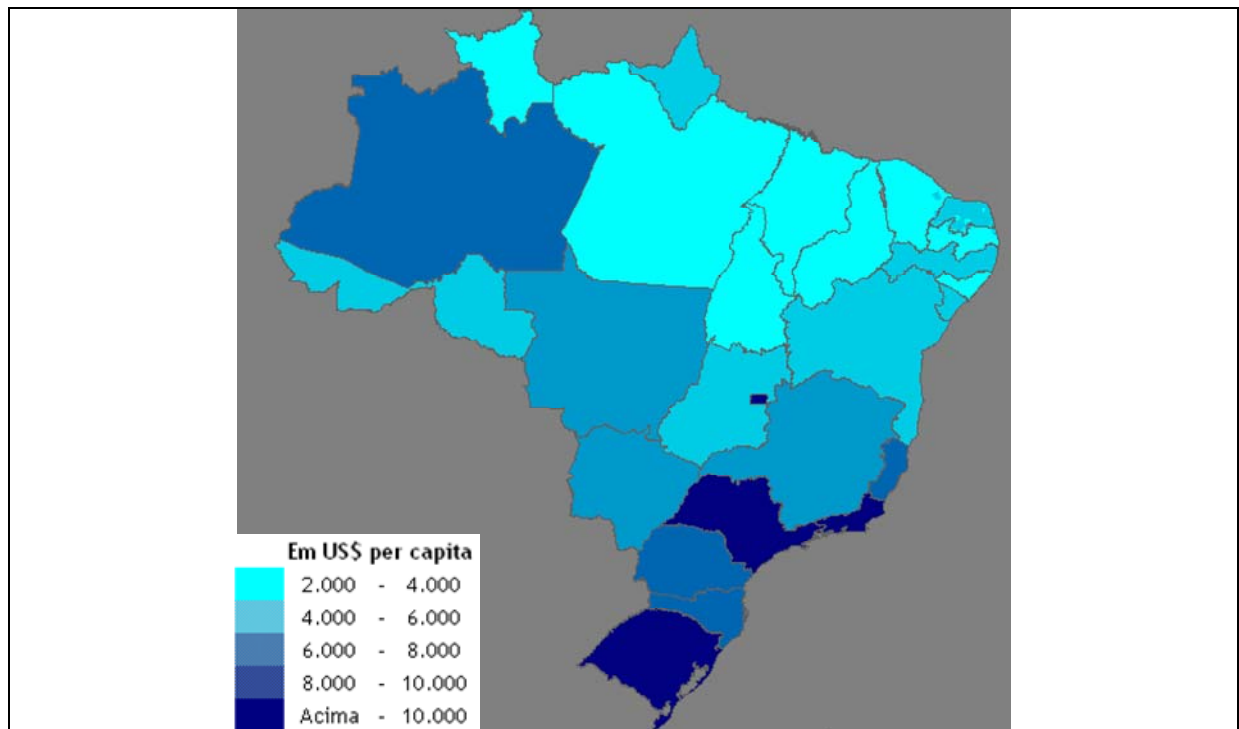
Enquanto no centro-sul do país o IDH da maior parte das suas unidades superou a média nacional, no Nordeste, esse índice não chegou a 0,700 na maioria dos estados.

Tabela 3
PIB per capita e IDH por Unidades da Federação

Região / UF		PIB per capita (2004)		IDH (2000)	
		US\$ (PPP)	% em relação à média nacional		% em relação à média nacional
BRASIL		7.583		0,766	
Norte		5.066	66,8		
Nordeste		3.840	50,6		
Sudeste		9.773	128,9		
Sul		9.416	124,2		
Centro-Oeste		8.101	106,8		
N	RO	4.862	64,1	0,735	96,0
N	AC	4.009	52,9	0,697	91,0
N	AM	8.912	117,5	0,713	93,1
N	RR	3.805	50,2	0,746	97,4
N	PA	3.891	51,3	0,723	94,4
N	AP	5.297	69,9	0,753	98,3
N	TO	2.943	38,8	0,710	92,7
NE	MA	2.142	28,2	0,636	83,0
NE	PI	2.254	29,7	0,656	85,6
NE	CE	3.250	42,9	0,700	91,4
NE	RN	4.185	55,2	0,705	92,0
NE	PB	3.246	42,8	0,661	86,3
NE	PE	4.466	58,9	0,705	92,0
NE	AL	3.022	39,8	0,649	84,7
NE	SE	5.286	69,7	0,682	89,0
NE	BA	4.949	65,3	0,688	89,8
SE	MG	6.836	90,1	0,773	100,9
SE	ES	8.019	105,8	0,765	99,9
SE	RJ	11.409	150,5	0,807	105,4
SE	SP	10.697	141,1	0,820	107,0
S	PR	8.359	110,2	0,787	102,7
S	SC	9.477	125,0	0,822	107,3
S	RS	10.382	136,9	0,814	106,3
CO	MS	6.972	91,9	0,778	101,6
CO	MT	7.920	104,4	0,773	100,9
CO	GO	5.846	77,1	0,776	101,3
CO	DF	14.864	196,0	0,844	110,2

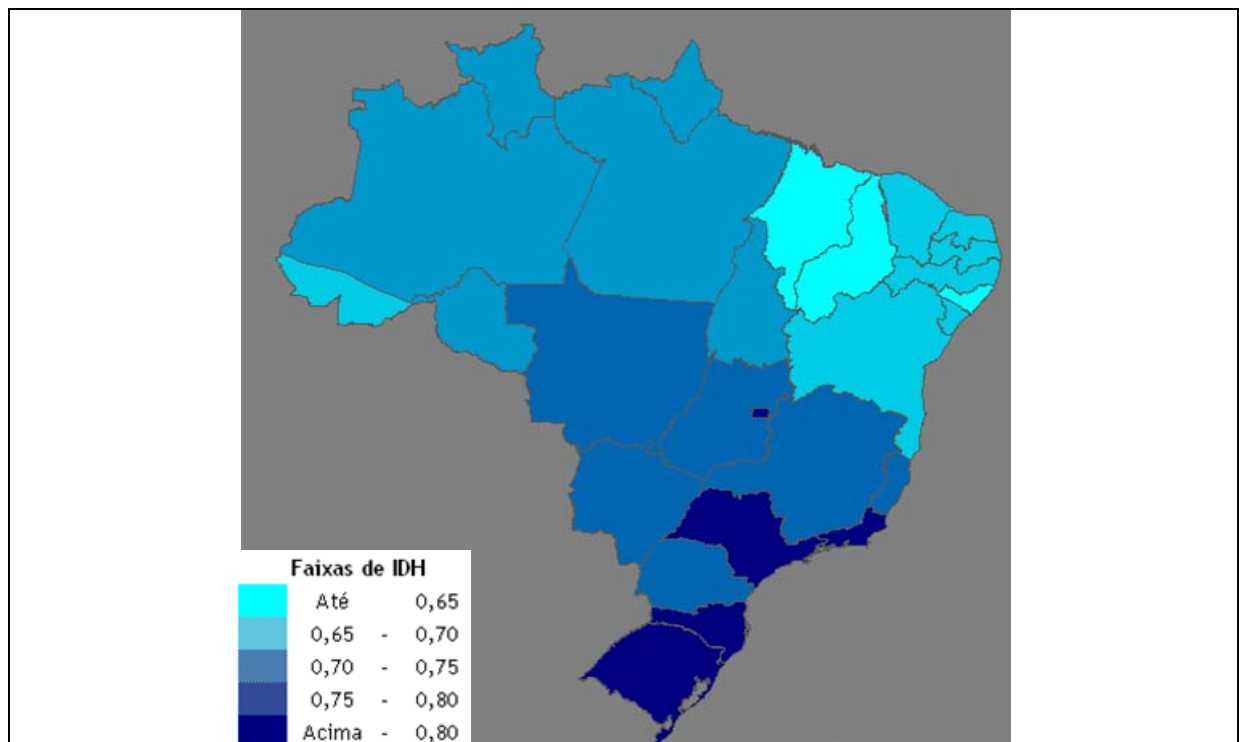
Elaboração Própria. Fontes Primárias: IBGE e PNUD.

Mapa 5
 PIB per capita por UF: 2004



Fonte: Tabela 3.

Mapa 6
 IDH por UF: 2000



Fonte: Tabela 3.

Capítulo V - O BRASIL POR MUNICÍPIOS

5.1. Municípios por Classes de Tamanho da População

Na década de 90, houve uma explosão de novos municípios no Brasil em consequência da Constituição Federal de 1988, que delegou aos estados a prerrogativa de estabelecer as normas para a criação de um município. Muitas cidades de pequeno porte encontraram vantagens em se dividir em novas unidades uma vez que, conforme será visto na seção 6.2, as regras de distribuição da principal transferência do governo federal para a esfera local (o FPM) beneficiam os municípios menos populosos.

O número de municípios passou de 4.267 em 1991 para 5.507 em 2000 - um aumento de 1.240 novas unidades ou uma média de 137,8 por ano³⁴.

Nos últimos anos houve um arrefecimento dessa tendência em virtude das limitações impostas pela legislação federal. De 2000 a 2005 foram criados 57 municípios e atualmente existem 5.564 unidades.

Para demonstrar a heterogeneidade que caracteriza essas unidades, o primeiro esforço realizado neste trabalho consistiu em estratificar os municípios por tipologias de tamanho. A população residente em cada cidade foi o parâmetro adotado para classificar as prefeituras que não são capitais estaduais. Os municípios das capitais, independente do tamanho da sua população, foram tratados separadamente das demais cidades em virtude de ocuparem lugar de destaque na distribuição regional dos principais indicadores demográficos, sócio-econômicos e fiscais da esfera local de governo.

A Tabela 4 mostra que as micro cidades - com população inferior a 5 mil habitantes - representaram quase um ¼ do conjunto das unidades locais e abrigaram cerca de 2,5% da população do país em 2006. No outro extremo, os municípios de grande porte e as capitais estaduais - em número bastante reduzido comparado com as demais prefeituras - concentraram mais da metade dos brasileiros³⁵.

³⁴ As implicações desse fenômeno foram estudadas por Gomes e MacDowell (2000).

³⁵ Deste ponto em diante do trabalho, sempre que se fizer referência a algum município, entre parênteses, será feita uma referência à sigla do estado do qual o município faz parte.

Tabela 4
Distribuição dos Municípios e da População por Faixas Populacionais: 2006

Faixas Populacionais	Tipologia por Tamanho da População	N° de Municípios		População	
		Total	Distribuição %	Total Em mil hab.	Distribuição %
Brasil		5.564	100,0	186.771	100,0
Até 5.000 hab.	Micro	1.371	24,6	4.576	2,5
De 5.001 a 10.000 hab.	Pequeno	1.291	23,2	9.322	5,0
De 10.001 a 20.000 hab.		1.291	23,2	18.594	10,0
De 20.001 a 50.000 hab.	Médio	1.033	18,6	31.250	16,7
De 50.001 a 100.000 hab.		311	5,6	21.795	11,7
De 100.001 a 500.000 hab.	Grande	224	4,0	44.971	24,1
Acima de 500.001 hab.		16	0,3	11.856	6,3
Capitais	Capitais	27	0,5	44.406	23,8

Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE.

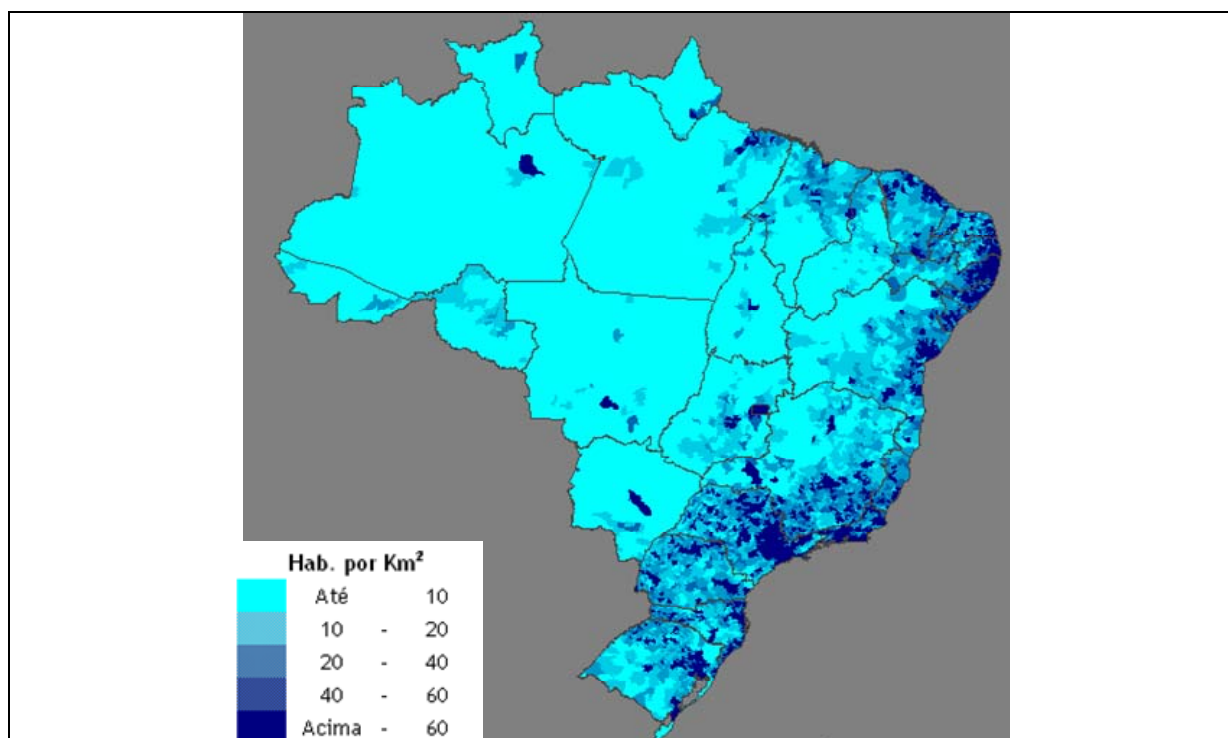
Importa destacar que as disparidades também estão presentes dentro de cada classe de município. Por exemplo, entre as capitais estaduais encontra-se São Paulo (SP) - o maior município do Brasil com 11 milhões de habitantes - e Palmas (TO) onde residiram 221 mil pessoas, segundo estimativas para 2006.

A despeito de qual seja o tamanho do município, ressalta-se mais uma vez que todos desfrutam da mesma autonomia perante a Constituição. A prova disso é que Borá (SP) - a menor cidade do país cuja população não chegou a 1.000 habitantes - possui as mesmas prerrogativas de ente federado que São Paulo (SP).

Independente do porte do município, tal como já havia sido observado no caso dos estados, verificou-se maior densidade demográfica nas faixas litorâneas. No interior do país, as áreas de maior concentração populacional acompanharam a tendência histórica de localização no entorno das capitais (Mapa 7).

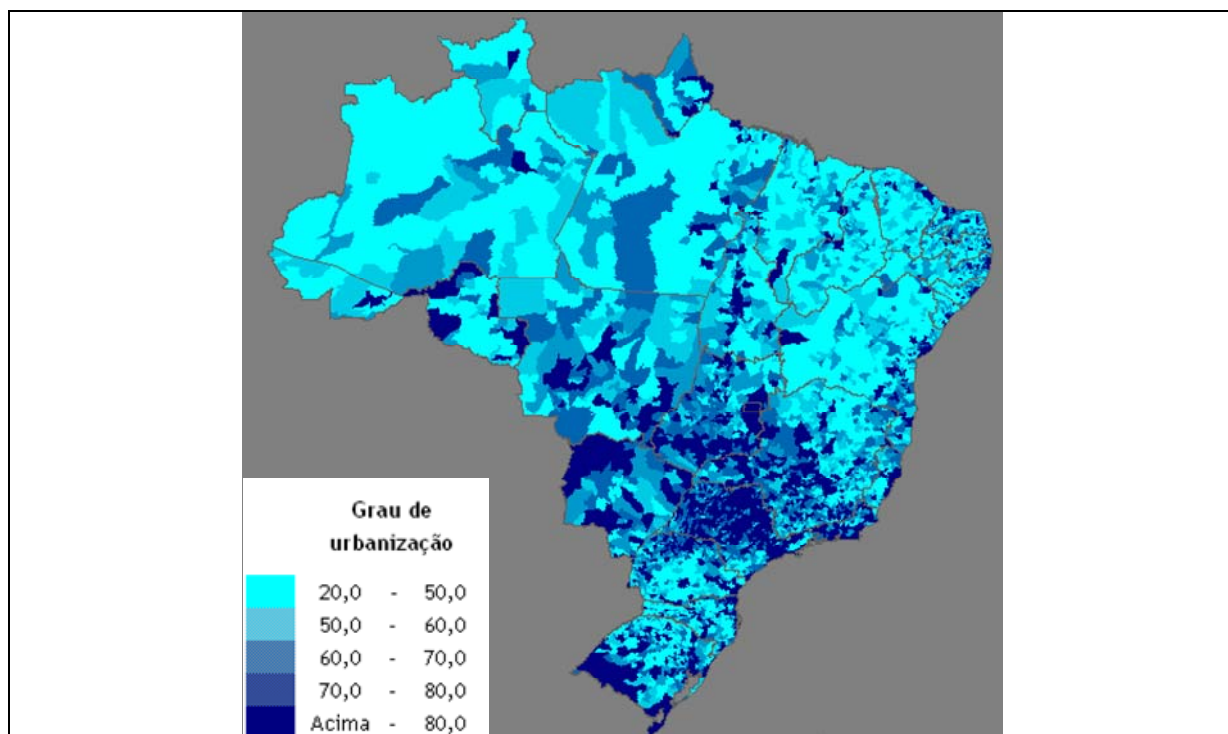
De um modo geral, boa parte da população brasileira reside em zonas urbanas. No centro-sul do país o grau de urbanização foi maior. Já nas regiões Norte e Nordeste as maiores concentrações de população urbana foram observadas nas áreas próximas às capitais estaduais (Mapa 8).

Mapa 7
Densidade Demográfica por Município: 2006 (a)



Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE. (a) Valores estimados com base no Censo de 2000.

Mapa 8
Grau de Urbanização por Município: 2006 (a)



Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE. (a) Valores estimados com base no Censo de 2000.

A Tabela 5 mostra a heterogeneidade espacial. O número de municípios variou consideravelmente por estado, refletindo as diferenças econômicas, demográficas e territoriais de cada unidade da Federação. Roraima foi o estado com o menor número de municípios (15) e Minas Gerais apresentou o maior número (853)³⁶.

A distribuição por classes de tamanho também foi díspare e não se verificou muita correlação espacial. Por exemplo, estados com nenhum ou baixo percentual de micro municípios vão desde o Amazonas até o Rio de Janeiro, passando por Ceará e Espírito Santo. Ao contrário disso, no Tocantins, Rio Grande do Sul e Goiás, mais de 40% dos seus municípios foram classificados na faixa de até 5 mil habitantes.

No outro extremo, em apenas três estados, a participação das cidades grandes na distribuição das unidades locais superou a marca de 10%. São eles: Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo.

³⁶ A distribuição regional e estadual da população de cada classe de tamanho de município está disponível na Tabela A4 do anexo estatístico.

Tabela 5
Distribuição dos Municípios por Classes de Tamanho da População, segundo
Regiões Geográficas e Unidades da Federação: 2006

Regiões	UF	N° de Municípios por UF	Classes de Município por Tamanho da População (a)				
			Micro	Pequeno	Médio	Grande	Capitais
Brasil		5.564	24,6%	46,4%	24,2%	4,3%	0,5%
Norte		449	21,4%	41,4%	33,0%	2,7%	1,6%
Nordeste		1.793	14,8%	53,2%	29,0%	2,5%	0,5%
Sudeste		1.668	24,6%	43,9%	23,7%	7,6%	0,2%
Sul		1.188	37,2%	41,9%	16,8%	3,8%	0,3%
Centro-Oeste		466	33,7%	45,5%	17,4%	2,6%	0,9%
N	RO	52	9,6%	57,7%	28,8%	1,9%	1,9%
N	AC	22	13,6%	59,1%	22,7%		4,5%
N	AM	62		46,8%	50,0%	1,6%	1,6%
N	RR	15		80,0%	13,3%		6,7%
N	PA	143	2,1%	32,2%	59,4%	5,6%	0,7%
N	AP	16	31,3%	50,0%	6,3%	6,3%	6,3%
N	TO	139	57,6%	34,5%	6,5%	0,7%	0,7%
NE	MA	217	5,1%	57,1%	34,1%	3,2%	0,5%
NE	PI	223	39,5%	50,7%	9,0%	0,4%	0,4%
NE	CE	184	0,5%	48,9%	46,2%	3,8%	0,5%
NE	RN	167	33,5%	50,9%	13,8%	1,2%	0,6%
NE	PB	223	34,5%	52,5%	11,7%	0,9%	0,4%
NE	PE	185	1,6%	46,5%	46,5%	4,9%	0,5%
NE	AL	102	5,9%	56,9%	35,3%	1,0%	1,0%
NE	SE	75	14,7%	52,0%	30,7%	1,3%	1,3%
NE	BA	417	3,1%	58,0%	35,3%	3,4%	0,2%
SE	MG	853	28,4%	50,5%	17,9%	3,0%	0,1%
SE	ES	78		55,1%	33,3%	10,3%	1,3%
SE	RJ	92	1,1%	30,4%	43,5%	23,9%	1,1%
SE	SP	645	25,9%	35,7%	27,3%	11,0%	0,2%
S	PR	399	27,8%	50,1%	17,5%	4,3%	0,3%
S	SC	293	35,8%	44,7%	16,0%	3,1%	0,3%
S	RS	496	45,6%	33,7%	16,7%	3,8%	0,2%
CO	MS	78	12,8%	57,7%	25,6%	2,6%	1,3%
CO	MT	141	30,5%	51,8%	14,9%	2,1%	0,7%
CO	GO	246	42,3%	38,2%	16,3%	2,8%	0,4%
CO	DF	1					100,0%

Fonte: Tabela A3 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

5.2. Classificação dos Municípios por Microrregião e Classes de Rendimento

O grande desafio de qualquer estudo cujo objeto seja os municípios brasileiros consiste em encontrar critérios adequados para lidar com as distintas realidades que caracterizam as mais de 5.000 cidades existentes no país.

Resultados agregados são interessantes quando se deseja comparar o nível local de governo com as demais esferas. Não obstante, não podem ser tomados como um retrato fiel do comportamento de certas variáveis em diversas prefeituras.

Em virtude das disparidades sócio-econômicas apontadas no Capítulo IV, construir indicadores municipais por macrorregião geográfica ou unidades da Federação, seguramente, é mais adequado do que a produção de indicadores nacionais. No entanto, esse procedimento não considera que as unidades locais também são díspares em relação ao tamanho da sua população.

A estratificação dos municípios por faixas populacionais, dentro de cada região e estado, termina sendo o caminho adotado pela maior parte dos pesquisadores que estudam essa esfera de governo. Especificamente no tange à análise das receitas próprias municipais, esse caminho é considerado adequado à medida que se observa uma tendência dos recursos tributários próprios serem pouco representativos para as cidades menos populosas.

O grande problema é que a classificação populacional não é suficiente para explicar as razões que levam determinadas unidades a explorarem de forma diferenciada os tributos de sua competência.

Sem dúvida, é razoável supor que os municípios menores não encontrem as mesmas oportunidades para arrecadar tributos próprios do que, por exemplo, as capitais estaduais e as cidades de grande porte. Não obstante, é preciso considerar outros fatores que afetam o potencial tributário local como o nível de rendimento das famílias e a inserção da cidade nos centros produtivos do seu estado.

Na tentativa de minimizar as dificuldades supracitadas, este trabalho agrega aos mecanismos tradicionais de análise uma forma alternativa de classificação dos municípios. De acordo com esse procedimento, além de aspectos regionais e demográficos, a distribuição das unidades locais por microrregião e classes de rendimento também é levada em conta na construção de indicadores municipais.

A classificação por microrregião atende aos critérios estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As microrregiões são definidas por estado e agregam em torno de um município pólo unidades que estão sob sua área de influência. Ao todo, o IBGE define 558 microrregiões³⁷.

³⁷ Conforme descrito anteriormente, os estados podem, por meio de lei complementar, instituir microrregiões com a finalidade de organizar, planejar e/ou executar funções públicas de interesse comum. Entretanto, como são raras as microrregiões definidas dessa maneira, essa forma agregação de municípios termina atendendo aos critérios estipulados pelo IBGE.

As classes de rendimento foram definidas pelo Ministério da Integração Nacional e resultaram do cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita. Seguindo esses critérios, as microrregiões foram classificadas em quatro grupos: alta renda, dinâmica, estagnada e baixa renda³⁸.

A classe de alta renda compreende microrregiões com alto rendimento domiciliar por habitante independente do dinamismo observado.

A tipologia dinâmica considera microrregiões com rendimentos médio e baixo, mas com dinâmica econômica significativa.

O grupo estagnada engloba microrregiões com rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico. Em geral, refletem dinamismo em períodos passados e possuem estrutura socioeconômica considerável.

Finalmente, as microrregiões de baixa renda são aquelas com pequeno rendimento e pouco dinamismo.

Desde já ressalta-se que a classificação acima descrita não elimina as enormes disparidades que caracterizam os municípios brasileiros. Mesmo dentro de cada microrregião, as cidades podem apresentar importantes diferenças, que necessitam de estudos de casos para serem capturadas.

Não obstante, a distribuição dos municípios por microrregião e classes de rendimento é útil à medida que contribui para agregar elementos qualitativos às análises que privilegiam apenas critérios regionais e/ou populacionais. Conforme será desenvolvido no Capítulo VIII, ser pouco populoso não significa necessariamente que o município não tenha interesse em obter recursos por meio de esforço próprio de arrecadação. Se este município está inserido nas áreas de alta renda ou mesmo estagnada, é de se esperar que a unidade em questão tenha maiores condições para arrecadar os tributos de sua competência do que, por exemplo, os municípios integrantes de microrregiões de baixa renda.

5.3. Municípios por Microrregião, Classes de Rendimento e Tamanho

Como se vê na Tabela 6, a maior parte das cidades brasileiras foi classificada nas microrregiões de tipologia estagnada, que reuniram pouco mais de 1/5 da população nacional com grau de urbanização estimado em 72,9%³⁹. Por outro lado, os municípios das microrregiões de alta renda – que ocuparam o segundo lugar na distribuição das cidades segundo o critério de rendimentos – abrigaram mais da metade dos residentes no país e apresentaram elevada taxa de urbanização.

³⁸ Vide documento produzido pelo Ministério para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (sem data).

³⁹ O grau de urbanização do conjunto da população brasileira apresentado na Tabela 6 diverge dos resultados da Tabela 2 porque não há estatísticas mais recentes da população urbana por município. Para superar essa lacuna, foi realizada uma estimativa com base no grau de urbanização de cada cidade divulgado no Censo de 2000 pelo IBGE.

A quantidade de municípios das classes dinâmica e baixa renda foi semelhante. Ambas as classes concentraram baixos percentuais de população com grau de urbanização também modesto.

Tabela 6
Distribuição dos Municípios e da População por Classes de Rendimento: 2006

Classes de Rendimento	N° de Municípios		População		
	Total	Distribuição %	Total Em mil hab.	Distribuição %	Grau de Urbanização (a)
Brasil	5.564	100,0	186.771	100,0	81,8
Alta Renda	1.573	28,3	107.486	57,5	93,6
Dinâmica	960	17,3	14.285	7,6	55,3
Estagnada	2.318	41,7	50.197	26,9	72,9
Baixa Renda	713	12,8	14.803	7,9	51,6

Fontes: Tabela A5 e A6 do anexo estatístico e IBGE para estimativa de grau de urbanização.

(a) Valores estimados com base no Censo de 2000.

A distribuição espacial dos municípios por classes de rendimento é apresentada na Tabela 7 e Mapa 9⁴⁰.

⁴⁰ A distribuição regional e estadual da população de cada classe de rendimento está disponível na Tabela A6 do anexo estatístico.

Tabela 7
Distribuição dos Municípios por Classes de Rendimento, segundo
Regiões Geográficas e Unidades da Federação: 2006

Regiões	UF	N° de Municípios por UF	Classes de Rendimento			
			Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Brasil		5.564	28,3%	17,3%	41,7%	12,8%
Norte		449	6,2%	23,6%	44,3%	25,8%
Nordeste		1.793	2,8%	31,6%	32,6%	33,0%
Sudeste		1.668	46,7%	8,2%	44,8%	0,3%
Sul		1.188	47,8%	1,5%	50,7%	
Centro-Oeste		466	31,8%	28,5%	39,7%	
N	RO	52	13,5%	17,3%	69,2%	
N	AC	22		50,0%	50,0%	
N	AM	62		37,1%	19,4%	43,5%
N	RR	15	26,7%	53,3%	20,0%	
N	PA	143	4,2%	18,9%	42,7%	34,3%
N	AP	16		50,0%	50,0%	
N	TO	139	7,9%	14,4%	48,9%	28,8%
NE	MA	217		6,0%	12,0%	82,0%
NE	PI	223		59,6%	26,5%	13,9%
NE	CE	184	4,9%	14,7%	20,1%	60,3%
NE	RN	167	1,8%	83,2%	7,8%	7,2%
NE	PB	223	2,7%	28,7%	27,4%	41,3%
NE	PE	185	4,3%	22,7%	47,0%	25,9%
NE	AL	102	9,8%	32,4%		57,8%
NE	SE	75	5,3%	52,0%	22,7%	20,0%
NE	BA	417	2,4%	18,2%	68,3%	11,0%
SE	MG	853	25,3%	12,7%	61,4%	0,6%
SE	ES	78	26,9%		73,1%	
SE	RJ	92	58,7%	25,0%	16,3%	
SE	SP	645	75,7%	0,9%	23,4%	
S	PR	399	23,6%	4,5%	71,9%	
S	SC	293	80,5%		19,5%	
S	RS	496	48,0%		52,0%	
CO	MS	78	14,1%	26,9%	59,0%	
CO	MT	141	21,3%	48,9%	29,8%	
CO	GO	246	43,1%	17,5%	39,4%	
CO	DF	1	100,0%			

Fonte: Tabela A5 do anexo estatístico.

Com exceção apenas do Sudeste, em todas as regiões, o maior número de cidades foi classificada na tipologia estagnada.

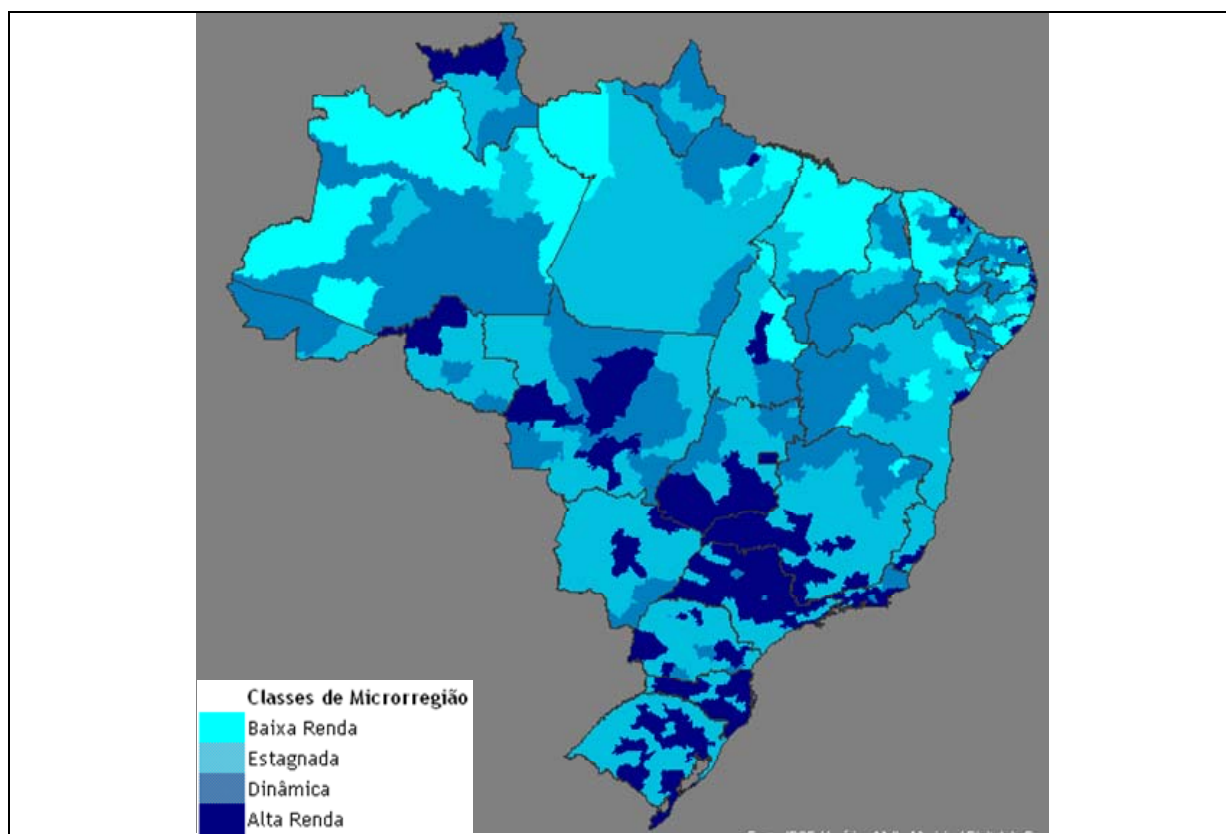
Em consonância com que já havia sido observado na análise de indicadores regionais efetuada no Capítulo IV, o grupo de alta renda foi mais relevante na distribuição dos municípios localizados nos estados do centro-sul do país. Em contraste, as unidades inseridas nas microrregiões de baixa renda só estiveram presentes em Minas Gerais.

Os estados do Norte e, especialmente, Nordeste foram aqueles com maior concentração de municípios na categoria de baixa renda. Nessas regiões, de um modo geral, as cidades de alta renda só tiveram presença mais marcante entre as prefeituras de grande porte e as capitais estaduais (ver Tabela 9).

Finalmente, a tipologia dinâmica foi mais importante na distribuição dos municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que reflete o fato da economia dessas regiões ainda se encontrar em estágio mais atrasado de desenvolvimento em comparação com o Sudeste e Sul.

Mapa 9

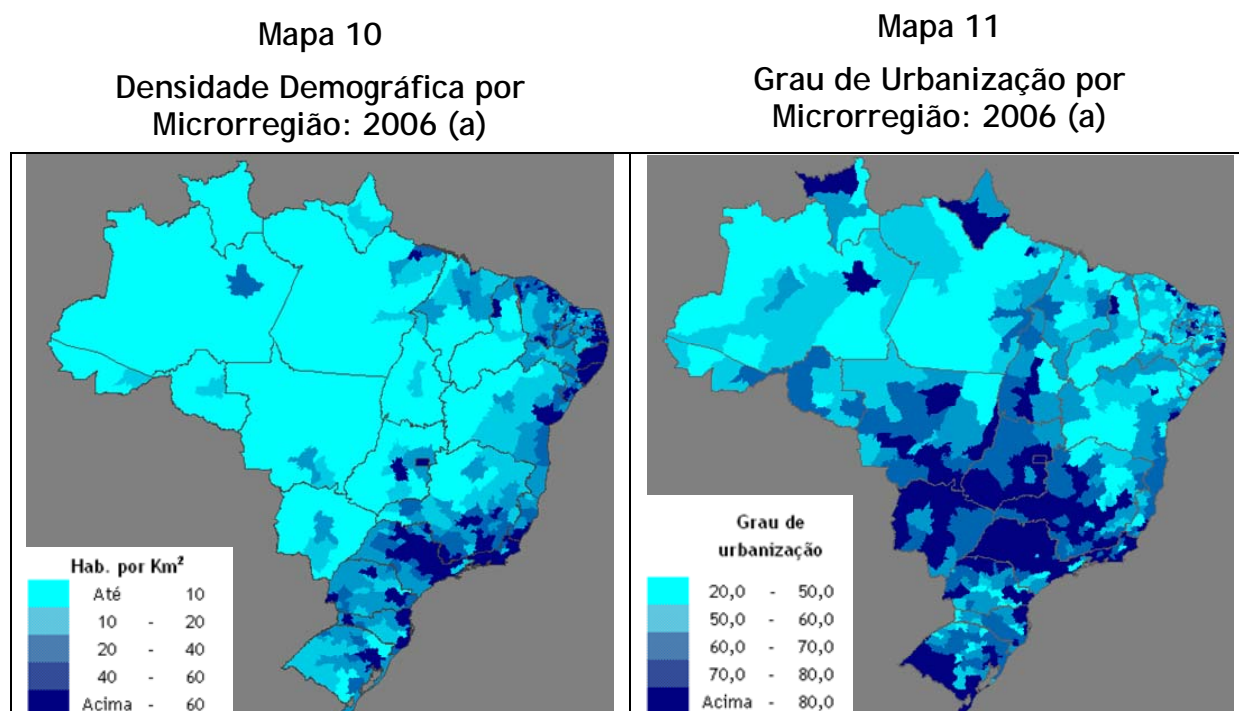
Classificação dos Municípios por Microrregião e Classes de Rendimento



Elaboração Própria. Fontes Primárias: IBGE e Ministério da Integração Nacional.

Os Mapas 10 e 11 mostram a densidade demográfica e o grau de urbanização conforme a classificação dos municípios por microrregião. Note que as conclusões que resultam do exame desses cartogramas não diferem daquelas relativas à

observação dos Mapas 7 e 8, entretanto, a agregação dos municípios em microrregiões facilita a visualização dos indicadores.



Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE.

(a) Valores estimados com base no Censo de 2000.

A Tabela 8 mostra que o porte do município não é, necessariamente, um determinante do nível de rendimento. Por exemplo, ainda que o grupo de alta renda tenha predominado entre as grandes prefeituras e as capitais estaduais, pertencer a esse grupo não foi um privilégio apenas dessas cidades.

A Tabela 9 mostra, em cada região e unidade da Federação, a distribuição dos municípios por classes de tamanho da população e de rendimento.

A presença das quatro tipologias de rendimento em prefeituras de porte semelhante reforça as evidências de que os municípios brasileiros são marcadamente heterogêneos.

Tabela 8
Distribuição dos Municípios por Classes de Rendimento, segundo Tipologias de
Tamanho da População: 2006

Classes de Tamanho da População (a)	N° de Municípios	Classes de Rendimento			
		Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Brasil	5.564	28,3%	17,3%	41,7%	12,8%
Micro	1.371	31,9%	16,7%	45,6%	5,8%
Pequeno	2.582	21,7%	21,0%	43,1%	14,2%
Médio	1.344	28,9%	13,9%	37,9%	19,3%
Grande	240	68,3%	1,3%	26,7%	3,8%
Capitais	27	81,5%		18,5%	

Fonte: Tabela A7 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Tabela 9

Distribuição dos Municípios por Classes de Tamanho e Rendimento, segundo Regiões Geográficas e Unidades da Federação: 2006

Regiões	UF	Classes de Município por Tamanho e Rendimento (a)																								
		Micro					Pequeno					Médio					Grande					Capitais				
		Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Brasil	100,0	31,9	16,7	45,6	5,8	100,0	21,7	21,0	43,1	14,2	100,0	28,9	13,9	37,9	19,3	100,0	68,3	1,3	26,7	3,8	100,0	81,5		18,5		
Norte		100,0	7,3	19,8	49,0	24,0	100,0	4,8	29,6	41,9	23,7	100,0	4,1	21,6	43,9	30,4	100,0	16,7		50,0	33,3	100,0	57,1		42,9	
Nordeste		100,0		56,0	22,9	21,1	100,0	0,8	32,4	33,2	33,5	100,0	4,2	20,4	34,8	40,6	100,0	29,5	4,5	54,5	11,4	100,0	77,8		22,2	
Sudeste		100,0	40,2	4,9	54,9		100,0	38,7	11,3	49,7	0,3	100,0	56,5	8,4	34,4	0,8	100,0	81,9	0,8	17,3		100,0	100,0			
Sul		100,0	48,4		51,6		100,0	40,6	2,8	56,6		100,0	55,0	2,0	43,0		100,0	86,7		13,3		100,0	100,0			
Centro-Oeste		100,0	33,1	26,1	40,8		100,0	27,8	37,7	34,4		100,0	33,3	14,8	51,9		100,0	50,0		50,0		100,0	100,0			
N	RO	100,0		20,0	80,0		100,0	13,3	23,3	63,3		100,0	13,3	6,7	80,0		100,0			100,0		100,0	100,0			
N	AC	100,0		100,0			100,0		30,8	69,2		100,0		80,0	20,0		100,0					100,0			100,0	
N	AM						100,0		44,8	13,8	41,4	100,0		32,3	22,6	45,2	100,0				100,0	100,0			100,0	
N	RR						100,0	16,7	58,3	25,0		100,0	50,0	50,0			100,0					100,0	100,0			
N	PA	100,0		33,3	33,3	33,3	100,0	2,2	23,9	39,1	34,8	100,0	2,4	17,6	45,9	34,1	100,0	25,0		37,5	37,5	100,0	100,0			
N	AP	100,0		20,0	80,0		100,0		75,0	25,0		100,0		100,0			100,0			100,0		100,0			100,0	
N	TO	100,0	8,8	16,3	47,5	27,5	100,0	4,2	14,6	47,9	33,3	100,0	11,1		66,7	22,2	100,0			100,0		100,0	100,0			
NE	MA	100,0		27,3	9,1	63,6	100,0		6,5	11,3	82,3	100,0		2,7	8,1	89,2	100,0			57,1	42,9	100,0			100,0	
NE	PI	100,0		58,0	25,0	17,0	100,0		63,7	23,0	13,3	100,0		50,0	45,0	5,0	100,0			100,0		100,0			100,0	
NE	CE	100,0				100,0	100,0		13,3	23,3	63,3	100,0	5,9	17,6	15,3	61,2	100,0	42,9		42,9	14,3	100,0	100,0			
NE	RN	100,0		87,5	7,1	5,4	100,0		85,9	5,9	8,2	100,0	4,3	73,9	13,0	8,7	100,0	50,0		50,0		100,0	100,0			
NE	PB	100,0		42,9	28,6	28,6	100,0	0,9	22,2	25,6	51,3	100,0	11,5	19,2	30,8	38,5	100,0	50,0		50,0		100,0	100,0			
NE	PE	100,0		100,0			100,0		27,9	48,8	23,3	100,0	3,5	17,4	46,5	32,6	100,0	44,4		55,6		100,0	100,0			
NE	AL	100,0		16,7		83,3	100,0	10,3	39,7		50,0	100,0	8,3	25,0		66,7	100,0				100,0	100,0				
NE	SE	100,0		63,6	27,3	9,1	100,0		48,7	28,2	23,1	100,0	8,7	56,5	13,0	21,7	100,0	100,0				100,0	100,0			
NE	BA	100,0		15,4	69,2	15,4	100,0	0,4	21,5	69,4	8,7	100,0	3,4	13,6	67,3	15,6	100,0	21,4	14,3	64,3		100,0	100,0			
SE	MG	100,0	23,1	7,9	69,0		100,0	20,9	15,5	63,1	0,5	100,0	35,3	14,4	48,4	2,0	100,0	57,7		42,3		100,0	100,0			
SE	ES						100,0	23,3		76,7		100,0	19,2		80,8		100,0	62,5		37,5		100,0	100,0			
SE	RJ	100,0			100,0		100,0	35,7	42,9	21,4		100,0	55,0	25,0	20,0		100,0	95,5	4,5			100,0	100,0			
SE	SP	100,0	65,3	0,6	34,1		100,0	75,2	1,7	23,0		100,0	80,7	0,6	18,8		100,0	88,7		11,3		100,0	100,0			
S	PR	100,0	17,1		82,9		100,0	17,0	7,0	76,0		100,0	38,6	5,7	55,7		100,0	76,5		23,5		100,0	100,0			
S	SC	100,0	80,0		20,0		100,0	78,6		21,4		100,0	83,0		17,0		100,0	100,0				100,0	100,0			
S	RS	100,0	49,1		50,9		100,0	38,9		61,1		100,0	53,0		47,0		100,0	89,5		10,5		100,0	100,0			
CO	MS	100,0	20,0	30,0	50,0		100,0	13,3	33,3	53,3		100,0	10,0	15,0	75,0		100,0			100,0		100,0	100,0			
CO	MT	100,0	14,0	58,1	27,9		100,0	20,5	52,1	27,4		100,0	28,6	28,6	42,9		100,0	66,7		33,3		100,0	100,0			
CO	GO	100,0	42,3	12,5	45,2		100,0	40,4	28,7	30,9		100,0	47,5	7,5	45,0		100,0	57,1		42,9		100,0	100,0			
CO	DF																					100,0	100,0			

Fonte: Tabela A7 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho de Município: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

5.4. Indicadores Sócio-Econômicos Municipais

A seguir, são apresentados indicadores sócio-econômicos dos municípios tomando por base as informações relativas ao PIB gerado em cada unidade local e seu respectivo índice de desenvolvimento (medido pelo IDH). Sempre que possível, a análise procura privilegiar os resultados municipais agregados por microrregião.

A Tabela 10 mostra a distribuição do PIB, dentro de cada região e unidade federada, por classes de rendimento. Note que, apesar das cidades inseridas no grupo de alta renda terem representado pouco menos de 1/3 do conjunto das prefeituras brasileiras, a maior parte da produção dos bens e serviços do país foi realizada nessas localidades. Em contraste, os municípios de tipologia estagnada, com elevada representatividade no universo das prefeituras, responderam por menos de 1/4 do PIB nacional⁴¹.

As microrregiões da classe de renda dinâmica, embora tenham recebido essa classificação em virtude da forte expansão das suas economias no período recente, ainda não se mostraram muito significativas na geração do PIB nacional.

Finalmente, os municípios das microrregiões de baixa renda foram aqueles de menor participação no produto.

Acompanhado a distribuição nacional do PIB por classes de rendimento, as microrregiões de alta renda também se mostraram as mais relevantes na produção dos bens e serviços da maioria das unidades federadas. Não obstante, há que se ressaltar importantes diferenças regionais.

Os estados do centro-sul do país, por concentrarem na distribuição dos seus municípios um número maior de cidades inseridas do grupo de alta renda, foram aqueles cujas microrregiões alcançaram os maiores índices de participação no PIB nacional. Já no Norte e Nordeste, os índices mais representativos foram, em grande medida, verificados apenas nas microrregiões que incluem as capitais estaduais como município pólo (vide Tabela 10 e Mapa 12).

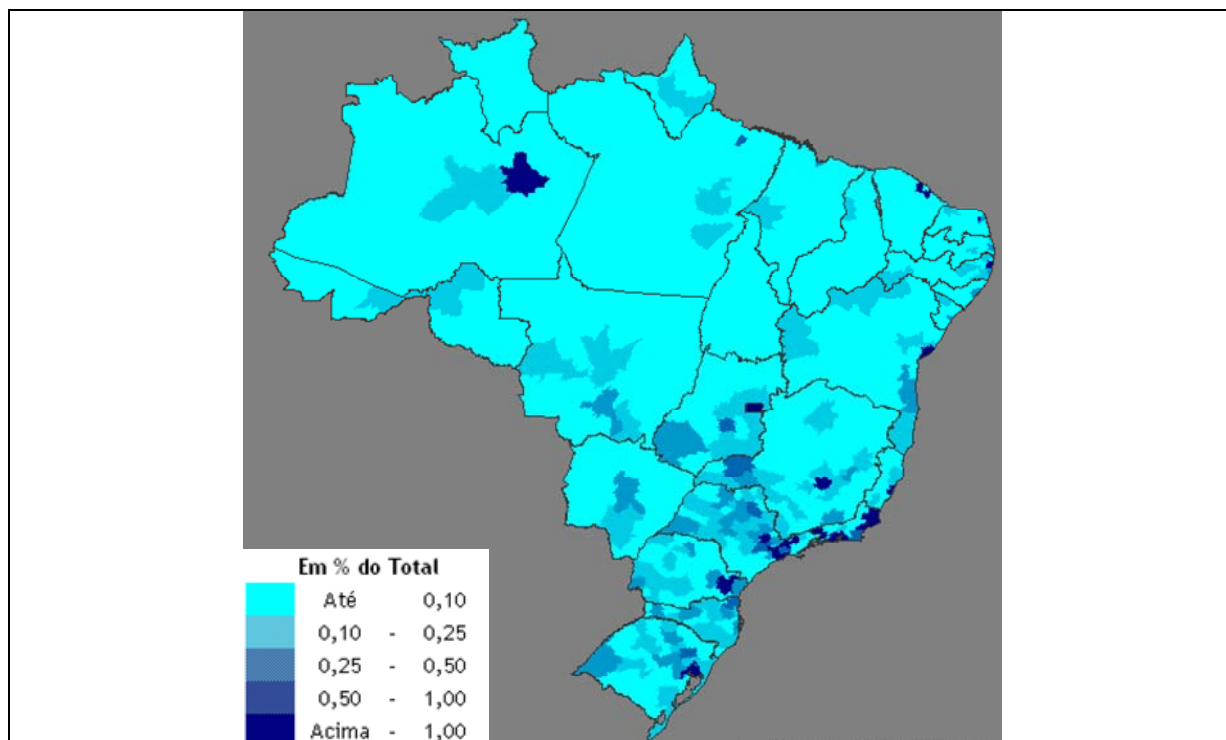
⁴¹ Ver Tabelas 7, 8 ou 9 para consultar a distribuição do número de municípios por classes de rendimento.

Tabela 10
Distribuição do PIB dos Municípios por Classes de Rendimento,
segundo Regiões Geográficas e Unidades da Federação: 2004

Regiões	UF	Total	Classes de Rendimento			
			Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Brasil		100,0%	73,7%	5,0%	19,4%	1,9%
Norte		100,0%	20,4%	9,2%	63,8%	6,7%
Nordeste		100,0%	46,3%	12,4%	30,3%	11,0%
Sudeste		100,0%	86,1%	3,5%	10,4%	0,0%
Sul		100,0%	73,6%	1,0%	25,4%	
Centro-Oeste		100,0%	72,0%	8,7%	19,2%	
N	RO	100,0%	35,2%	6,5%	58,3%	
N	AC	100,0%		21,1%	78,9%	
N	AM	100,0%		9,1%	85,2%	5,6%
N	RR	100,0%	77,8%	15,1%	7,1%	
N	PA	100,0%	37,8%	8,3%	43,0%	10,8%
N	AP	100,0%		15,5%	84,5%	
N	TO	100,0%	25,1%	6,4%	57,5%	11,0%
NE	MA	100,0%		7,0%	52,0%	41,1%
NE	PI	100,0%		28,6%	66,3%	5,1%
NE	CE	100,0%	61,6%	8,1%	13,8%	16,4%
NE	RN	100,0%	42,1%	39,3%	15,9%	2,7%
NE	PB	100,0%	41,4%	13,9%	25,4%	19,3%
NE	PE	100,0%	46,6%	5,8%	39,9%	7,7%
NE	AL	100,0%	66,9%	8,1%		25,0%
NE	SE	100,0%	41,4%	38,9%	6,4%	13,2%
NE	BA	100,0%	53,2%	8,6%	34,9%	3,4%
SE	MG	100,0%	62,3%	3,0%	34,5%	0,2%
SE	ES	100,0%	74,2%		25,8%	
SE	RJ	100,0%	85,0%	12,4%	2,7%	
SE	SP	100,0%	94,5%	0,2%	5,3%	
S	PR	100,0%	63,3%	2,8%	33,9%	
S	SC	100,0%	91,6%		8,4%	
S	RS	100,0%	72,6%		27,4%	
CO	MS	100,0%	35,1%	12,6%	52,3%	
CO	MT	100,0%	53,8%	23,9%	22,3%	
CO	GO	100,0%	72,8%	5,9%	21,4%	
CO	DF	100,0%	100,0%			

Fonte: Tabela A8 do anexo estatístico.

Mapa 12
Distribuição do PIB por Microrregião: 2004



Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE.

As disparidades regionais ficam ainda mais nítidas quando consideramos o PIB per capita por classes de rendimento (Tabela 11 e Mapa 13).

A despeito da alta concentração populacional nas microrregiões de alta renda, regra geral, os maiores valores de PIB per capita foram verificados nessas localidades. Entretanto, novamente, foram as cidades do centro-sul que alcançaram indicadores mais elevados. Ou seja, pertencer a uma microrregião de alta renda na porção mais ao norte do país é diferente de fazer parte dessa mesma tipologia na porção mais ao sul.

A observação dos valores de PIB per capita alcançados pelas microrregiões de categoria dinâmica reforça a evidência supracitada. Embora o Nordeste tenha concentrado o maior número de municípios inseridos nessa categoria, os indicadores mais expressivos foram observados no Sudeste e Sul.

Particularmente, chamou à atenção os casos dos municípios do Rio de Janeiro e, em especial, de São Paulo. No Rio de Janeiro, o PIB per capita das cidades de classificação dinâmica superou todos os indicadores do país em virtude da presença de atividades ligadas à extração do petróleo em seu território. Como a exploração de tais atividades depende de fatores naturais, a comparação com os municípios dessa tipologia nos demais estados não é das mais adequadas. Não obstante, em São Paulo, o alto valor de PIB per capita alcançado por apenas 6 cidades de tipologia dinâmica foi explicado pela presença de usinas de açúcar e álcool, que também são observadas em muitas microrregiões do Nordeste.

Tabela 11

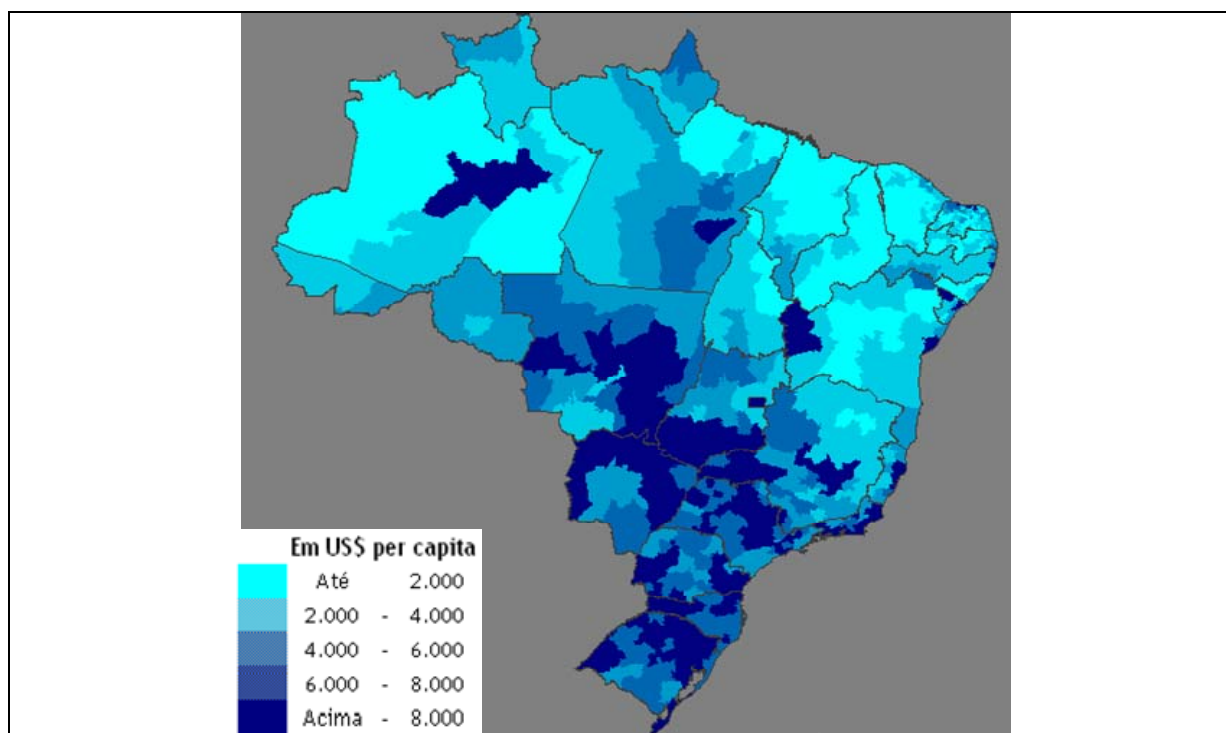
**PIB per capita dos Municípios por Classes de Rendimento,
segundo Regiões Geográficas e Unidades da Federação: 2004**

Em US\$ / hab. (PPP)

Regiões	UF	Total	Classes de Rendimento			
			Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Brasil		7.583	9.747	4.885	5.463	1.813
Norte		5.066	4.755	3.675	6.703	1.942
Nordeste		3.840	6.724	3.029	3.408	1.781
Sudeste		9.773	10.654	10.189	5.784	2.437
Sul		9.416	9.862	8.112	8.371	
Centro-Oeste		8.101	9.525	6.603	5.559	
N	RO	4.862	5.369	3.515	4.793	
N	AC	4.009		2.372	4.917	
N	AM	8.912		5.320	12.305	2.186
N	RR	3.805	4.156	2.913	2.989	
N	PA	3.891	4.855	3.207	4.499	1.881
N	AP	5.297		4.664	5.432	
N	TO	2.943	3.459	2.040	3.428	1.612
NE	MA	2.142		5.009	3.658	1.321
NE	PI	2.254		1.607	2.874	1.461
NE	CE	3.250	5.097	2.279	2.700	1.646
NE	RN	4.185	5.524	3.270	5.131	2.347
NE	PB	3.246	5.056	2.833	2.905	2.151
NE	PE	4.466	5.458	2.516	4.743	2.459
NE	AL	3.022	5.580	1.360		1.649
NE	SE	5.286	5.644	5.682	2.643	5.758
NE	BA	4.949	10.940	3.880	3.043	2.016
SE	MG	6.836	8.594	2.596	5.610	2.437
SE	ES	8.019	10.024		5.087	
SE	RJ	11.409	10.807	21.686	7.994	
SE	SP	10.697	11.169	11.260	6.073	
S	PR	8.359	9.014	8.112	7.375	
S	SC	9.477	9.687		7.655	
S	RS	10.382	10.645		9.745	
CO	MS	6.972	6.411	6.923	7.420	
CO	MT	7.920	9.324	7.315	6.214	
CO	GO	5.846	6.823	5.016	4.056	
CO	DF	14.864	14.864			

Fontes: Tabelas A6 e A8 do anexo estatístico.

Mapa 13
PIB per capita por Microrregião: 2004



Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE.

Para concluir, a seguir, apresenta-se a distribuição dos municípios, dentro de cada região e estado, por faixas de IDH (Tabela 12 e Mapa 14).

Dado que uma das variáveis utilizadas no cálculo do IDH é a renda per capita, os índices de desenvolvimento de cada município refletiram as disparidades regionais verificadas nos indicadores de PIB per capita. As melhores condições de vida foram observadas nas cidades do centro-sul em contraste com as unidades mais ao norte do país.

Não obstante a existência de um certo padrão regional nos valores de IDH, chamou à atenção o fato de que mais de 80% das prefeituras do Nordeste foram classificadas na faixa de IDH muito baixo (até 0,650). Se somarmos a isso o percentual de cidades com IDH baixo (de 0,651 a 0,700), verificamos que quase a totalidade dos municípios nordestinos se defrontou com precárias condições de vida.

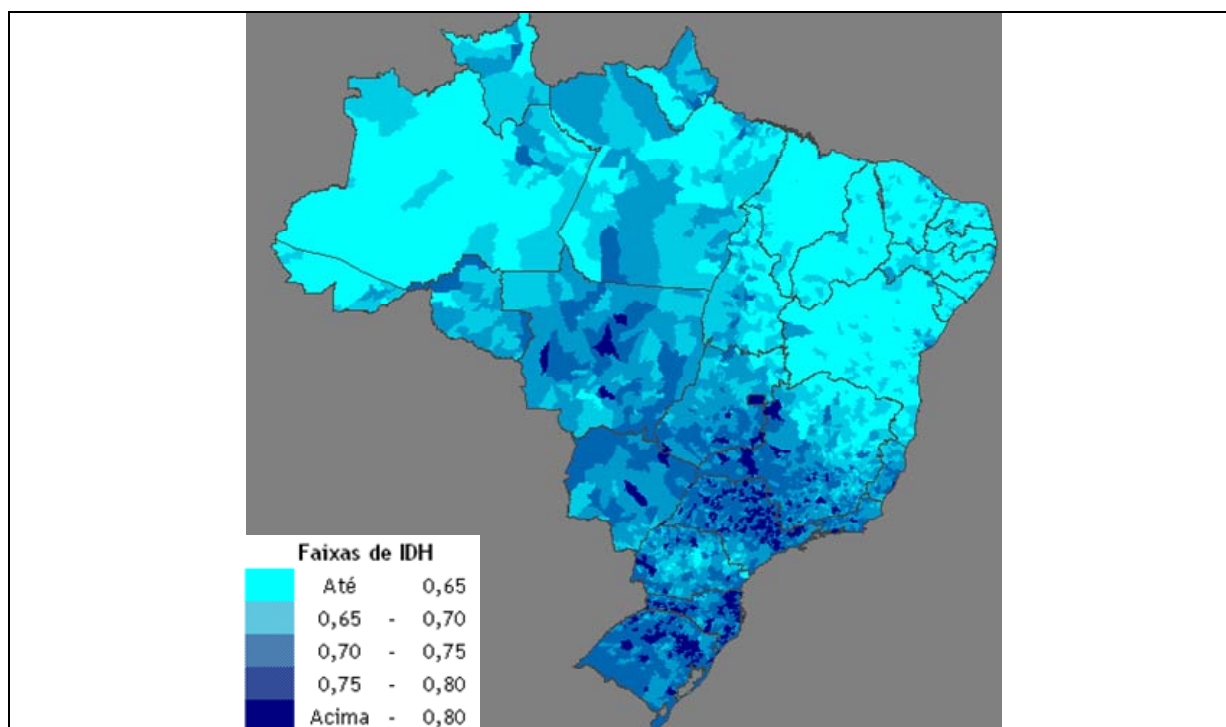
Tabela 12
Distribuição dos Municípios por Faixas de IDH, segundo
Regiões Geográficas e Unidades da Federação: 2000

Regiões	UF	Total	Faixas de IDH (a)			
			Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto
Brasil		100,0%	31,3%	14,2%	44,1%	10,4%
Norte		100,0%	33,6%	40,5%	25,4%	0,4%
Nordeste		100,0%	80,9%	14,8%	4,2%	0,1%
Sudeste		100,0%	6,8%	13,6%	66,3%	13,4%
Sul		100,0%	0,4%	5,3%	66,6%	27,7%
Centro-Oeste		100,0%	2,5%	10,3%	81,2%	6,1%
N	RO	100,0%		48,1%	51,9%	
N	AC	100,0%	50,0%	40,9%	9,1%	
N	AM	100,0%	62,9%	32,3%	4,8%	
N	RR	100,0%	13,3%	40,0%	46,7%	
N	PA	100,0%	28,0%	44,1%	27,3%	0,7%
N	AP	100,0%	12,5%	37,5%	50,0%	
N	TO	100,0%	41,0%	38,1%	20,1%	0,7%
NE	MA	100,0%	93,5%	4,6%	1,8%	
NE	PI	100,0%	91,4%	7,2%	1,4%	
NE	CE	100,0%	71,2%	25,5%	3,3%	
NE	RN	100,0%	69,9%	21,1%	9,0%	
NE	PB	100,0%	90,6%	8,1%	1,3%	
NE	PE	100,0%	72,3%	18,5%	9,2%	
NE	AL	100,0%	93,1%	5,0%	2,0%	
NE	SE	100,0%	73,3%	24,0%	2,7%	
NE	BA	100,0%	74,5%	19,8%	5,5%	0,2%
SE	MG	100,0%	12,9%	23,3%	59,3%	4,5%
SE	ES	100,0%		24,7%	72,7%	2,6%
SE	RJ	100,0%		2,2%	89,0%	8,8%
SE	SP	100,0%	0,5%	0,9%	71,5%	27,1%
S	PR	100,0%	1,3%	13,3%	79,4%	6,0%
S	SC	100,0%		1,4%	57,0%	41,6%
S	RS	100,0%		0,9%	61,7%	37,5%
CO	MS	100,0%	1,3%	5,2%	89,6%	3,9%
CO	MT	100,0%		15,1%	75,4%	9,5%
CO	GO	100,0%	4,1%	9,5%	81,8%	4,5%
CO	DF	100,0%				100,0%

Fonte: Tabela A9 do anexo estatístico.

(a) Faixas de IDH: Muito Baixo = até 0,650; Baixo = 0,651 - 0,700; Médio = 0,701 - 0,800; e Alto = acima de 0,801.

Mapa 14
IDH por Município: 2000



Elaboração Própria. Fonte Primária: PNUD.

O confronto da classificação dos municípios por faixa de IDH com a distribuição por tipologia de rendimento, é mais um indicativo da grande heterogeneidade que caracteriza as prefeituras brasileiras (Tabela 13).

Ainda que o percentual de cidades por faixas de IDH tenha variado em consonância com as classes de rendimento, em praticamente todas as tipologias foi observada a presença de unidades nas quatro categorias de IDH.

Mais uma vez a situação dos municípios situados mais ao norte do país é ilustrativa para evidenciar as disparidades regionais. De um total de 10 estados do Norte e Nordeste com municípios inseridos nas microrregiões de alta renda, em apenas 3 (Pará, Tocantins e Bahia) foram encontradas cidades com índices de desenvolvimento considerados altos⁴².

Infelizmente, as informações disponíveis datam do ano de 2000 e não permitem averiguar melhorias recentes nas condições de vida da população de cada município. Ainda assim, não há razão para se supor que essas melhorias tenham sido capazes de reverter o quadro de desigualdade até aqui apontado.

⁴² Ver Tabelas 7 e A7 do anexo estatístico para identificar a distribuição e o número de municípios por classes de rendimento em cada estado.

Tabela 13

Distribuição dos Municípios por Classes de Rendimento e Faixas de IDH, segundo Regiões Geográficas e Unidades da Federação: 2000

Regiões	UF	Classes de Rendimento e Faixas de IDH (a)																		
		Alta Renda					Dinâmica					Estagnada					Baixa Renda			
		Total	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Total	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Total	Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Total	Muito Baixo	Baixo	Médio
Brasil		100,0	0,8	2,6	65,6	30,9	100,0	61,6	19,5	18,5	0,4	100,0	22,0	20,6	53,3	4,0	100,0	87,1	11,2	1,7
Norte		100,0	14,3	39,3	39,3	7,1	100,0	46,2	38,7	15,1		100,0	15,6	46,7	37,7		100,0	57,8	31,9	10,3
Nordeste		100,0	18,0	24,0	56,0	2,0	100,0	82,4	15,5	2,1		100,0	72,5	21,5	6,0		100,0	93,1	6,9	
Sudeste		100,0		0,8	74,2	25,1	100,0	46,7	27,0	24,8	1,5	100,0	6,2	24,3	66,1	3,5	100,0	60,0	40,0	
Sul		100,0		1,8	51,9	46,3	100,0		5,6	88,9	5,6	100,0	0,9	8,5	79,8	10,9				
Centro-Oeste		100,0		1,4	80,9	17,7	100,0	7,8	15,5	76,0	0,8	100,0	0,6	13,6	85,2	0,6				
N	RO	100,0		71,4	28,6		100,0		55,6	44,4		100,0		41,7	58,3					
N	AC						100,0	81,8	18,2			100,0	18,2	63,6	18,2					
N	AM						100,0	91,3	8,7			100,0	25,0	58,3	16,7		100,0	55,6	40,7	3,7
N	RR	100,0		50,0	50,0		100,0	25,0	50,0	25,0		100,0			100,0					
N	PA	100,0		16,7	66,7	16,7	100,0	37,0	37,0	25,9		100,0	18,0	54,1	27,9		100,0	38,8	38,8	22,4
N	AP						100,0		62,5	37,5		100,0	25,0	12,5	62,5					
N	TO	100,0	36,4	27,3	27,3	9,1	100,0	35,0	65,0			100,0	19,1	44,1	36,8		100,0	82,5	17,5	
NE	MA						100,0	92,3	7,7			100,0	61,5	23,1	15,4		100,0	98,3	1,7	
NE	PI						100,0	91,7	8,3			100,0	87,7	7,0	5,3		100,0	96,8	3,2	
NE	CE	100,0		55,6	44,4		100,0	74,1	25,9			100,0	56,8	37,8	5,4		100,0	81,1	18,9	
NE	RN	100,0		33,3	66,7		100,0	73,9	20,3	5,8		100,0	15,4	46,2	38,5		100,0	100,0		
NE	PB	100,0	33,3	33,3	33,3		100,0	90,6	9,4			100,0	83,6	14,8	1,6		100,0	98,9	1,1	
NE	PE	100,0		12,5	87,5		100,0	61,0	34,1	4,9		100,0	72,4	18,4	9,2		100,0	93,8	6,3	
NE	AL	100,0	70,0	10,0	20,0		100,0	100,0									100,0	93,1	6,9	
NE	SE	100,0		50,0	50,0		100,0	87,2	12,8			100,0	70,6	29,4			100,0	60,0	40,0	
NE	BA	100,0			90,0	10,0	100,0	77,3	20,0	2,7		100,0	72,9	22,9	4,2		100,0	95,7	4,3	
SE	MG	100,0		2,8	85,2	12,0	100,0	59,3	32,4	7,4	0,9	100,0	8,2	29,8	59,9	2,1	100,0	60,0	40,0	
SE	ES	100,0			90,5	9,5						100,0		33,9	66,1					
SE	RJ	100,0			84,9	15,1	100,0		8,7	91,3		100,0			100,0					
SE	SP	100,0			67,4	32,6	100,0			83,3	16,7	100,0	2,0	4,0	84,1	9,9				
S	PR	100,0		7,4	72,3	20,2	100,0		5,6	88,9	5,6	100,0	1,7	15,7	81,2	1,4				
S	SC	100,0		1,3	51,3	47,5						100,0		1,8	80,7	17,5				
S	RS	100,0			43,9	56,1						100,0		1,6	77,9	20,5				
CO	MS	100,0			81,8	18,2	100,0	4,8	9,5	85,7		100,0		4,4	93,3	2,2				
CO	MT	100,0		3,8	53,8	42,3	100,0		13,8	84,6	1,5	100,0		25,7	74,3					
CO	GO	100,0		1,0	88,3	10,7	100,0	20,9	20,9	58,1		100,0	1,0	13,5	85,4					
CO	DF	100,0				100,0														

Fonte: Tabela A10 do anexo estatístico.

(a) Faixas de IDH: Muito Baixo = até 0,650; Baixo = 0,651 - 0,700; Médio = 0,701 - 0,800; e Alto = acima de 0,801.

Parte III - AS RECEITAS TRIBUTÁRIAS PRÓPRIAS E RECURSOS PARA GESTÃO MUNICIPAL

Esta parte do relatório está dividida em três capítulos cujo conteúdo é apresentado a seguir.

O Capítulo VI descreve os aspectos legais e administrativos que concernem às principais fontes de financiamento municipal. Especial atenção é conferida às receitas tributárias próprias.

O Capítulo VII apresenta alguns indicadores que, direta ou indiretamente, possam interferir na gestão tributária das esferas locais. O objetivo desses indicadores é demonstrar que, do ponto de vista administrativo, os municípios brasileiros também são heterogêneos. Conforme será apresentado, as disparidades verificadas na Parte II terminam se refletindo em capacidades também distintas dos governos locais obterem recursos por meio de esforço próprio de arrecadação.

O Capítulo VIII esboça um retrato de comportamento das receitas tributárias próprias como fonte de financiamento das prefeituras brasileiras. Para tanto, são apresentados indicadores com base em estatísticas disponíveis no ano de 2006. Esses indicadores levam em consideração os grupos de análise definidos na Parte II e procuram fornecer parâmetros para o esclarecimento das questões levantadas na Introdução deste documento.

Capítulo VI - AS FONTES DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL: UMA VISÃO GERAL

A seguir, apresenta-se uma visão geral das principais fontes de financiamento dos municípios. Para tanto, os recursos locais foram distribuídos em três grandes grupos: receita tributária, transferências intergovernamentais e demais receitas. Os recursos compreendidos em cada um desses grupos são listados no Quadro 2.

Quadro 2

Estrutura das Receitas Municipais

TOTAL = (1+11+20)	
01 Receita Tributária = (2+7+10)	
02 Impostos = (3+...+6)	
03 Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	
04 Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)	
05 Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI)	
06 Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)	
07 Taxas = (8+9)	
08 Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	
09 Taxas pela Prestação de Serviços	
10 Contribuição de Melhoria	
11 Transferências Intergovernamentais = (12+16)	
12 Tributárias = (13+...+15)	
13 Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	
14 Cota-Parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias, Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)	
15 Demais	
16 Não-Tributárias = (17+...+19)	
17 Vinculadas ao custeio de serviços sociais básicos	
18 Voluntárias	
19 Demais	
20 Demais Receitas = (21+...+26)	
21 Contribuições	
22 Patrimonial	
23 Agropecuária, Industrial e de Serviços	
24 Dívida Ativa, Multas e Juros de Mora	
25 Receitas Financeiras	
26 Não Classificadas	

Elaboração Própria. Fonte Primária: STN.

6.1. Receita Tributária

A receita tributária compreende impostos, taxas e contribuição de melhoria cuja competência é atribuída constitucionalmente aos municípios. O produto da arrecadação desses tributos pertence integralmente a cada prefeitura que os instituir.

Desde que respeitadas as normas presentes na Constituição bem como no Código Tributário Nacional, cada município organiza seu sistema de arrecadação em um Código Tributário próprio.

Os recursos tributários representam a fonte de financiamento sobre a qual a esfera local possui maior autonomia. Por meio do exercício da sua competência, os municípios têm poder para influenciar o montante recolhido de modo a ajustar suas receitas às necessidades de gastos.

As unidades locais contam com quatro impostos: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

O ISS, como o próprio nome sugere, incide sobre a prestação de serviços a terceiros, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo. Inúmeros tipos de serviços, definidos por uma lei com validade nacional (Lei Complementar nº 116 de 2003), são passíveis de tributação pelo imposto. As grandes exceções são os serviços de transporte (interestadual e intermunicipal) e de comunicação cuja competência é atribuída aos estados.

A base de cálculo do ISS é o preço dos serviços prestados pelos contribuintes. Sobre esse valor, aplica-se uma alíquota que pode variar de um mínimo de 2% até um valor máximo de 5%, conforme definido em legislação específica de cada município.

Não obstante a extensa lista de serviços que pode ser tributada pelo ISS, uma dificuldade enfrentada pelos fiscos municipais diz respeito à alta informalidade com que se depara o setor terciário no Brasil. Para contornar o problema, muitos municípios têm priorizado a fiscalização de um número reduzido de contribuintes, notadamente, daqueles que atuam em setores de elevada produtividade fiscal como, por exemplo, os prestadores de serviços bancários ou financeiros.

O potencial tributário do ISS é influenciado ainda pelo tamanho da economia de cada município. As capitais estaduais, as cidades de grande porte e os municípios com forte vocação turística tendem a se encontrar em situação mais vantajosa do que as demais prefeituras.

O IPTU é um tributo tipicamente local que onera os proprietários de imóveis localizados na área urbana da cidade. Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel apurado anualmente através de avaliação da prefeitura. Esse valor corresponde ao que o administrador municipal entende ser o preço de venda do imóvel nas condições de mercado. O montante devido do imposto é apurado mediante a aplicação de uma alíquota ao valor venal do imóvel.

Diferente do ISS, onde há alíquotas máxima e mínima estipuladas nacionalmente, no caso do IPTU, as alíquotas são definidas de acordo com a legislação de cada município. Há prefeituras que praticam alíquotas diferenciadas conforme o tipo de imóvel: residencial, comercial, industrial e terreno. Não existe exatamente um padrão quanto ao valor dessas alíquotas, mas segundo informações contidas em Khair e Vignoli (2001), as alíquotas mais praticadas pelos municípios são: 1% para imóveis construídos e 2% ou 3% para terrenos. Extensa pesquisa realizada por Carvalho Jr. (2006) confirmou esses resultados.

Além da função arrecadatória, o IPTU poderia ser utilizado como instrumento de política urbana e habitacional. Recomenda-se que as propriedades localizadas em áreas nobres da cidade, dotadas de infra-estrutura básica bem desenvolvida, sofram maior incidência do IPTU. O pressuposto é o da redistribuição - propriedades mais valorizadas são mais oneradas e, por meio desses recursos, o

Poder Público deve intervir nas áreas mais carentes da cidade seja provendo ou melhorando a qualidade dos serviços de esgoto, água, luz, asfalto, entre outros.

Na prática, contudo, o IPTU é imposto mal ou pouco utilizado no Brasil. Em que pese a Lei do Estatuto de Cidades e a obrigatoriedade de que boa parte dos municípios organizem a ocupação do solo através de Planos Diretores, ainda se observa a presença de edificações irregulares e sistemas cadastrais deficientes. Nesse quadro, nem sempre, o requisito da progressividade é respeitado.

Ao contrário do ISS, cuja base de cálculo é o preço cobrado pelos contribuintes na prestação de seus serviços, no caso do IPTU, sua determinação depende de uma decisão administrativa. O problema é que alterações na planta genéricas de valores não são triviais. Especialmente nas cidades maiores, as atualizações cadastrais demandam grande mobilização de recursos humanos e financeiros. Qualquer modificação pretendida na planta de valores depende de aprovação da Câmara Municipal, o que termina politizando a decisão.

Importa ainda ressaltar que é menos custoso para o administrador municipal cobrar ISS do que IPTU. O ISS não onera diretamente nenhum segmento específico, mas toda a sociedade através do recolhimento efetuado pelos prestadores de serviços, que repassam o ônus fiscal ao sistema de preços. Já o IPTU é um tributo direto cujos contribuintes costumam fazer estreita correlação entre o seu pagamento e os benefícios que podem obter. Os proprietários que residem nas zonas mais nobres da cidade, com maior poder de barganha junto ao Poder Público, resistem a pagar mais IPTU se percebem que o montante arrecadado será destinado para investimentos nas áreas periféricas da cidade.

O ITBI incide sobre as transações que envolvem a transferência da propriedade de bens imóveis por ato oneroso. Sua base de cálculo é o valor de mercado de imóvel negociado, declarado pelo contribuinte ou estimado pelo Poder Público. As alíquotas são definidas em lei municipal. Segundo De Cesare (2005), em geral, as alíquotas variam entre 2% e 3% do valor declarado ou estimado do imóvel.

Ressalta-se que o ITBI onera as transações de bens imóveis localizados nas áreas urbanas e rurais da cidade.

Uma vez que a cobrança ITBI depende da ocorrência das transações que constituem seu fato gerador, o imposto não representa uma fonte muito previsível de recursos para a administração municipal. Por outro lado, na medida em que a escrituração do imóvel não pode ser feita sem o pagamento do ITBI, são poucas as chances do imposto ser sonegado.

Não obstante, existe a possibilidade do contribuinte sub-declarar o valor negociado na transação. Para evitar essa situação, as prefeituras precisam ter equipes capazes de avaliar corretamente o valor venal dos imóveis segundo os preços de mercado. Em comparação com o que se observa em relação ao IPTU, efetuar essa avaliação é um pouco mais simples dado que, para tanto, não é preciso submeter a decisão à Câmara Municipal. A questão é que isto não elimina as dificuldades administrativas.

O IRRF corresponde ao imposto de renda incidente sobre os rendimentos pagos, a qualquer título, pela administração direta municipal. Trata-se de um imposto de competência federal que, por determinação constitucional, é retido na fonte pelos municípios. A rigor, uma vez que a esfera local não tem poder para determinar nenhum aspecto concernente ao imposto, não seria apropriado classificar o IRRF como receita tributária própria dos municípios. Na verdade, até bem pouco tempo, a receita desse imposto era classificada como transferência intergovernamental, mas uma resolução da Secretaria do Tesouro Nacional determinou que o mesmo fosse computado no rol dos recursos tributários.

Em razão do exposto acima, o IRRF não será objeto de maiores considerações no restante deste trabalho.

As taxas têm como fato gerador o exercício do poder de polícia (fiscalização) ou a utilização de serviço público, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Uma quantidade razoável de taxas é cobrada pelos municípios brasileiros a título de remuneração dos mais variados tipos de serviços como, por exemplo, cópia de documentos, emissão de alvarás, licença para obras, limpeza e iluminação públicas, conservação de etc.

A instituição das taxas depende da legislação de cada município. Em geral, os valores praticados são definidos no próprio texto do Código Tributário Municipal de modo que, para serem modificados, necessitam de aprovação da Câmara de Vereadores.

A despeito das administrações locais contarem com razoável grau de liberdade para a instituição de taxas, muitas delas são objeto de questionamentos judiciais em virtude da falta de clareza quanto à divisibilidade do serviço que originam sua cobrança.

Conforme argumentam Khair e Vignoli (2001), boa parte dos serviços locais são equivocadamente remunerados por meio de taxas quando, na verdade, deveriam ser subsidiados através preços públicos.

Para De Cesare (2005), se o IPTU fosse adequadamente arrecadado pelas administrações locais não haveria a necessidade de se instituir tantas taxas. Serviços de limpeza pública, por exemplo, poderiam ser financiados com os recursos do imposto.

A contribuição de melhoria tem como fato gerador a valorização do imóvel em razão da realização de obra pública. A cobrança do tributo é fundamentada no princípio da recuperação das despesas públicas realizadas em favor de um proprietário ou grupo de proprietários privados.

A contribuição é devida, portanto, pelos proprietários de imóveis que foram beneficiados por obras públicas. O conjunto das valorizações a serem cobradas é limitado ao custo do investimento realizado pelo município.

A arrecadação de contribuições de melhoria é um expediente pouquíssimo utilizado pelos governos locais brasileiros devido à complexidade da sua cobrança. Para que a instituição do tributo não seja objeto de inúmeros questionamentos judiciais, é necessário definir a zona de influência beneficiada por determinada obra, provar a existência de valorização imobiliária e mensurar a parcela dessa valorização decorrente apenas da intervenção pública - tarefas não triviais que não contam com critérios muito objetivos de avaliação.

O Quadro 3 resume as principais características dos tributos de competência municipal.

Quadro 3
Características das Receitas Tributárias Próprias Municipais

Tributo	Fundamento Legal	Fato Gerador	Contribuinte	Base de Cálculo	Alíquotas
ISS	- Art. 156, III, da CF - LC 116/2003 - Legislação específica de cada município	- Prestação de serviços a terceiros, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo. - Lista de serviços é definida em lei nacional (LC 116/2003).	Prestador de serviço, empresa ou profissional autônomo.	- Receita mensal do contribuinte no caso de prestação de serviços de caráter permanente; ou - Preço cobrado no caso do serviço de caráter eventual.	Os municípios fixam as alíquotas de acordo com legislação própria desde que respeitados os limites nacionais: - mínima = 2% - máxima = 5%
IPTU	- Art. 156, I, da CF - Legislação específica de cada município	- A propriedade, o domínio útil ou posse do bem imóvel localizado na zona urbana do município.	O proprietário do imóvel, o titular do seu domínio ou o seu possuidor a qualquer título.	Valor venal do imóvel apurado anualmente através de avaliação administrativa.	Variam de acordo com legislação específica de cada município.
ITBI	- Art. 156, II, da CF - Legislação específica de cada município	- Transmissão <i>inter vivos</i> , a qualquer título, por ato oneroso: da propriedade ou domínio útil de bens imóveis; de direitos reais sobre imóveis (exceto os de garantia); e cessão de direitos a sua aquisição.	O adquirente ou cessionário do bem ou direito	Valor venal dos bens ou direitos, transmitidos ou cedidos.	Variam de acordo com legislação específica de cada município.
Taxas	- Art. 145, II, da CF - Legislação específica de cada município	- Exercício do poder de polícia. - Utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.	Os usuários dos serviços.	Serviços prestados pelo Poder Público.	Tarifas definidas no Código Tributário Municipal.
Contribuição de Melhoria	- Art. 145, I, da CF - Legislação específica de cada município	Valorização do imóvel devido à realização de uma obra pública.	Proprietários de imóveis que foram beneficiados por obras públicas.	O conjunto das valorizações a serem cobradas é limitado ao custo da obra realizada pelo município.	Rateio do custo da obra entre os proprietários que tiveram seus imóveis valorizados em decorrência de obra pública.

Legenda: CF = Constituição da República; LC = Lei Complementar de caráter nacional.

6.2. Receita de Transferências Intergovernamentais

O sistema de transferências intergovernamentais brasileiro segue uma hierarquia vertical. O governo federal efetua repasses em favor dos estados e municípios, e os estados transferem recursos para as unidades locais. As esferas subnacionais nada repassam à União⁴³.

Via de regra, existem duas modalidades de transferências intergovernamentais no país: as tributárias e não tributárias.

As transferências tributárias têm origem na partilha da receita da maior parte dos impostos arrecadados pela União e pelos estados. Tais repasses representam a principal fonte de recursos municipais provenientes de outras esferas de governo.

De um modo geral, as transferências tributárias são de livre aplicação. Os critérios que definem a base de onde se originam os recursos e os montantes a serem distribuídos estão especificados na Constituição. Os repasses são regulares e há definição prévia das normas de rateio.

A repartição dos recursos entre os beneficiários pode privilegiar aspectos devolutivos ou redistributivos. No primeiro caso, a distribuição é proporcional à arrecadação do tributo na unidade receptora das transferências. No segundo caso, tem-se um modelo de repartição de receita que recorre a uma fórmula e se assemelha ao que é conhecido na experiência internacional por *revenue sharing*.

Dentre as transferências tributárias recebidas pelos municípios cabe destacar: o FPM e a cota-parte do ICMS.

O FPM - Fundo de Participação dos Municípios -, isoladamente, representa a principal transferência federal efetuada em favor dos municípios. Seus recursos são provenientes da repartição de 22,5% das receitas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A União tem competência exclusiva para legislar, administrar e arrecadar os dois impostos que integram o FPM. No entanto, o percentual de repasse - definido pela Constituição - não é passível de ser alterado pela esfera federal sem que o Congresso Nacional aprove Emenda à Carta Magna.

A repartição dos recursos do fundo entre os municípios privilegia aspectos redistributivos. Aplica-se ao FPM uma fórmula de rateio cujos critérios, pré-definidos em lei, procuram minimizar as disparidades horizontais. A idéia é que o fundo complemente as finanças das unidades economicamente mais frágeis.

⁴³ A única exceção a essa regra diz respeito a um fundo destinado ao financiamento da educação. Esse fundo, composto por recursos das três esferas, é distribuído dentro de cada estado, entre o estado e seus respectivos municípios, de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública de ensino. Quer dizer, tanto os municípios podem ceder recursos para a unidade federada na qual estão localizados quanto há redistribuição inter-municipal dos repasses.

O padrão de distribuição do FPM é pautado por uma lógica onde o tamanho da população de cada município é tomado como parâmetro da necessidade de recursos. Os municípios menos populosos são tidos como aqueles de menor capacidade de arrecadação e, portanto, devem ser os mais beneficiados pelos repasses do fundo.

Do valor total do FPM, 10% são destinados às capitais estaduais e os 90% restantes aos chamados municípios do interior - isto é, que não são capitais. A parcela que cabe aos municípios do interior é, por seu turno, repartida da seguinte forma: 86,4% são distribuídos entre todas as cidades e 3,6% são destinados adicionalmente aos municípios cuja população supera 156.216 habitantes.

A distribuição do FPM entre os municípios do interior é efetuada com base em coeficientes de participação que variam de acordo com intervalos populacionais. O volume de FPM recebido por cada prefeitura depende do percentual do fundo que é destinado ao seu estado. Em que pesem os diferentes montantes repassados a cada estado, a utilização do critério populacional para repartir o FPM termina gerando uma situação onde quanto menos populoso é o município maior é o volume de FPM per capita ao qual tem direito. Por exemplo, uma cidade de 20 mil habitantes recebe menos FPM per capita do que duas prefeituras com 10 mil habitantes cada (ver Box III)⁴⁴.

Do exposto acima depreende-se que os critérios de distribuição do FPM, além de não contemplarem nenhuma medida da necessidade de recursos, também não levam em conta o esforço que cada prefeitura realiza para obter receitas por meio do exercício das suas competências tributárias próprias. Em consequência, é grande o incentivo que pequenos municípios encontram para se desmembrarem em unidades ainda menores e/ou para não desenvolver adequadamente seu potencial tributário.

No que respeita à aplicação dos recursos do FPM, é conferida grande liberdade aos municípios para decidir como gastar os repasses aos quais têm direito.

A cota-parte do ICMS - principal imposto sobre o valor adicionado cobrado no Brasil - é a transferência tributária mais importante realizada pelos estados em benefício dos municípios.

Os estados detêm a competência exclusiva sobre o imposto. No entanto, da mesma forma que acontece com os impostos destinados ao FPM, essa esfera de governo não tem poder para alterar o percentual de repasse do ICMS que é definido constitucionalmente.

⁴⁴ Maiores detalhes sobre a distribuição do FPM dentro de cada estado podem ser obtidos no documento produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional (2005).

Box III - Critérios de Distribuição do FPM para os Municípios do Interior

O FPM-interior é distribuído entre os estados conforme índices definidos em lei. Uma vez definida esta parcela, em cada estado, a cota de FPM recebida por um dado município é calculada com base em coeficientes de participação definidos segundo critérios populacionais. É estabelecido um coeficiente mínimo de 0,6 para todos os municípios com menos de 10.188 habitantes. Para as cidades cuja população situa-se entre 10.188 e 156.216 habitantes, são definidas 16 faixas populacionais e um respectivo coeficiente individual. Para todos os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes foi determinado o coeficiente 4,0.

Os coeficientes aumentam à medida que cresce a faixa populacional, porém, em uma proporção menor. Assim, embora municípios mais populosos recebam uma cota individual de FPM superior às cidades de menor população, em termos per capita, são menos beneficiados.

Isto é verdade tanto para as cidades que pertencem a uma mesma faixa populacional quanto para aquelas situadas em faixas distintas. Conforme aponta o exemplo numérico abaixo, qualquer município com menos de 10 mil habitantes receberia o mesmo valor absoluto de FPM (R\$ 5.184 mil), mas o de 5 mil habitantes receberia bem mais em proporção a sua população (R\$ 1.037) do que o de 10 mil habitantes (R\$ 518). Já o maior município do exemplo, com 150 mil habitantes, receberia menos em termos per capita (R\$ 219) do que todos os outros.

Exemplo numérico: cálculo da cota individual de FPM interior

	Fórmulas	Parâmetros	FPM - R\$	
FPM Brasil	A		10.000.000.000	
FPM Municípios Interior	$B = 86,4\% * A$		8.640.000.000	
FPM Estado	$C = B * x\%$	$x\% = 2\%$	172.800.000	
Cota Municipal Média	$D = C / y$	$y = 20$	8.640.000	
Cota Individual	$E = D * z$	População	R\$	R\$ per capita
Município 1	$z = 0,6$	5 mil hab.	5.184.000	1.037
		10 mil hab.		518
Município 2	$z = 1,4$	30 mil hab.	12.096.000	403
Município 3	$z = 3,0$	100 mil hab.	25.920.000	259
Município 4	$z = 3,8$	150 mil hab.	32.832.000	219

$x\%$ = coeficiente de participação do Estado no FPM Municípios Interior.

y = somatório dos coeficientes individuais dos Municípios.

z = coeficiente individual do Município.

Do total arrecadado com o ICMS, 25% da sua receita devem ser entregues pelos estados aos seus respectivos municípios. A distribuição dos repasses, em grande medida, privilegia aspectos devolutivos posto que $\frac{3}{4}$ da cota são alocados com base no valor adicionado pelo município e $\frac{1}{4}$ conforme o disposto em lei estadual. Para os municípios de maior porte, as transferências do ICMS são mais importantes que os repasses do FPM.

De um modo geral, também se observa grande liberdade em relação à aplicação dos recursos.

As transferências não-tributárias correspondem aos repasses que não são definidos a partir da repartição explícita de uma determinada receita de imposto. A origem dos recursos é o orçamento do nível de governo que efetua os repasses.

É difícil encontrar no Brasil fundos não-tributários que sejam de livre aplicação. Na maior parte dos casos, inserem-se nesta categoria os repasses vinculados de forma genérica ou que atendem a propósitos específicos.

De um modo geral, as transferências que possuem vinculação genérica visam o financiamento da prestação descentralizada de determinados serviços. Em cumprimento a algum dispositivo legal que regula as ações públicas em determinada área, os repasses costumam ser regulares e os critérios de rateio são previamente conhecidos embora não haja uma fonte de recursos definida *ex-ante*. Esse é justamente o caso dos repasses federais destinados ao financiamento das ações municipais no âmbito do SUS - Sistema Único de Saúde (ver Box IV).

As transferências vinculadas a propósitos específicos, também conhecidas no Brasil pelo nome de transferências voluntárias, tendem a ser decididas segundo critérios pouco objetivos e negociadas em bases políticas. Os repasses costumam ser não-regulares e a sua distribuição é decidida em bases *ad hoc*. Essa categoria de repasse tem pouca importância nas receitas municipais.

Box IV - O Sistema Único de Saúde

A Constituição de 1988 tornou universal o acesso à saúde pública e sacramentou a implantação de um sistema único e descentralizado de saúde - conhecido como SUS. Para se ter idéia do alcance social do sistema, vale citar que, atualmente, 90% da população brasileira é, de algum modo, usuária do sistema, sendo que 28,6% são usuários exclusivos e o restante combina a utilização do SUS com alguma outra forma de atenção à saúde.

Historicamente, o governo federal sempre teve um papel predominante, não apenas no financiamento, quanto na prestação direta dos serviços e na contratação de uma rede conveniada, uma vez que a assistência médica era vinculada ao sistema de previdência social.

A partir de meados da década de 90, na medida em que se reforçou as finanças do Ministério da Saúde, foi implantada uma firme política de descentralização das ações e dos serviços. Na montagem do SUS, ficou entendido que o fortalecimento da gestão descentralizada - especialmente no âmbito municipal - era (e ainda é) peça fundamental para assegurar o acesso integral da população às medidas dirigidas à promoção, proteção e recuperação da saúde.

Para que a descentralização se tornasse uma realidade, o governo federal precisou organizar um sistema regular de repasses de recursos aos governos subnacionais. Atualmente, tais transferências representam mais de 70% do orçamento do Ministério da Saúde.

Com a crescente descentralização promovida pelo sistema de saúde, as transferências do SUS têm assumido uma dimensão fiscal relevante. Em 2005, os repasses do SUS aos estados e municípios - cerca de 1,2% do PIB - representaram mais de 6% da receita tributária disponível dessas esferas de governo e cerca de 43% dos fundos de participação.

O estágio avançado da municipalização é dado pelo fato de que mais de 2/3 desses recursos foram destinados para os governos locais. As transferências do SUS equivalem a cerca de 35% dos tributos arrecadados diretamente pelas prefeituras e pouco mais de 9% da receita disponível. Como os repasses têm forte aderência à distribuição demográfica, para os municípios de maior porte (incluindo as capitais estaduais), tais recursos chegam a superar a importância do FPM.

6.3. Demais Receitas Municipais

As demais receitas municipais englobam recursos não considerados nos grupos descritos nas seções 6.1 e 6.2: contribuições, receitas patrimoniais, agropecuária, industrial e de serviços, dívida ativa, multas e juros de mora, receitas financeiras e não classificadas. Tratam-se de receitas que, individualmente, não têm maior importância como fonte de financiamento da esfera local de governo⁴⁵.

Sobre as rubricas acima mencionadas, cabem algumas considerações em relação às receitas de contribuições e dívida ativa, multas e juros de mora.

⁴⁵ Maiores detalhes sobre a definição de cada uma dessas fontes de financiamento podem ser obtidos no Manual de Receitas da Secretaria do Tesouro Nacional disponível na Internet no endereço: http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/manuais/Manual_Receitas3.pdf.

As receitas de contribuições compreendem duas modalidades de arrecadação: contribuições dos servidores municipais destinadas ao financiamento de regimes próprios de previdência, e contribuições econômicas. Em ambos os casos, tratam-se de recursos para-fiscais que não podem ser aplicados livremente pelas prefeituras.

As receitas de dívida ativa, multas e juros de mora, de um modo geral, têm origem tributária, mas se referem a débitos antigos não quitados no seu devido tempo.

Muitos autores consideram as fontes supracitadas como receita tributária, pois partem do pressuposto de que tributo é todo recurso extraído compulsoriamente da sociedade independente da sua finalidade ou fato gerador. Em geral, essa metodologia é empregada quando se tem por meta a mensuração da parcela do produto que é apropriada pelo setor público, isto é, quando se deseja calcular o tamanho da carga tributária.

No Manual de Receitas da Secretaria do Tesouro Nacional (2006) – que normatiza os procedimentos contábeis a serem seguidos por todas as esferas de governo – apenas as receitas de impostos, taxas e contribuição de melhoria são classificadas como receitas tributárias.

Para os propósitos deste trabalho, a classificação do Tesouro Nacional é a mais adequada. Isto porque as receitas de contribuições não são de livre aplicação e tampouco podem ser majoradas apenas por melhorias na administração tributária. Especificamente no que tange às contribuições de servidores, o volume arrecadado depende dos acordos estabelecidos por cada prefeitura para custear a aposentadoria do seu funcionalismo. No que respeita à dívida ativa, quando se tem por meta incrementar o papel das receitas tributárias próprias no financiamento municipal, é mais eficiente evitar a ocorrência da inadimplência do que encontrar expedientes para aumentar os pagamentos de débitos passados.

Capítulo VII - RECURSOS ADMINISTRATIVOS PARA A GESTÃO MUNICIPAL

Como visto no Capítulo V, os municípios brasileiros são marcados por forte heterogeneidade. Municípios de pequeno porte, por exemplo, divergem das capitais estaduais tanto no que diz respeito ao tamanho da sua população quanto em relação à realidade sócio-econômica. As disparidades, no entanto, não estão presentes apenas entre as prefeituras de porte distinto. Dois municípios de tamanho idêntico podem apresentar indicadores diferentes dependendo da tipologia de rendimento em que estejam classificados e/ou da região geográfica em que estejam inseridos.

Esse quadro de acentuada heterogeneidade, por si só, já é um indicativo de que as prefeituras brasileiras se defrontam com distintas oportunidades para explorar os tributos de sua competência. Mas, além disso, é preciso considerar os meios que cada município dispõe para exercer seu poder de tributar.

Na tentativa de demonstrar que as estruturas administrativas municipais também são díspares, apresenta-se a seguir alguns indicadores que, direta ou indiretamente, possam interferir na capacidade de cada prefeitura mobilizar recursos através de esforço próprio de arrecadação.

7.1. Notas Metodológicas

A fonte de dados para os indicadores que serão apresentados ao longo do capítulo foi a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE cuja primeira edição data de 2001.

Essa pesquisa, ainda pouco explorada pelos analistas brasileiros, é fruto de um questionário que o IBGE aplica a todos os municípios com o objetivo de capturar indicadores de gestão. Como o esforço é recente, a cada ano, um novo questionário é aplicado de tal sorte que as informações disponíveis em cada publicação ainda não seguem um mesmo padrão⁴⁶.

Dentre as informações divulgadas nas pesquisas de 2004 e 2005, foram selecionados quatro conjuntos de variáveis: servidores ativos de cada prefeitura, municípios com página na Internet e quantidade de serviços disponibilizados no *site*, indicadores de cadastramento de contribuintes do ISS, municípios com cadastro imobiliário e planta genérica de valores.

Os dois primeiros conjuntos de variáveis não têm influência direta na capacidade de cada unidade local explorar os tributos de sua competência. Não obstante, são um indicativo do tamanho e do grau de desenvolvimento das estruturas administrativas municipais.

⁴⁶ Para maiores detalhes sobre a pesquisa, consultar as informações disponíveis no endereço: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>.

Já as informações relativas aos cadastros guardam estreita relação com os recursos disponíveis para a gestão tributária das prefeituras. O cadastro de contribuintes do ISS relaciona-se com a arrecadação desse imposto. Já o cadastro imobiliário e a planta genérica de valores dizem respeito ao IPTU. No Capítulo VIII, essas informações serão cotejadas com estatísticas de receita dos dois impostos de modo a averiguar sua influência no montante arrecadado.

A construção dos indicadores de gestão tomou como referência os grupos de análise definidos na Parte II. Dentro de cada macrorregião geográfica, os municípios foram classificados por classes de rendimento e tipologia de tamanho. Resultados por estados estão disponíveis no anexo estatístico.

A distribuição dos municípios nesses grupos foi efetuada com base no número de unidades instaladas e sua respectiva população nos anos de 2004 e 2005. Brasília e o Distrito de Fernando de Noronha foram excluídos da análise em razão de não desfrutarem do mesmo aparato institucional/legal que as demais prefeituras do país.

A maior parte dos indicadores refere-se a percentuais de municípios nos seus respectivos grupos. Por exemplo, o grau de informatização das grandes cidades do Sudeste inseridas nas microrregiões de alta renda é medido pelo percentual de municípios com página na Internet dentro desse grupo. Para facilitar a leitura dos resultados apresentados ao longo do capítulo, as Tabelas 14 e 15 informam o número de municípios por classes de rendimento e tamanho da população no país como um todo e em cada macrorregião geográfica, nos anos de 2004 e 2005.

Finalmente, importa registrar que o comportamento dos quatro conjuntos de variáveis selecionados da pesquisa do IBGE pode ter sofrido algumas alterações no período recente. No entanto, é razoável supor que essas alterações não tenham sido suficientes para modificar estruturalmente o quadro que será descrito a seguir.

Tabela 14

Número de Municípios por Classes de Rendimento e Classes de Tamanho da População, segundo Regiões Geográficas: Universo IBGE 2004 / (a) / (b)

BRASIL						SUDESTE					
	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Total	5.558	1.569	964	2.312	713	Total	1.668	778	138	747	5
Micro	1.357	438	228	612	79	Micro	408	166	20	222	
Pequeno	2.608	565	545	1.130	368	Pequeno	737	285	83	367	2
Médio	1.339	388	188	506	257	Médio	395	221	34	137	3
Grande	228	157	3	59	9	Grande	124	102	1	21	
Capitais	26	21		5		Capitais	4	4			

NORTE						SUL					
	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Total	449	28	106	199	116	Total	1.188	567	21	600	
Micro	96	7	19	47	23	Micro	435	215		220	
Pequeno	190	10	56	79	45	Pequeno	510	202	17	291	
Médio	146	6	31	65	44	Médio	198	109	4	85	
Grande	10	1		5	4	Grande	42	38		4	
Capitais	7	4		3		Capitais	3	3			

NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Total	1.791	51	568	580	592	Total	462	145	131	186	
Micro	264		149	59	56	Micro	154	50	40	64	
Pequeno	957	9	310	317	321	Pequeno	214	59	79	76	
Médio	519	23	107	179	210	Médio	81	29	12	40	
Grande	42	12	2	23	5	Grande	10	4		6	
Capitais	9	7		2		Capitais	3	3			

Fonte: Tabela A11 do anexo estatístico. (a) Exclui Fernando de Noronha e Distrito Federal.

(b) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.;

Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Tabela 15

Número de Municípios por Classes de Rendimento e Classes de Tamanho da População, segundo Regiões Geográficas: Universo IBGE 2005 /(a) /(b)

BRASIL						SUDESTE					
	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Total	5.562	1.572	959	2.318	713	Total	1.668	779	137	747	5
Micro	1.361	440	228	614	79	Micro	408	166	20	222	
Pequeno	2.608	565	542	1.133	368	Pequeno	737	285	83	367	2
Médio	1.339	389	186	507	257	Médio	395	222	33	137	3
Grande	228	157	3	59	9	Grande	124	102	1	21	
Capitais	26	21		5		Capitais	4	4			
NORTE						SUL					
	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Total	449	28	106	199	116	Total	1.188	568	18	602	
Micro	96	7	19	47	23	Micro	435	215		220	
Pequeno	190	10	56	79	45	Pequeno	510	203	14	293	
Médio	146	6	31	65	44	Médio	198	109	4	85	
Grande	10	1		5	4	Grande	42	38		4	
Capitais	7	4		3		Capitais	3	3			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Total	1.792	50	565	585	592	Total	465	147	133	185	
Micro	265		148	61	56	Micro	157	52	41	64	
Pequeno	957	8	309	319	321	Pequeno	214	59	80	75	
Médio	519	23	106	180	210	Médio	81	29	12	40	
Grande	42	12	2	23	5	Grande	10	4		6	
Capitais	9	7		2		Capitais	3	3			

Fonte: Tabela A12 do anexo estatístico. (a) Exclusive Fernando de Noronha e Distrito Federal.

(b) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.;

Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

7.2. O Tamanho da Estrutura Administrativa Municipal

Na tentativa de avaliar o tamanho da estrutura administrativa das unidades locais, a seguir, apresenta-se o número médio de servidores municipais por mil habitantes.

Desde já ressalta-se que o exercício proposto não é exaustivo para demonstrar as distintas realidades que caracterizam os mais de 5.000 municípios brasileiros, pois, como visto no Capítulo II, cada prefeitura é autônoma para decidir sobre o número de servidores que deseja contratar.

O objetivo da análise é simplesmente testar a existência de um padrão de funcionamento da máquina administrativa municipal considerando as disparidades apontadas nos Capítulos IV e V.

O exame da Tabela 16 mostra a existência de ganhos de escala na administração municipal. Isto é, tanto os resultados nacionais quanto os regionais demonstraram que o número de servidores por cada mil habitantes diminuiu à medida que aumentou o tamanho do município.

Para ilustrar essa evidência, consideremos uma hipótese extrema onde todos os servidores sejam auditores fiscais. Tomando os resultados agregados para o Brasil como exemplo, verificamos que os micro municípios empregaram 53 auditores para vistoriar mil contribuintes enquanto as capitais estaduais contratam apenas 16 funcionários para a mesma finalidade.

Dois fatores podem explicar a diferença de produtividade entre os servidores dos grandes centros e os funcionários das prefeituras de menor porte. O primeiro é a indivisibilidade do trabalho e o segundo é o tamanho da economia local.

No que respeita ao primeiro fator, a conformação do poder Legislativo é ilustrativa. De acordo com a Constituição, os municípios com até um milhão de habitantes devem eleger um número mínimo de 9 Vereadores e máximo de 21⁴⁷. Consideremos que uma cidade com 5 mil residentes respeite o limite mínimo e outra cidade com 100 mil habitantes escolha eleger o número máximo permitido de Vereadores. Comparando os dois casos, constatamos que o município menor conta com quase 2 Vereadores para cada mil habitantes enquanto na prefeitura de maior porte essa proporção é de apenas 0,21.

Em que pesem as distorções provocadas pela amplitude da faixa populacional adotada para definição dos limites supracitados, o exemplo da Câmara Municipal é representativo do fato de que requisitos mínimos para a prestação de determinados serviços terminam elevando o número de servidores per capita nos municípios menores.

⁴⁷ A Constituição Federal determina limites mínimos e máximos para o número de Vereadores de cada Câmara Municipal conforme o tamanho da população do município. Para as cidades com até 1 milhão de habitantes, esses limites são, conforme mencionado, 9 e 21. Para as prefeituras com população entre 1 e 5 milhões de habitantes, os limites são 33 e 41. Finalmente, nas cidades com mais de 5 milhões de pessoas, os limites são 42 e 55. Respeitados esses limites, a Lei Orgânica de cada município é autônoma para fixar o número de Vereadores.

Tabela 16

Servidores Municipais por mil habitantes, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2005 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	25	20	37	29	36	Média Região	23	21	40	29	30
Micro	53	49	59	53	59	Micro	54	55	49	54	
Pequeno	37	34	39	36	41	Pequeno	36	36	42	34	36
Médio	29	27	31	28	33	Médio	28	27	32	29	28
Grande	20	19	48	20	28	Grande	20	19	58	19	
Capitais	16	16		17		Capitais	16	16			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	26	18	34	26	31	Média Região	23	21	27	29	
Micro	54	60	57	55	48	Micro	45	41		48	
Pequeno	35	31	36	35	35	Pequeno	31	30	30	32	
Médio	29	32	31	27	30	Médio	23	23	24	23	
Grande	20	6		26	26	Grande	18	18		21	
Capitais	18	17		19		Capitais	18	18			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	29	16	38	29	37	Média Região	28	26	34	29	
Micro	61		60	62	62	Micro	60	60	60	59	
Pequeno	42	53	41	42	42	Pequeno	36	39	34	36	
Médio	32	33	32	31	34	Médio	28	30	24	27	
Grande	21	19	29	20	30	Grande	22	22		21	
Capitais	14	13		16		Capitais	20	20			

Fonte: Tabela A13 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

O segundo fator a ser considerado é que nas cidades com menor grau de desenvolvimento econômico, os melhores empregos e níveis salariais são encontrados na administração pública. Considerando que o tamanho da economia local seja proporcional ao tamanho da sua população, temos mais uma explicação para o comportamento dos indicadores apresentados na Tabela 16.

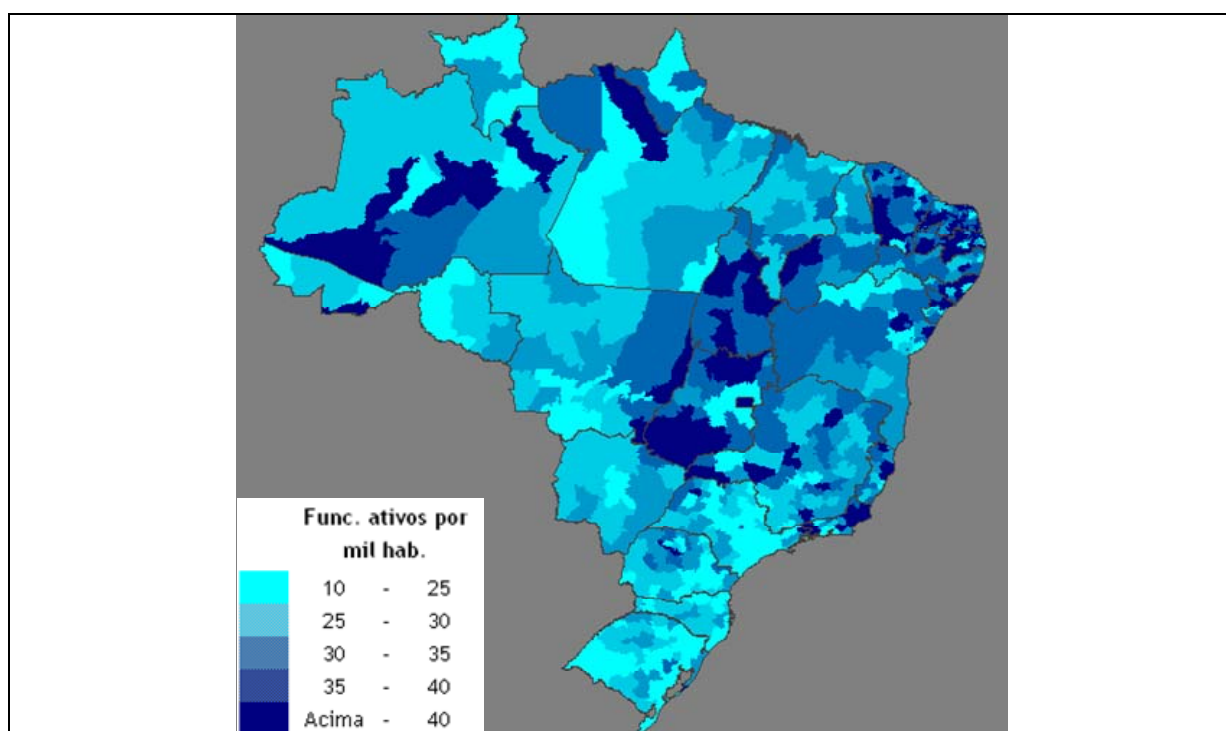
Fatores econômicos, além de influenciarem o número de servidores per capita conforme as classes de tamanho de município, também estão presentes na explicação de diferenças intra-classes bem como regionais.

Note, por exemplo, que a estrutura administrativa das grandes cidades brasileiras do grupo de alta renda contou, em média, com 19 servidores para cada mil habitantes. Esse mesmo indicador subiu para 28 quando foi considerada a tipologia de baixa renda.

Em cada uma das macrorregiões geográficas, conforme mencionado, o quadro de funcionários per capita variou em proporção inversa ao tamanho da população. Não obstante, enquanto os municípios do Sudeste - a região mais desenvolvida do país - contrataram, em média, 23 servidores por mil habitantes; no Nordeste, essa proporção foi da ordem de 29. As diferenças regionais podem ser observadas no Mapa 15.

Mapa 15

Servidores Municipais por Mil Habitantes, segundo Microrregiões: 2005



Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE.

7.3. O Grau de Desenvolvimento da Administração Municipal

Na tentativa de obter alguma medida do grau de desenvolvimento das administrações municipais, apresenta-se a seguir indicadores relativos ao nível de informatização das prefeituras.

Na Tabela 17, observa-se que o percentual de municípios com página na Internet aumentou com o tamanho populacional e conforme as classes de rendimento⁴⁸. Do total de 5.558 municípios para os quais se tinham informações em 2004, apenas 39% possuíam *site*. Nos micro municípios, por exemplo, esse percentual foi, em média, 28%. Em contrapartida, todas as capitais estaduais tinham página na Internet.

O exemplo dos micro municípios também ilustra as diferenças intra-classes. Para as prefeituras inseridas nas microrregiões de alta renda, o percentual de cidades com *website* (44%) foi bem superior à média do grupo (28%). Já nas cidades das microrregiões de baixa renda esse indicador caiu para 11%.

As cinco regiões geográficas seguiram o padrão nacional de distribuição dos municípios conforme a existência de página na Internet. Não obstante, as prefeituras do Sul e Sudeste atingiram, em média, percentuais mais elevados do que os verificados nas regiões Norte e Nordeste.

Em poucas palavras, tal como já havia sido observado em relação ao número de servidores per capita, fatores econômicos são importantes para explicar tanto as diferenças intra-classes quanto as diferenças regionais.

O Mapa 16 distribui os municípios dentro de cada uma das 558 microrregiões definidas pelo IBGE, conforme a existência de página na Internet. Note que os maiores percentuais de municípios nessa situação foram observados nos estados do Sudeste, em especial, no Rio de Janeiro e São Paulo, e nas unidades da região Sul. Já a região Norte chamou à atenção em virtude do baixo grau de informatização das suas prefeituras^{49, 50}.

⁴⁸ Não custa lembrar que, conforme definido na seção 5.2, os maiores níveis de rendimento são observados nas classes de alta renda e estagnada. No primeiro caso, são classificadas microrregiões com alto rendimento domiciliar independente do dinamismo da economia. O segundo caso corresponde a microrregiões com rendimento médio, e baixo crescimento econômico. As microrregiões de tipologia dinâmica envolvem rendimentos médio e baixo, mas com dinâmica econômica significativa. Finalmente, a classe de baixa renda compreende as microrregiões com menor nível de rendimento e baixo crescimento econômico.

⁴⁹ Para auxiliar a localização geográfica dos estados, ver Mapa 1.

⁵⁰ Resultados por estados podem ser obtidos através do confronto das informações apresentadas nas Tabelas A11 e A14 do anexo estatístico.

Tabela 17

Percentual de Municípios com Página na Internet, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2004 (a)

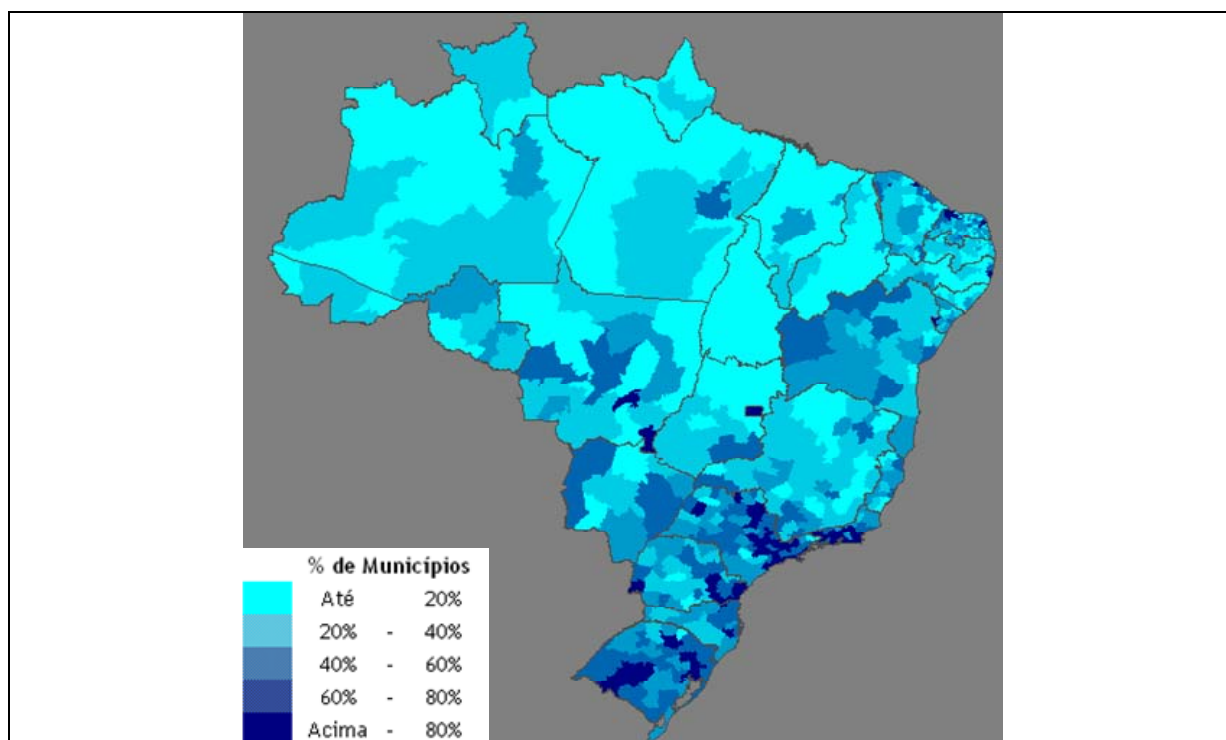
BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	39%	60%	30%	34%	19%	Média Região	46%	63%	33%	32%	60%
Micro	28%	44%	18%	22%	11%	Micro	27%	42%	5%	18%	
Pequeno	32%	50%	29%	31%	16%	Pequeno	37%	51%	35%	26%	100%
Médio	53%	78%	44%	51%	26%	Médio	70%	80%	44%	63%	33%
Grande	84%	90%	100%	78%	11%	Grande	90%	91%	100%	86%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	17%	25%	15%	22%	8%	Média Região	55%	62%	52%	49%	
Micro	7%	0%	16%	4%	9%	Micro	43%	49%		37%	
Pequeno	11%	20%	9%	14%	7%	Pequeno	51%	56%	47%	48%	
Médio	27%	17%	26%	40%	9%	Médio	84%	86%	75%	81%	
Grande	20%	0%		40%	0%	Grande	98%	97%		100%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	28%	63%	30%	30%	21%	Média Região	33%	43%	35%	24%	
Micro	16%		19%	10%	13%	Micro	24%	38%	25%	13%	
Pequeno	24%	22%	28%	26%	17%	Pequeno	31%	32%	38%	24%	
Médio	37%	61%	48%	35%	30%	Médio	51%	66%	50%	40%	
Grande	74%	75%	100%	83%	20%	Grande	60%	75%		50%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			

Fonte: Tabelas A11 e A14 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Mapa 16

Percentual de Municípios com Página na Internet por Microrregiões: 2004



Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE.

Mais do que a existência de *website*, a quantidade de serviços disponibilizados na Internet é reveladora do grau de desenvolvimento das administrações municipais⁵¹.

A Tabela 18 mostra que 71% das prefeituras brasileiras que possuíam *website* prestaram de 1 a 3 serviços. Ou seja, de um modo geral, as unidades locais ainda fazem pouco uso dos modernos meios de comunicação para se relacionarem com seus respectivos cidadãos.

Não obstante, o grau de desenvolvimento das administrações municipais foi diferente conforme o tamanho da prefeitura. Nos municípios de micro e pequeno porte foi inequívoca a concentração de cidades que prestaram apenas de 1 a 3 serviços em suas páginas. Entre as prefeituras de porte médio, especialmente nas regiões Sudeste e Sul, o percentual de cidades com 3 e 6 serviços disponíveis na Internet aumentou um pouco. Finalmente, apenas nos grandes municípios e, em especial, nas capitais estaduais, foi observada maior utilização dos seus respectivos *websites* para o relacionamento com o público.

⁵¹ O questionário aplicado pelo IBGE aos municípios pesquisa a existência de nove tipos de serviços disponibilizados na Internet, quais sejam: (i) serviços informativos do município; (ii) acesso a formulários e documentos; (iii) ouvidoria, serviço de atendimento ao cidadão e agendamento; (iv) *links* para outros órgãos municipais; (v) licitações; (vi) notícias; (vii) consulta a processos; (viii) diário oficial, finanças, estatísticas e legislação municipal; e (ix) outros.

Tabela 18

Distribuição dos Municípios conforme a Quantidade de Serviços Disponíveis na Internet, segundo Classes de Tamanho da População: 2004 (a)

BRASIL				SUDESTE			
	1 a 3	4 a 6	6 a 9		1 a 3	4 a 6	6 a 9
Média Brasil	71%	24%	5%	Média Região	70%	25%	6%
Micro	86%	14%	0%	Micro	89%	11%	
Pequeno	80%	18%	2%	Pequeno	84%	14%	2%
Médio	67%	27%	6%	Médio	64%	31%	4%
Grande	30%	51%	20%	Grande	32%	47%	21%
Capitais	15%	31%	54%	Capitais		25%	75%
NORTE				SUL			
	1 a 3	4 a 6	6 a 9		1 a 3	4 a 6	6 a 9
Média Região	78%	16%	7%	Média Região	72%	23%	4%
Micro	100%			Micro	85%	15%	
Pequeno	81%	14%	5%	Pequeno	77%	21%	2%
Médio	82%	13%	5%	Médio	64%	30%	7%
Grande	50%	50%		Grande	22%	54%	24%
Capitais	29%	43%	29%	Capitais			100%
NORDESTE				CENTRO-OESTE			
	1 a 3	4 a 6	6 a 9		1 a 3	4 a 6	6 a 9
Média Região	72%	23%	5%	Média Região	68%	25%	6%
Micro	90%	10%		Micro	73%	24%	3%
Pequeno	79%	19%	3%	Pequeno	72%	25%	3%
Médio	71%	23%	7%	Médio	63%	29%	7%
Grande	29%	65%	6%	Grande	33%	17%	50%
Capitais		44%	56%	Capitais	67%		33%

Fonte: Tabela A15 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Diferenças intra-classes e regionais explicadas por fatores econômicos foram mais perceptíveis entre os municípios de grande porte e entre as capitais. Por exemplo, 67% das capitais inseridas nas microrregiões de alta renda disponibilizam, em média, de 6 a 9 serviços nas suas respectivas páginas. Por outro lado, em nenhuma das capitais do grupo de renda estagnada - que se encontram nas regiões Norte e Nordeste - foi observado esse nível de utilização da Internet (Tabela 19).

Tabela 19

Distribuição dos Municípios conforme a Quantidade de Serviços Disponíveis na Internet, por Classes de Rendimento, segundo Classes de Tamanho da População: 2004 (a)

BRASIL													SUDESTE												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9		1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9
	65%	27%	8%	78%	19%	3%	75%	22%	3%	76%	21%	3%		64%	28%	8%	78%	20%	2%	79%	20%	1%	100%		
Micro	87%	13%		83%	17%		84%	15%	1%	100%			Micro	90%	10%		100%			87%	13%				
Pequeno	78%	20%	2%	78%	19%	3%	81%	17%	2%	83%	16%	2%	Pequeno	80%	17%	3%	86%	10%	3%	89%	11%		100%		
Médio	63%	31%	6%	76%	18%	6%	68%	27%	5%	69%	26%	4%	Médio	63%	31%	6%	60%	40%		69%	30%	1%	100%		
Grande	25%	51%	23%	33%	67%		43%	46%	11%		100%		Grande	26%	51%	24%	100%			61%	33%	6%			
Capitais	10%	24%	67%				40%	60%					Capitais		25%	75%									
NORTE													SUL												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9		1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9
	43%	29%	29%	100%			70%	23%	7%	100%				69%	26%	6%	82%	18%		77%	21%	3%			
Micro				100%			100%			100%			Micro	85%	15%					85%	15%				
Pequeno	100%			100%			64%	27%	9%	100%			Pequeno	75%	24%	2%	75%	25%		80%	19%	1%			
Médio	100%			100%			73%	19%	8%	100%			Médio	63%	32%	5%	100%			64%	28%	9%			
Grande							50%	50%					Grande	24%	49%	27%					100%				
Capitais		50%	50%				67%	33%					Capitais			100%									
NORDESTE													CENTRO-OESTE												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9		1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9	1 a 3	4 a 6	6 a 9
	41%	41%	19%	78%	18%	5%	71%	24%	5%	74%	23%	3%		75%	19%	6%	70%	28%	2%	58%	31%	11%			
Micro				93%	7%		67%	33%		100%			Micro	89%	11%		50%	50%		63%	25%	13%			
Pequeno	100%			76%	20%	3%	80%	18%	2%	81%	17%	2%	Pequeno	79%	21%		73%	23%	3%	61%	33%	6%			
Médio	64%	29%	7%	75%	16%	10%	73%	21%	6%	67%	29%	5%	Médio	63%	26%	11%	83%	17%		56%	38%	6%			
Grande	22%	78%			100%		37%	53%	11%		100%		Grande	33%	33%	33%				33%		67%			
Capitais		29%	71%					100%					Capitais	67%		33%									

Fonte: Tabelas A15 e A16 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

7.4. Cadastro de Contribuintes do ISS

O cadastro de contribuintes do ISS é composto pelas empresas e profissionais autônomos do setor de serviços.

A Tabela 20 mostra que 77% dos municípios brasileiros tinham cadastro em 2004. Nos grandes municípios e nas capitais, esse índice foi de 100%, independente da região geográfica e da tipologia de rendimento em que estavam inseridos.

Diferenças regionais foram explicadas, portanto, pelo comportamento do indicador nas prefeituras com até 100 mil habitantes. Repare, por exemplo, que 91% das cidades do Sudeste tinham cadastro de prestadores de serviços. No Nordeste, esse percentual caiu para 54%, especialmente, em razão da pequena proporção de micro (26%) e pequenos municípios (46%) com cadastro.

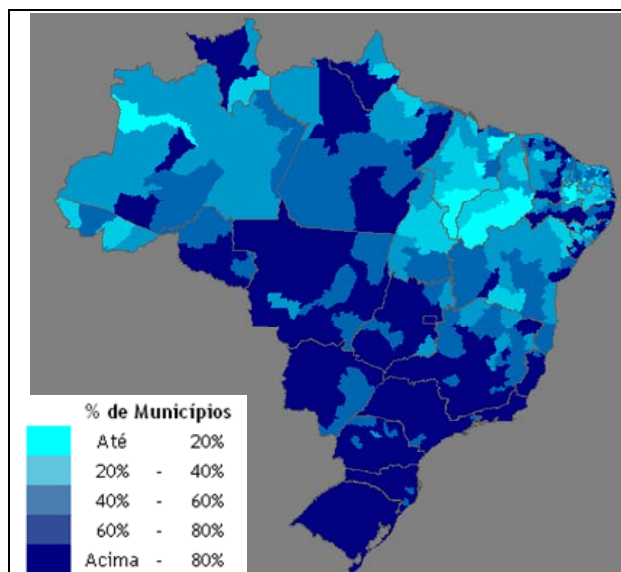
É interessante notar ainda que, nas regiões menos desenvolvidas do país, o nível de rendimento teve papel decisivo para elevar o número de prefeituras com cadastro. O caso dos municípios de médio porte ilustra bem essa evidência.

No centro-sul do país, quase a totalidade das prefeituras com esse porte possuíam cadastro. Nas regiões Norte e Nordeste, essa proporção só alcançou a marca de 100% entre as cidades inseridas nas microrregiões de alta renda.

Diferenças regionais bem como intra-classes foram mais acentuadas na distribuição dos municípios com cadastro de ISS informatizado, como se vê nos Mapas 17 e 18 e na Tabela 21.

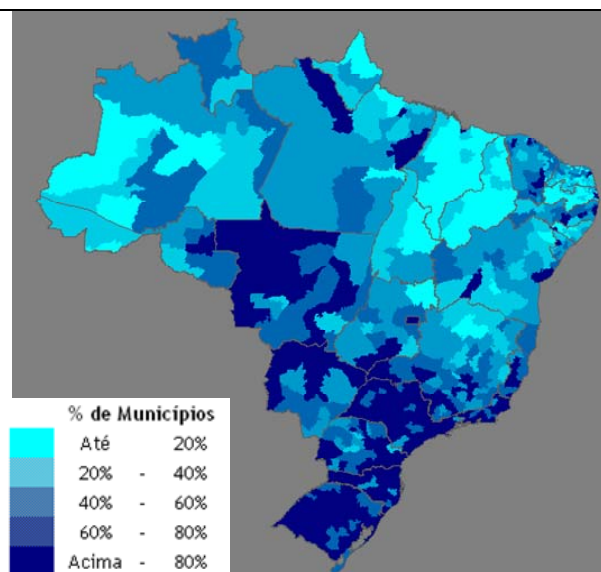
Mapa 17

Percentual de Municípios com Cadastro de ISS: 2004 (a)



Mapa 18

Percentual de Municípios com Cadastro de ISS Informatizado: 2004 (a)



Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE.
(a) Cálculos efetuados por microrregiões.

Tabela 20

Percentual de Municípios com Cadastro de Contribuintes do ISS, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2004 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	77%	95%	57%	80%	55%	Média Região	91%	97%	72%	88%	100%
Micro	68%	88%	40%	70%	27%	Micro	82%	89%	70%	77%	
Pequeno	73%	97%	55%	79%	47%	Pequeno	91%	99%	66%	90%	100%
Médio	88%	99%	82%	90%	74%	Médio	98%	100%	88%	99%	100%
Grande	100%	100%	100%	100%	100%	Grande	100%	100%	100%	100%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	63%	68%	60%	67%	56%	Média Região	93%	96%	100%	91%	
Micro	42%	29%	63%	45%	22%	Micro	87%	92%		82%	
Pequeno	61%	60%	55%	67%	56%	Pequeno	96%	97%	100%	95%	
Médio	75%	100%	68%	80%	70%	Médio	99%	99%	100%	100%	
Grande	100%	100%		100%	100%	Grande	100%	100%		100%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	54%	100%	45%	59%	54%	Média Região	85%	89%	82%	85%	
Micro	26%		26%	24%	29%	Micro	69%	76%	65%	67%	
Pequeno	46%	100%	41%	51%	45%	Pequeno	92%	95%	89%	92%	
Médio	79%	100%	82%	80%	74%	Médio	96%	97%	92%	98%	
Grande	100%	100%	100%	100%	100%	Grande	100%	100%		100%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			

Fonte: Tabelas A11 e A17 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Tomando os resultados agregados para o Brasil, verificamos que 61% das unidades locais do país tinham cadastro informatizado. Esse indicador, no entanto, foi da ordem de 87% nas prefeituras situadas nas microrregiões de alta renda e de apenas 34% nas cidades de baixa renda. No Nordeste, por exemplo, mais uma vez em virtude da pequena proporção de micro (14%) e pequenos municípios (28%) com cadastro informatizado, a média da região (37%) foi a menor do país. Aqui também o nível de rendimento influenciou o comportamento do indicador.

Tabela 21

Percentual de Municípios com Cadastro de Contribuintes do ISS Informatizado, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2004 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	61%	87%	39%	62%	34%	Média Região	76%	88%	52%	68%	80%
Micro	49%	74%	24%	45%	16%	Micro	56%	69%	45%	47%	
Pequeno	57%	88%	37%	61%	26%	Pequeno	75%	89%	46%	71%	100%
Médio	76%	95%	62%	80%	50%	Médio	92%	96%	71%	91%	67%
Grande	96%	98%	100%	97%	67%	Grande	98%	98%	100%	95%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	43%	46%	41%	47%	35%	Média Região	84%	93%	81%	76%	
Micro	24%		42%	26%	13%	Micro	74%	87%		61%	
Pequeno	36%	40%	38%	34%	36%	Pequeno	86%	95%	76%	81%	
Médio	58%	67%	45%	72%	43%	Médio	96%	97%	100%	95%	
Grande	90%	100%		100%	75%	Grande	100%	100%		100%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	37%	80%	28%	45%	33%	Média Região	64%	69%	63%	61%	
Micro	14%		15%	8%	18%	Micro	37%	44%	40%	30%	
Pequeno	28%	44%	24%	35%	24%	Pequeno	71%	76%	70%	70%	
Médio	59%	83%	59%	66%	51%	Médio	91%	90%	92%	93%	
Grande	93%	92%	100%	100%	60%	Grande	90%	100%		83%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			

Fonte: Tabelas A11 e A18 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

As Tabelas 22 e 23 distribuem os municípios conforme o grau de atualização do cadastro. Em que pese o fato da maior parte das prefeituras brasileiras (82%) ter atualizado ou implementado seu cadastro no período recente, cadastros mais novos tiveram presença mais marcante nos municípios menores, nas regiões com menor grau de desenvolvimento e nas localidades dinâmicas e de baixa renda; o que revela que esses municípios têm se esforçado para incrementar seus recursos de gestão tributária.

A título de ilustração, cita-se o caso da região Norte onde cerca de 93% das prefeituras atualizaram ou instituíram cadastros de ISS após 2000. Apenas nas capitais, onde, por suposto, o grau de organização das atividades econômicas já se encontra em estágio mais avançado do que o das demais unidades, esse percentual se mostrou um pouco mais modesto (Tabela 22). Motivo semelhante também explicou as diferenças intra-classes: 89% das prefeituras nortistas do grupo de alta renda possuíam cadastros novos; no outro extremo, nos municípios de baixa renda, essa proporção saltou para 94% (Tabela 23).

Tabela 22

Distribuição dos Municípios conforme o Grau de Atualização do Cadastro de Contribuintes de ISS, por Classes de Tamanho: 2004 / (a) / (b)

BRASIL				SUDESTE			
	Muito Antigo	Antigo	Novo		Muito Antigo	Antigo	Novo
Média Brasil	5%	13%	82%	Média Região	10%	19%	72%
Micro	5%	9%	86%	Micro	11%	13%	76%
Pequeno	5%	11%	83%	Pequeno	10%	16%	74%
Médio	5%	15%	80%	Médio	9%	23%	69%
Grande	7%	29%	63%	Grande	10%	31%	59%
Capitais	12%	35%	54%	Capitais		25%	75%
NORTE				SUL			
	Muito Antigo	Antigo	Novo		Muito Antigo	Antigo	Novo
Média Região	2%	5%	93%	Média Região	4%	12%	84%
Micro	3%	3%	95%	Micro	2%	6%	92%
Pequeno	1%	3%	96%	Pequeno	4%	13%	83%
Médio	3%	6%	91%	Médio	7%	15%	78%
Grande		10%	90%	Grande	7%	24%	69%
Capitais		14%	86%	Capitais		67%	33%
NORDESTE				CENTRO-OESTE			
	Muito Antigo	Antigo	Novo		Muito Antigo	Antigo	Novo
Média Região	4%	9%	87%	Média Região	0,3%	6%	94%
Micro	3%	1%	96%	Micro	1%	9%	90%
Pequeno	3%	7%	90%	Pequeno		3%	97%
Médio	3%	10%	87%	Médio		5%	95%
Grande	5%	33%	62%	Grande		30%	70%
Capitais	33%	33%	33%	Capitais		67%	33%

Fonte: Tabela A19 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

(b) Grau de Atualização do Cadastro: Muito Antigo = 1970 a 1990; Antigo = 1991 a 1999; e Novo = Cadastro atualizado após 2000.

Tabela 23

Distribuição dos Municípios conforme o Grau de Atualização do Cadastro de Contribuintes de ISS, por Classes de Rendimento, segundo Classes de Tamanho da População: 2004 / (a) / (b)

BRASIL													SUDESTE												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo		Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo
	5%	15%	79%	2%	6%	91%	7%	13%	80%	4%	9%	88%		8%	17%	75%	4%	13%	83%	13%	21%	66%	20%		80%
Micro	4%	8%	88%	2%	2%	96%	7%	11%	82%		5%	95%	Micro	10%	7%	82%		7%	93%	12%	19%	69%			
Pequeno	6%	12%	82%	2%	6%	93%	7%	13%	80%	4%	8%	88%	Pequeno	9%	12%	79%	4%	13%	84%	12%	20%	68%	50%		50%
Médio	5%	19%	76%	4%	10%	86%	7%	14%	79%	4%	9%	87%	Médio	5%	22%	73%	7%	17%	77%	14%	27%	59%			100%
Grande	8%	32%	61%			100%	8%	24%	68%		33%	67%	Grande	8%	34%	58%			100%	19%	19%	62%			
Capitais	14%	38%	48%					20%	80%				Capitais		25%	75%									
NORTE													SUL												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo		Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo
		11%	89%		8%	92%	2%	4%	94%	3%	3%	94%		3%	12%	85%		19%	81%	5%	11%	84%			
Micro			100%		8%	92%	5%		95%			100%	Micro		6%	94%				4%	7%	88%			
Pequeno		17%	83%		6%	94%	2%		98%		4%	96%	Pequeno	3%	13%	84%		18%	82%	5%	13%	82%			
Médio		17%	83%		10%	90%	2%	6%	92%	6%	3%	90%	Médio	6%	19%	75%		25%	75%	9%	9%	81%			
Grande			100%					20%	80%			100%	Grande	8%	21%	71%					50%	50%			
Capitais			100%					33%	67%				Capitais		67%	33%									
NORDESTE													CENTRO-OESTE												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo		Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo
	12%	27%	61%	4%	5%	91%	3%	9%	89%	3%	10%	86%		1%	10%	89%			100%		7%	93%			
Micro				5%		95%			100%		6%	94%	Micro	3%	18%	79%			100%		7%	93%			
Pequeno		22%	78%	2%	4%	94%	4%	6%	90%	4%	9%	87%	Pequeno		4%	96%			100%		4%	96%			
Médio	9%	13%	78%	5%	9%	86%	1%	10%	88%	3%	10%	86%	Médio		4%	96%			100%		8%	92%			
Grande	8%	50%	42%			100%	4%	22%	74%		60%	40%	Grande		25%	75%					33%	67%			
Capitais	43%	43%	14%						100%				Capitais		67%	33%									

Fonte: Tabelas A19 e A20 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

(b) Grau de Atualização do Cadastro: Muito Antigo = 1970 a 1990; Antigo = 1991 a 1999; e Novo = Cadastro atualizado após 2000.

Para concluir esta seção, importa ressaltar que a informação sobre a existência de cadastro de contribuintes de ISS não é suficiente para avaliar o seu grau de cobertura.

A Tabela 24 mostra o número de empresas e profissionais autônomos ligados às atividades terciárias para cada mil habitantes. Como era de se esperar, a quantidade de contribuintes aumentou junto com o tamanho da população e as classes de rendimento. Esse número também foi mais representativo nos municípios do centro-sul do país, indicando que os mesmos desfrutam de maior potencial de arrecadação do ISS comparativamente às prefeituras do Norte e do Nordeste.

No entanto, como o universo de prestadores de serviços não é conhecido, não podemos averiguar se todos os potenciais contribuintes do ISS estão, de fato, registrados nos cadastros municipais. Sabemos apenas que o alto grau de informalidade presente nas atividades ligadas ao setor terciário termina contribuindo para o sub-dimensionamento dos cadastros; o que é particularmente um problema para aquelas localidades que trabalham com documentos muito antigos.

Assim, se é verdade que o tamanho das economias dos grandes municípios e das capitais estaduais favorece a arrecadação do ISS, por outro lado, também é verdade que a produtividade do imposto pode estar sendo prejudicada pelo fato de algumas prefeituras não terem promovido o recadastramento dos seus contribuintes no período recente.

Por último, destaca-se que mesmo nas situações onde os cadastros sejam corretamente dimensionados nada garante que o imposto não seja sonegado. Para garantir o cumprimento das obrigações tributárias, é necessário um intenso e eficiente esforço de fiscalização, o que sem dúvida é mais fácil de ser realizado nas prefeituras de menor porte.

Tabela 24

Contribuintes Cadastrados do ISS por mil habitantes, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2004 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	56	72	22	37	12	Média Região	69	74	31	57	28
Micro	27	34	16	23	16	Micro	33	41	23	26	
Pequeno	30	49	20	26	13	Pequeno	43	55	22	36	3
Médio	39	56	22	39	11	Médio	60	65	32	59	35
Grande	54	57	46	47	15	Grande	59	57	44	76	
Capitais	93	100		31		Capitais	105	105			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	31	60	24	24	7	Média Região	75	89	27	40	
Micro	23	5	13	28	28	Micro	26	31		20	
Pequeno	15	34	12	17	10	Pequeno	35	44	25	29	
Médio	23	17	29	29	7	Médio	52	54	30	50	
Grande	10	0,4		18	5	Grande	69	70		55	
Capitais	51	81		23		Capitais	212	212			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	30	50	17	26	13	Média Região	43	55	26	29	
Micro	14		13	18	13	Micro	22	21	18	25	
Pequeno	13	9	14	11	14	Pequeno	32	39	30	28	
Médio	18	30	17	21	12	Médio	31	38	18	29	
Grande	36	44	51	32	21	Grande	20	11		32	
Capitais	52	54		41		Capitais	90	90			

Fonte: Tabela A21 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

7.5. Cadastro Imobiliário

Dentre os recursos mais importantes para a arrecadação do IPTU, encontram-se o cadastro imobiliário e a planta genérica de valores.

No cadastro imobiliário, a administração municipal registra os imóveis situados no seu território e identifica os respectivos proprietários. É por meio desse cadastro que as autoridades locais conhecem as características dos imóveis - tamanho, localização, padrão de construção etc. - e identificam os contribuintes do IPTU.

Para que o cadastro seja realizado de forma eficiente, os municípios precisam contar com equipe técnica especializada e recursos tecnológicos sofisticados como, por exemplo, a utilização de imagens via satélite para obter informações relativas ao georreferenciamento da zona urbana da cidade.

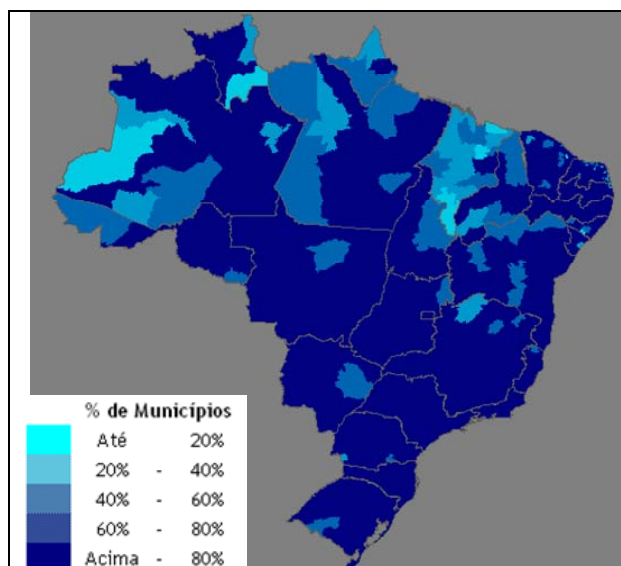
Os aspectos relativos à planta genérica de valores serão comentados na próxima seção.

A Tabela 25 mostra que a maior parte das prefeituras brasileiras - 93%, em média - tinha cadastro imobiliário em 2005. Nos municípios do centro-sul do país, de um modo geral, esse indicador também se mostrou elevado. Nas prefeituras do Norte e do Nordeste, o percentual de municípios com cadastro imobiliário foi um pouco mais modesto e, tal como já havia sido observado na seção anterior, foi afetado pelo tamanho do município e pela tipologia de rendimento.

O quadro descrito em relação ao grau de informatização do cadastro de contribuintes de ISS também não se alterou muito quando a variável foi o cadastro imobiliário. Isto é, como pode ser visto nos Mapas 19 e 20 e na Tabela 26, diferenças regionais e intra-classes foram mais acentuadas na distribuição dos municípios conforme a presença de cadastro informatizado.

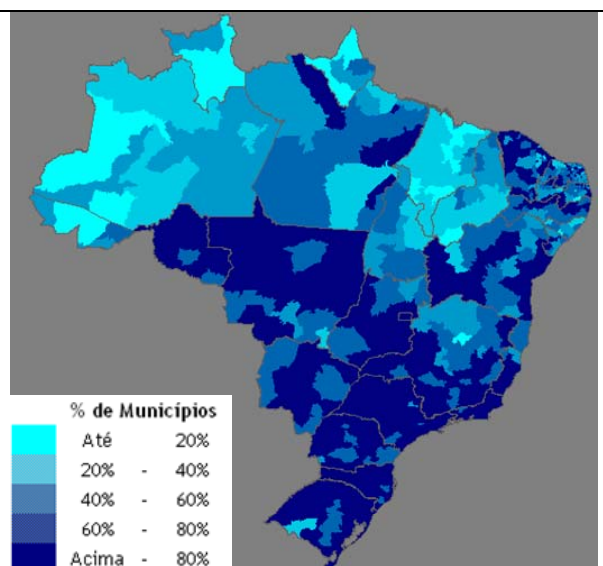
Mapa 19

Percentual de Municípios com Cadastro Imobiliário: 2005 (a)



Mapa 20

Percentual de Municípios com Cadastro Imobiliário Informatizado: 2005 (a)



Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE.
(a) Cálculos efetuados por microrregiões.

Tabela 25

Percentual de Municípios com Cadastro Imobiliário, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2005 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	93%	98%	89%	95%	81%	Média Região	98%	99%	89%	98%	80%
Micro	91%	96%	85%	93%	70%	Micro	97%	97%	90%	97%	
Pequeno	92%	98%	89%	95%	77%	Pequeno	97%	99%	86%	97%	50%
Médio	96%	99%	96%	98%	88%	Médio	99%	100%	97%	100%	100%
Grande	99%	99%	100%	100%	100%	Grande	100%	100%	100%	100%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	85%	86%	83%	90%	78%	Média Região	97%	98%	100%	97%	
Micro	72%	43%	79%	77%	65%	Micro	96%	97%		96%	
Pequeno	86%	100%	79%	92%	82%	Pequeno	98%	99%	100%	97%	
Médio	90%	100%	94%	95%	80%	Médio	98%	99%	100%	98%	
Grande	100%	100%		100%	100%	Grande	98%	97%		100%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	88%	96%	89%	93%	81%	Média Região	95%	96%	95%	94%	
Micro	80%		82%	82%	71%	Micro	94%	100%	93%	91%	
Pequeno	86%	100%	89%	91%	77%	Pequeno	94%	92%	96%	95%	
Médio	94%	96%	96%	98%	90%	Médio	96%	97%	92%	98%	
Grande	98%	92%	100%	100%	100%	Grande	100%	100%		100%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			

Fonte: Tabelas A12 e A22 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Tabela 26

Percentual de Municípios com Cadastro Imobiliário Informatizado, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2005 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	78%	92%	65%	82%	54%	Média Região	88%	94%	72%	86%	80%
Micro	73%	88%	52%	75%	38%	Micro	84%	91%	65%	80%	
Pequeno	76%	92%	65%	82%	49%	Pequeno	87%	93%	69%	86%	50%
Médio	85%	94%	80%	89%	66%	Médio	94%	95%	85%	93%	100%
Grande	95%	97%	100%	92%	78%	Grande	96%	97%	100%	90%	
Capitais	96%	95%		100%		Capitais	100%	100%			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	59%	64%	51%	68%	48%	Média Região	90%	92%	83%	89%	
Micro	49%	29%	58%	51%	43%	Micro	87%	88%		85%	
Pequeno	55%	80%	43%	65%	49%	Pequeno	91%	94%	86%	89%	
Médio	66%	67%	61%	82%	48%	Médio	94%	94%	75%	94%	
Grande	90%	100%		100%	75%	Grande	98%	97%		100%	
Capitais	86%	75%		100%		Capitais	100%	100%			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	64%	88%	61%	74%	55%	Média Região	85%	88%	82%	85%	
Micro	42%		45%	41%	36%	Micro	79%	88%	71%	77%	
Pequeno	61%	75%	61%	73%	50%	Pequeno	85%	81%	86%	85%	
Médio	78%	87%	83%	86%	69%	Médio	96%	97%	92%	98%	
Grande	90%	92%	100%	91%	80%	Grande	90%	100%		83%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			

Fonte: Tabelas A12 e A23 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Em que pese a existência de um certo padrão de comportamento dos indicadores de cadastramento de contribuintes do ISS e do IPTU, importa destacar que, em praticamente todas as classes de tamanho da população, regiões geográficas e tipologias de rendimento, a proporção de municípios com cadastro imobiliário superou o percentual de prefeituras com cadastro de prestadores de serviços.

Não obstante, a concentração de prefeituras com cadastro de contribuintes do IPTU relativamente novos se mostrou menor. Veja, por exemplo, que 70% das cidades

brasileiras atualizaram seus cadastros imobiliários no período recente. Esse mesmo indicador era de 82% no caso do ISS (vide Tabelas 22 e 27)⁵².

Tabela 27
Distribuição dos Municípios conforme o Grau de Atualização do Cadastro Imobiliário, por Classes de Tamanho: 2004 / 2005 (a),(b)

BRASIL				SUDESTE			
	Muito Antigo	Antigo	Novo		Muito Antigo	Antigo	Novo
Média Brasil	7%	23%	70%	Média Região	6%	31%	63%
Micro	7%	18%	75%	Micro	5%	25%	70%
Pequeno	7%	23%	70%	Pequeno	7%	30%	63%
Médio	6%	27%	67%	Médio	6%	37%	57%
Grande	8%	34%	58%	Grande	8%	33%	59%
Capitais	8%	23%	69%	Capitais			100%
NORTE				SUL			
	Muito Antigo	Antigo	Novo		Muito Antigo	Antigo	Novo
Média Região	11%	9%	80%	Média Região	4%	32%	63%
Micro	20%		80%	Micro	4%	22%	74%
Pequeno	12%	5%	83%	Pequeno	4%	36%	60%
Médio	7%	13%	80%	Médio	6%	42%	53%
Grande		50%	50%	Grande	5%	44%	51%
Capitais		43%	57%	Capitais	33%		67%
NORDESTE				CENTRO-OESTE			
	Muito Antigo	Antigo	Novo		Muito Antigo	Antigo	Novo
Média Região	9%	15%	77%	Média Região	4%	14%	82%
Micro	12%	6%	83%	Micro	8%	11%	81%
Pequeno	9%	14%	77%	Pequeno	1%	14%	85%
Médio	6%	19%	75%	Médio	1%	17%	82%
Grande	12%	22%	66%	Grande		40%	60%
Capitais	11%	22%	67%	Capitais		33%	67%

Fonte: Tabela A24 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

(b) Grau de Atualização do Cadastro: Muito Antigo = 1970 a 1990; Antigo = 1991 a 1999; e Novo = Cadastro atualizado após 2000.

⁵² Como na Pesquisa de Informações Municipais de 2005 não havia informações disponíveis acerca do grau de atualização dos cadastros imobiliários, foram utilizadas as informações da Pesquisa de 2004 para a construção dos resultados apresentados nas Tabelas 27 e 28. O mesmo procedimento foi adotado para os indicadores relativos à planta genérica de valores.

De um modo geral, o grau de atualização dos cadastros também foi menor nos grandes centros e nas microrregiões de rendimento mais elevado, porém as distâncias entre os percentuais atingidos por essas prefeituras e as demais localidades foram menos acentuadas do que no caso do ISS (vide Tabelas 23 e 28). Os municípios do Norte fugiram um pouco dessa regra em virtude da clara preponderância de cadastros novos entre as prefeituras com até 100 mil habitantes. Já na região Sudeste, chamou à atenção o fato de todas as capitais estaduais terem atualizado seus cadastros no período recente.

Mais uma vez ressalta-se que as informações até aqui apresentadas não são suficientes para demonstrar o grau de cobertura e a qualidade dos cadastros imobiliários.

A despeito do advento do Estatuto das Cidades e da obrigatoriedade de que boa parte dos municípios brasileiros organizem a ocupação do espaço através do Plano Diretor, a simples observação da realidade é uma inequívoca demonstração do alto índice de edificações irregulares existentes no país. Tais edificações estão presentes tanto entre os domicílios ocupados pela população de baixa renda quanto entre os condomínios de classe média-alta.

O desconhecimento da cidade real por parte dos administradores locais, além de comprometer a política urbana, prejudica o potencial arrecadatório do IPTU. Em tese, a atividade de cadastramento deveria ser mais fácil nos municípios menos populosos e de menor extensão territorial. No entanto, se consideramos que a elaboração de cadastros eficientes requer a mobilização de sofisticados recursos e que o grau de desenvolvimento das administrações locais tende a variar conforme o tamanho do município, constatamos que a tarefa não é tão simples. Já os grandes centros, embora disponham de mais recursos, enfrentam muitos obstáculos para alcançar as edificações localizadas nas áreas marginalizadas da cidade como é o caso das ocupações sub-normais - popularmente chamadas de favelas.

Conforme aponta Carvalho Jr. (2006:21), "... o grau de cobertura imobiliária dos cadastros municipais ainda está muito abaixo do ideal. Enquanto nos EUA quase todos os imóveis são devidamente cadastrados, na maioria dos estados do Brasil o nível de cobertura cadastral se situa entre 50% e 60%. Não há grandes disparidades regionais, mas observa-se (...) que cidades mais populosas tendem a ter um grau de cobertura dos imóveis no cadastro imobiliário maior. Uma das justificativas para esse fato é que cada vez mais a atividade de cadastramento depende de alta tecnologia (dados georreferenciados, por exemplo), capacidade técnica, e elevado investimento inicial".

Tabela 28
Distribuição dos Municípios conforme o Grau de Atualização do Cadastro Imobiliário, por Classes de Rendimento,
segundo Classes de Tamanho da População: 2004 / 2005 (a),(b)

BRASIL													SUDESTE												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo		Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo
	5%	31%	63%	8%	14%	78%	6%	24%	70%	11%	15%	74%		6%	32%	62%	8%	25%	66%	6%	31%	63%		25%	75%
Micro	5%	21%	74%	9%	7%	84%	7%	21%	72%	20%	4%	76%	Micro	7%	23%	70%		17%	83%	4%	28%	68%			
Pequeno	5%	33%	62%	7%	14%	78%	6%	24%	70%	12%	15%	73%	Pequeno	6%	32%	62%	10%	25%	65%	6%	31%	63%			100%
Médio	5%	39%	56%	7%	19%	74%	5%	27%	69%	8%	15%	77%	Médio	5%	39%	56%	9%	28%	63%	7%	36%	57%		33%	67%
Grande	7%	34%	59%	33%	33%	33%	8%	29%	63%		67%	33%	Grande	7%	33%	60%		100%		14%	29%	57%			
Capitais	10%	19%	71%					40%	60%				Capitais			100%									
NORTE													SUL												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo		Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo
	8%	17%	75%	14%	13%	74%	9%	8%	83%	13%	5%	81%		4%	36%	61%	6%	22%	72%	5%	29%	66%			
Micro			100%	13%		87%	19%		81%	33%		67%	Micro	1%	22%	77%				7%	23%	70%			
Pequeno	20%		80%	11%	11%	77%	10%	5%	85%	14%		86%	Pequeno	4%	42%	54%	7%	21%	71%	4%	33%	63%			
Médio		50%	50%	17%	21%	62%	3%	10%	87%	6%	6%	89%	Médio	6%	49%	44%		25%	75%	5%	33%	63%			
Grande			100%					40%	60%		75%	25%	Grande	5%	43%	51%					50%	50%			
Capitais		25%	75%					67%	33%				Capitais	33%		67%									
NORDESTE													CENTRO-OESTE												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo		Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo	Muito Antigo	Antigo	Novo
	10%	21%	69%	8%	11%	81%	7%	16%	76%	11%	16%	73%		5%	15%	80%	4%	12%	84%	2%	15%	83%			
Micro				9%	7%	84%	16%	4%	80%	15%	5%	80%	Micro	12%	13%	75%	11%	5%	84%	3%	12%	84%			
Pequeno		25%	75%	8%	11%	81%	8%	14%	78%	12%	17%	71%	Pequeno	2%	15%	83%	1%	16%	83%	1%	11%	87%			
Médio	9%	23%	68%	5%	17%	78%	5%	23%	73%	8%	16%	75%	Médio		11%	89%		9%	91%	3%	23%	74%			
Grande	18%	9%	73%	50%		50%	9%	22%	70%		60%	40%	Grande		50%	50%					33%	67%			
Capitais	14%	29%	57%						100%				Capitais		33%	67%									

Fonte: Tabelas A24 e A25 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

(b) Grau de Atualização do Cadastro: Muito Antigo = 1970 a 1990; Antigo = 1991 a 1999; e Novo = Cadastro atualizado após 2000.

7.6. Planta Genérica de Valores

A planta genérica de valores informa o valor do metro quadrado onde estão inseridos os imóveis da cidade e é o instrumento através do qual o fisco determina a base de cálculo do IPTU. Nesse caso, a mobilização de pessoal especializado e modernos recursos tecnológicos também são essenciais.

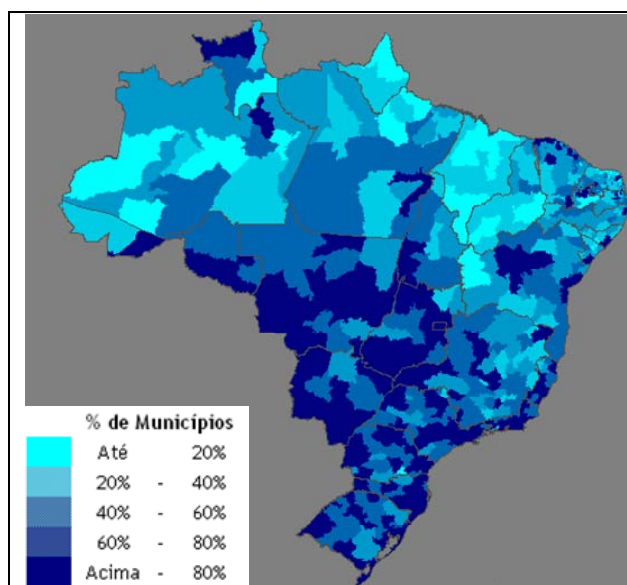
Para a aplicação do princípio da progressividade fiscal na arrecadação do imposto, é fundamental que o valor venal dos imóveis seja o mais próximo possível do seu preço de mercado. Para tanto, o administradores devem considerar que diferentes fatores afetam a valorização das propriedades, como os investimentos públicos em infra-estrutura urbana, acesso aos serviços de transporte, localização em áreas privilegiadas da cidade no que respeita aos recursos naturais, nível de criminalidade etc. Como esses fatores são dinâmicos, também é imprescindível que a planta seja periodicamente revista. Voltaremos a esses pontos no final da seção.

A Tabela 29 revela que 67% dos municípios brasileiros possuíam planta genérica de valores em 2005 – um percentual abaixo das prefeituras com cadastro de contribuintes de ISS e mais reduzido ainda em comparação com o indicador de existência de cadastro imobiliário.

Novamente, os maiores índices de municípios com planta de valores foram notados entre as prefeituras de maior porte, inseridas nas regiões mais desenvolvidas do país e/ou nas microrregiões de nível mais elevado de rendimento. Observações semelhantes estão presentes nos resultados que consideram o grau de informatização da planta (vide Tabelas 29 e 30 e Mapas 21 e 22).

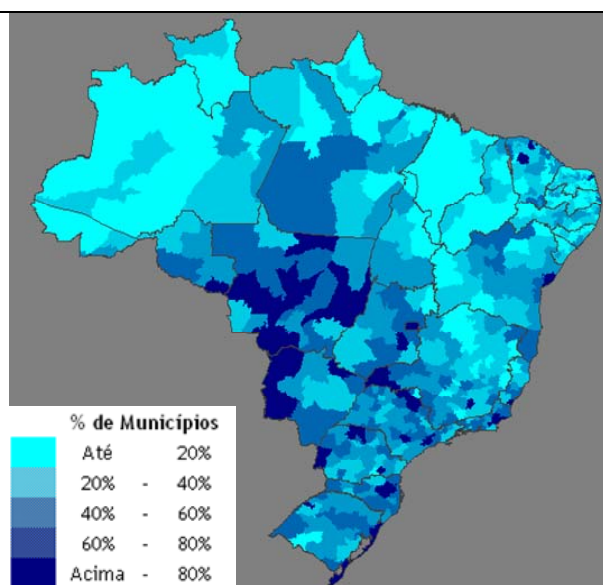
Mapa 21

Percentual de Municípios com Planta Genérica de Valores: 2005 (a)



Mapa 22

Percentual de Municípios com Planta de Valores Informatizada: 2005 (a)



Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE.
(a) Cálculos efetuados por microrregiões.

Tabela 29

Percentual de Municípios com Planta Genérica de Valores, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2005 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	67%	82%	52%	69%	44%	Média Região	74%	80%	63%	69%	40%
Micro	58%	69%	36%	63%	28%	Micro	56%	58%	30%	57%	
Pequeno	63%	81%	52%	67%	39%	Pequeno	72%	78%	65%	69%	
Médio	77%	93%	69%	78%	56%	Médio	88%	93%	76%	82%	67%
Grande	93%	95%	33%	93%	89%	Grande	95%	95%	100%	95%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	56%	61%	49%	68%	42%	Média Região	83%	86%	72%	80%	
Micro	48%	29%	58%	55%	30%	Micro	77%	78%		76%	
Pequeno	53%	50%	46%	67%	38%	Pequeno	82%	87%	64%	79%	
Médio	62%	83%	48%	74%	50%	Médio	93%	95%	100%	91%	
Grande	90%	100%		100%	75%	Grande	98%	97%		100%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	49%	78%	43%	56%	45%	Média Região	79%	84%	76%	78%	
Micro	30%		28%	38%	27%	Micro	67%	73%	59%	67%	
Pequeno	44%	50%	41%	50%	40%	Pequeno	83%	86%	83%	81%	
Médio	64%	78%	69%	67%	57%	Médio	91%	97%	92%	88%	
Grande	86%	83%		91%	100%	Grande	90%	100%		83%	
Capitais	100%	100%		100%		Capitais	100%	100%			

Fonte: Tabelas A12 e A26 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Como se vê na Tabela 30, somente nas capitais estaduais do Sudeste e Sul, a totalidade das prefeituras já tinha digitalizado suas plantas até 2005. Para o conjunto das prefeituras brasileiras, esse indicador foi de apenas 45%.

Tabela 30

Percentual de Municípios com Planta Genérica de Valores Informatizada, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2005 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	45%	62%	30%	47%	23%	Média Região	51%	59%	41%	45%	40%
Micro	38%	49%	19%	41%	10%	Micro	37%	40%	30%	35%	
Pequeno	40%	59%	30%	44%	17%	Pequeno	48%	55%	40%	44%	
Médio	57%	72%	44%	60%	34%	Médio	66%	71%	48%	61%	67%
Grande	71%	74%	33%	71%	44%	Grande	68%	69%	100%	62%	
Capitais	85%	86%		80%		Capitais	100%	100%			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	32%	36%	28%	41%	20%	Média Região	62%	67%	44%	58%	
Micro	24%	14%	32%	28%	13%	Micro	57%	58%		55%	
Pequeno	27%	10%	29%	35%	16%	Pequeno	60%	67%	36%	56%	
Médio	40%	67%	26%	54%	25%	Médio	73%	75%	75%	71%	
Grande	70%	100%		80%	50%	Grande	83%	84%		75%	
Capitais	71%	75%		67%		Capitais	100%	100%			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	29%	64%	22%	37%	23%	Média Região	60%	62%	54%	62%	
Micro	12%		11%	16%	9%	Micro	46%	46%	37%	52%	
Pequeno	23%	38%	20%	30%	18%	Pequeno	61%	63%	59%	61%	
Médio	44%	61%	42%	53%	36%	Médio	80%	83%	83%	78%	
Grande	67%	75%		74%	40%	Grande	90%	100%		83%	
Capitais	89%	86%		100%		Capitais	67%	67%			

Fonte: Tabelas A12 e A27 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

No que respeita ao grau de atualização da planta, de um modo geral, a distribuição dos municípios foi semelhante à observada no caso do cadastro imobiliário (vide Tabelas 27 e 31 e Tabelas 28 e 32). O principal destaque foram as grandes prefeituras e capitais estaduais da região Centro-Oeste. Nessas cidades, todas as unidades que possuíam planta de valores a implementaram ou atualizaram após 2000.

Tabela 31

Distribuição dos Municípios conforme o Grau de Atualização da Planta Genérica de Valores, por Classes de Tamanho: 2004 / 2005 (a),(b)

BRASIL				SUDESTE			
	Muito Antiga	Antiga	Nova		Muito Antiga	Antiga	Nova
Média Brasil	4%	19%	77%	Média Região	3%	23%	73%
Micro	4%	16%	80%	Micro	4%	21%	75%
Pequeno	4%	18%	78%	Pequeno	3%	22%	75%
Médio	3%	21%	76%	Médio	3%	24%	73%
Grande	2%	31%	67%	Grande	2%	35%	64%
Capitais		35%	65%	Capitais		25%	75%
NORTE				SUL			
	Muito Antiga	Antiga	Nova		Muito Antiga	Antiga	Nova
Média Região	8%	11%	80%	Média Região	2%	23%	75%
Micro	11%	2%	87%	Micro	1%	17%	82%
Pequeno	11%	11%	78%	Pequeno	2%	25%	73%
Médio	6%	12%	82%	Médio	3%	30%	67%
Grande		22%	78%	Grande	2%	32%	66%
Capitais		57%	43%	Capitais		33%	67%
NORDESTE				CENTRO-OESTE			
	Muito Antiga	Antiga	Nova		Muito Antiga	Antiga	Nova
Média Região	5%	15%	81%	Média Região	2%	11%	87%
Micro	11%	8%	81%	Micro	8%	12%	80%
Pequeno	6%	13%	82%	Pequeno	1%	10%	89%
Médio	3%	17%	80%	Médio		11%	89%
Grande	3%	28%	69%	Grande			100%
Capitais		33%	67%	Capitais			100%

Fonte: Tabela A28 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

(b) Grau de Atualização da Planta: Muito Antiga = 1970 a 1990; Antiga = 1991 a 1999; e Nova = Planta atualizado após 2000.

Tabela 32

Distribuição dos Municípios conforme o Grau de Atualização da Planta Genérica de Valores, por Classes de Rendimento, segundo Classes de Tamanho da População: 2004 / 2005 (a),(b)

BRASIL													SUDESTE												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova		Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova
	2%	23%	75%	5%	14%	81%	3%	19%	78%	7%	12%	80%		2%	25%	73%	9%	16%	74%	3%	23%	74%			100%
Micro	3%	17%	80%	2%	8%	89%	5%	17%	78%	18%	5%	77%	Micro	5%	25%	70%			100%	3%	20%	77%			
Pequeno	3%	22%	75%	5%	14%	81%	3%	19%	78%	9%	13%	78%	Pequeno	2%	22%	76%	11%	15%	74%	2%	23%	75%			
Médio	2%	25%	73%	6%	18%	76%	3%	20%	77%	4%	13%	83%	Médio	2%	24%	74%	8%	24%	68%	4%	24%	73%			100%
Grande	1%	32%	68%			100%	5%	31%	64%		25%	75%	Grande	1%	32%	67%			100%	5%	50%	45%			
Capitais		29%	71%					60%	40%				Capitais		25%	75%									
NORTE													SUL												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova		Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova
	6%	24%	71%	10%	17%	73%	7%	10%	82%	10%	4%	86%		2%	23%	75%		31%	69%	3%	23%	74%			
Micro			100%		9%	91%	15%		85%	14%		86%	Micro		14%	86%				2%	19%	79%			
Pequeno	20%	20%	60%	8%	19%	73%	9%	9%	81%	18%		82%	Pequeno	3%	24%	72%		44%	56%	2%	24%	74%			
Médio		40%	60%	20%	20%	60%	2%	8%	90%	5%	9%	86%	Médio	2%	32%	66%			100%	5%	29%	66%			
Grande			100%					40%	60%			100%	Grande		32%	68%				25%	25%	50%			
Capitais		25%	75%					100%					Capitais		33%	67%									
NORDESTE													CENTRO-OESTE												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova		Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova	Muito Antiga	Antiga	Nova
		31%	69%	4%	14%	82%	5%	13%	82%	7%	14%	79%		4%	13%	83%	2%	8%	90%	1%	10%	88%			
Micro					7%	93%	26%	9%	65%	20%	7%	73%	Micro	11%	13%	76%	8%	13%	79%	5%	12%	84%			
Pequeno		25%	75%	5%	13%	82%	4%	11%	85%	8%	14%	78%	Pequeno	2%	16%	82%		8%	92%		8%	92%			
Médio		22%	78%	4%	19%	77%	2%	17%	81%	4%	13%	82%	Médio		11%	89%			100%		14%	86%			
Grande		40%	60%				5%	19%	76%		40%	60%	Grande			100%						100%			
Capitais		43%	57%						100%				Capitais			100%									

Fonte: Tabelas A28 e A29 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

(b) Grau de Atualização da Planta: Muito Antiga = 1970 a 1990; Antiga = 1991 a 1999; e Nova = Planta atualizada após 2000.

Para finalizar a seção, a seguir, são feitas algumas considerações sobre os pontos críticos concernentes às avaliações imobiliárias no Brasil. Um relato minucioso acerca das técnicas de cadastramento e montagem da planta genérica de valores está disponível em Erba *et al.* (2005).

Conforme descrito anteriormente, a base de cálculo do IPTU é o valor venal dos imóveis, quer dizer, é o valor de venda das propriedades imobiliárias. Quando a planta genérica de valores não é capaz de refletir adequadamente o preço de mercado dos imóveis, o potencial tributário do IPTU bem como os princípios de equidade fiscal são invariavelmente prejudicados. Avaliações imobiliárias corretas e justas são fundamentais para a arrecadação do IPTU uma vez que sua base de cálculo não é obtida diretamente pela ocorrência do fato gerador como ocorre, por exemplo, com o ISS.

O grande problema é que os municípios brasileiros nem sempre têm condições ou interesse em proceder da maneira adequada.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que as dificuldades presentes na montagem dos cadastros imobiliários também se manifestam na elaboração da planta genérica de valores. Prefeituras de pequeno porte, em geral, não dispõem dos recursos necessários para a tarefa. Já nas cidades maiores, são muitos os fatores que podem afetar a valorização dos imóveis e não há razão para se supor que esses fatores se manifestem de forma semelhante nas diversas áreas que integram o espaço urbano.

Conforme apontam Carvalho Jr. (2006) e De Cesare (2005), fatores de natureza mais subjetiva como os índices de criminalidade, nível de poluição do ar e sonora, acesso aos centros de lazer, expectativa de valorização do imóvel, dentre outros, costumam ser desprezados nas avaliações imobiliárias realizadas no Brasil. Não são apenas deficiências administrativas que explicam esse fato, além delas, há que se considerar que as mencionadas avaliações são fortemente condicionadas por questões de natureza política.

O IPTU é um imposto direto de alta visibilidade de tal sorte que grupos organizados de proprietários tendem a pressionar o Poder Público no sentido de minimizar seu ônus fiscal. O argumento, nem sempre verdadeiro, é de que já pagam um montante elevado de impostos comparativamente à população de baixa renda que desfruta dos benefícios da informalidade. Segundo De Cesare (2005:51), "Algumas pessoas que residem em zonas supridas por serviços públicos alegam que é injusto que paguem mais IPTU do que outros contribuintes, uma vez que o dinheiro arrecadado será fundamentalmente empregado para investir nas zonas periféricas ou na melhoria das condições de vida da população mais carente".

A necessidade de que as alterações na planta genérica de valores tenham que ser aprovadas pela Câmara de Vereadores termina contribuindo para que as avaliações não sejam pautadas apenas por critérios técnicos. Nas grandes cidades, essa determinação favorece a atuação dos grupos acima citados. Nos pequenos municípios, os próprios representantes do Poder Público costumam ser os proprietários dos imóveis mais valorizados, o que diminui seu interesse em alterar a base de cálculo do IPTU.

Na prática, o que se observa no Brasil é uma tendência das administrações municipais avaliarem os imóveis de maneira regressiva. As propriedades mais valorizadas tendem a apresentar uma defasagem maior em relação ao seu preço de mercado dos que os imóveis de valor mais baixo. Segundo Carvalho Jr. (2005:23), “Muitos municípios utilizam o mesmo valor do terreno para determinada zona da cidade ou até para todo o perímetro urbano, gerando distorções significativas no nível das avaliações”.

Em tal contexto, mesmo que sejam adotadas alíquotas progressivas de IPTU, o objetivo da justiça fiscal pode não ser atingido se o diferencial de alíquotas não for suficiente para compensar a defasagem na avaliação dos imóveis.

Capítulo VIII - UM RETRATO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS PRÓPRIAS MUNICIPAIS

Este capítulo esboça um retrato do comportamento das receitas tributárias próprias nas prefeituras brasileiras. Especial atenção é conferida ao ISS e ao IPTU - os impostos mais relevantes no rol das competências tributárias municipais.

Para tanto, são apresentados indicadores que levam em consideração os grupos de análise definidos na Parte II. A classificação dos municípios segundo critérios comuns é essencial para minimizar as distorções presentes nas avaliações gerais. Não obstante, é preciso reconhecer que esse procedimento não é suficiente para capturar, em detalhe, as distintas realidades que caracterizam os mais de 5.000 municípios do país.

Se, de um lado, é crucial considerar as especificidades locais para a formulação de um diagnóstico mais preciso, de outro, essa tarefa só poderia ser cumprida a contento por meio de estudos de casos que fogem ao escopo deste trabalho.

Em que pesem suas limitações, o exercício proposto neste capítulo é de grande importância à medida que fornece parâmetros para o esclarecimento das três grandes questões apontadas na Introdução deste documento: (1) determinados municípios arrecadam pouco por que “não podem”?; (2) por que “não querem”?; e/ou (3) por que “não conseguem”?

8.1. Notas Metodológicas

Os indicadores que serão apresentados ao longo do capítulo foram obtidos a partir das informações contidas nos balanços orçamentários dos municípios em 2006. Tais balanços são divulgados pela STN (Secretaria do Tesouro Nacional) através de uma publicação eletrônica denominada Finanças do Brasil ou Finbra⁵³.

Embora não existam estatísticas disponíveis para todas as 5.564 prefeituras do país, o grau de cobertura do Finbra foi considerado satisfatório para os propósitos deste trabalho. Até agosto desse ano, 4.807 prefeituras - ou 86% do total - já tinham encaminhado seus respectivos balanços à STN. Dentre os municípios não contemplados na amostra, destaca-se a ausência de uma capital estadual - Boa Vista capital do Estado de Roraima (ver Tabela 33 e Tabelas A30 e A31 do anexo estatístico)⁵⁴.

⁵³ As mencionadas informações podem ser encontradas na Internet no endereço: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp

⁵⁴ Brasília, que também tem *status* de capital, não foi contemplada na amostra da STN. Essa unidade, por desfrutar de competências comuns aos estados e aos municípios, tem um balanço orçamentário que é híbrido. Suas informações são divulgadas pela STN junto com o Finbra estadual.

A construção dos indicadores de receita foi pautada por critérios semelhantes aos utilizados no Capítulo VII. Procurou-se classificar os municípios por macrorregiões geográficas, classes de tamanho da população e tipologias de rendimento, conforme é apresentado na Tabela 33. No anexo estatístico, são disponibilizadas informações por unidade da Federação.

Tabela 33
Número de Municípios por Classes de Rendimento e Classes de Tamanho da População, segundo Regiões Geográficas: Amostra STN 2006 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Total	4.807	1.413	823	1.983	588	Total	1.435	683	117	631	4
Micro	1.185	396	185	537	67	Micro	349	144	20	185	
Pequeno	2.199	501	465	931	302	Pequeno	625	246	69	308	2
Médio	1.175	344	171	450	210	Médio	345	195	28	120	2
Grande	223	152	2	60	9	Grande	112	94		18	
Capitais	25	20		5		Capitais	4	4			
NORTE						SUL					
	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Total	348	22	84	161	81	Total	1.095	533	18	544	
Micro	80	7	14	39	20	Micro	408	201		207	
Pequeno	146	7	43	62	34	Pequeno	455	191	14	250	
Médio	105	4	27	51	23	Médio	185	100	4	81	
Grande	11	1		6	4	Grande	44	38		6	
Capitais	6	3		3		Capitais	3	3			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Total	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Total	1.512	48	486	475	503	Total	417	127	118	172	
Micro	216		120	49	47	Micro	132	44	31	57	
Pequeno	780	7	263	244	266	Pequeno	193	50	76	67	
Médio	463	21	101	156	185	Médio	77	24	11	42	
Grande	44	13	2	24	5	Grande	12	6		6	
Capitais	9	7		2		Capitais	3	3			

Fonte: Tabela A32 do anexo estatístico.

8.2. Estatísticas Agregadas de Receitas Municipais por Fontes de Financiamento

Antes de passarmos à apresentação dos indicadores de receita tributária própria dos municípios, a seguir, são feitas algumas considerações sobre a estrutura de financiamento do conjunto das prefeituras brasileiras.

Na Tabela 34, os recursos locais foram distribuídos em três grandes grupos cujas principais características podem ser encontradas no Capítulo VI: receita tributária própria, transferências intergovernamentais e demais receitas.

Para se ter uma idéia da ordem de grandeza das receitas municipais, as estatísticas foram expressas em percentual do PIB⁵⁵.

Como se vê na Tabela, as transferências intergovernamentais representaram a principal fonte de financiamento para o agregado de prefeituras do Brasil. Apenas os repasses tributários responderam pela metade dos recursos municipais. Destaca-se que os montantes auferidos com as transferências do FPM e a cota-parte do ICMS superaram a arrecadação de cada um dos impostos, taxas e contribuições.

As receitas tributárias próprias foram segunda fonte de financiamento da esfera local. Repare que a arrecadação se mostrou fortemente concentrada em apenas dois impostos - o ISS e o IPTU.

As demais receitas municipais são compostas de fontes variadas e foram as menos representativas no orçamento dessa esfera de governo. Registra-se a reduzida importância das receitas financeiras em virtude das fortes restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal à contratação de operações de crédito por parte das unidades subnacionais.

Essas restrições, aliadas ao fato de que os municípios não têm maiores poderes para influenciar o montante de recursos provenientes de transferências intergovernamentais, reforçam o papel das receitas tributárias próprias como instrumento de ajuste dos recursos às necessidades de gasto.

⁵⁵ Note que o indicador relativo à arrecadação tributária municipal não é equivalente ao apresentado no Capítulo III em virtude da metodologia empregada para o cálculo da carga tributária nacional (Ver considerações feitas na seção 6.3).

Tabela 34
Estrutura das Receitas Municipais: 2006

	% do PIB	% do Total
TOTAL = (1+11+20)	7,48	100,0
01 Receita Tributária = (2+7+10)	1,47	19,7
02 Impostos = (3+...+6)	1,34	17,9
03 ISS	0,67	9,0
04 IPTU	0,44	5,9
05 ITBI	0,10	1,3
06 IRRF	0,13	1,8
07 Taxas = (8+9)	0,12	1,7
08 Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	0,04	0,5
09 Taxas pela Prestação de Serviços	0,08	1,1
10 Contribuição de Melhoria	0,00	0,1
11 Transferências Intergovernamentais = (12+16)	4,96	66,3
12 Tributárias = (13+...+15)	3,77	50,4
13 FPM	1,14	15,2
14 Cota-Parte do ICMS	1,43	19,1
15 Demais	1,21	16,1
16 Não-Tributárias = (17+...+19)	1,19	15,8
17 Vinculadas ao custeio de serviços sociais básicos	0,79	10,6
18 Voluntárias	0,27	3,5
19 Demais	0,13	1,7
20 Demais Receitas = (21+...+26)	1,05	14,1
21 Contribuições	0,23	3,1
22 Patrimonial	0,17	2,3
23 Agropecuária, Industrial e de Serviços	0,21	2,8
24 Dívida Ativa, Multas e Juros de Mora	0,23	3,1
25 Receitas Financeiras	0,07	1,0
26 Não Classificadas	0,13	1,8

Elaboração Própria. Fonte Primária: STN.

8.3. A Controvérsia FPM *versus* Receita Tributária Própria

No Brasil, sempre que a estrutura de financiamento dos municípios está em debate, é comum o argumento de que as pequenas prefeituras não gostam de cobrar imposto. A origem do argumento reside na identificação de deficiências no sistema de transferências intergovernamentais: especialmente por conta das regras de repartição do FPM, o sistema desestimula a arrecadação de recursos tributários próprios⁵⁶.

⁵⁶ Ver Capítulo VI para comentários acerca das regras de repartição do FPM.

Através do conceito de receita tributária disponível, que contempla a arrecadação direta⁵⁷ mais os recursos oriundos de transferências tributárias, a seguir, procura-se averiguar essa hipótese⁵⁸.

A Tabela 35 mostra que o montante de FPM per capita diminuiu à medida que aumentou a faixa populacional. Tratam-se de resultados médios para o conjunto de municípios classificados em cada uma das faixas que, necessariamente, não refletem o comportamento do fundo nas diversas localidades do país. De todo modo, saltou aos olhos a distância entre o valor recebido pelas prefeituras com até 5 mil habitantes e, por exemplo, o montante destinado às cidades cuja população superou a marca de 500 mil.

Tabela 35
Composição da Receita Tributária Disponível Municipal, segundo Faixas Populacionais: 2006

	Média Brasil	Em US\$ per capita							
		Faixas Populacionais - Em mil habitantes							
		Até 5	5 a 10	10 a 20	20 a 50	50 a 100	100 a 500	Acima 500	Capitais
Receita Tributária Disponível	523	969	608	516	462	457	463	501	607
Receita Tributária Própria	147	44	45	42	54	85	128	190	312
FPM	114	560	262	208	154	109	74	23	48
Demais Receitas	263	365	301	265	254	263	261	288	246

Elaboração Própria. Fonte Primária: STN.

(a) Valores convertidos em US\$ pela paridade do poder de compra.

Os resultados acima são inequívocos para demonstrar que as regras de distribuição do FPM favorecem os municípios de pequeno porte em detrimento dos maiores. Essas evidências, somadas com o fato de que a receita tributária própria per capita apresentou um comportamento inverso ao do fundo, em princípio, ratificam a hipótese de que as prefeituras menos populosas não privilegiam a arrecadação dos impostos de sua competência.

Em tais prefeituras, a proximidade do eleitor com as autoridades locais costuma ser bem maior do que nos grandes centros. À medida que elas contam com elevados

⁵⁷ Os termos arrecadação direta ou própria são utilizados como sinônimo de receita tributária própria.

⁵⁸ O conceito de receita disponível foi adotado por dois motivos. As receitas próprias e as transferências tributárias abrangem a maior parte dos recursos auferidos pelos municípios, conforme demonstrado na Tabela 34. Além disso, a prerrogativa de mobilizar receitas através do exercício das competências tributárias bem como o direito aos mencionados repasses são garantidos pela Constituição. Em comparação com as demais receitas municipais, as duas rubricas não dependem de acordos com outras esferas de governo e/ou de uma série de circunstâncias que são peculiares a cada localidade.

montantes de FPM para financiar suas atividades, por que se interessariam em enfrentar o alto custo político decorrente do exercício pleno de suas competências tributárias? Para muitos analistas, é isso que explica os diferentes níveis de participação das receitas próprias na disponibilidade de recursos municipais (Tabela 36).

Tabela 36
Composição da Receita Tributária Disponível Municipal, segundo Faixas Populacionais: 2006

		Em % do Total							
	Média Brasil	Faixas Populacionais - Em mil habitantes							
		Até 5	5 a 10	10 a 20	20 a 50	50 a 100	100 a 500	Acima 500	Capitais
Receita Tributária Disponível	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Receita Tributária Própria	28%	5%	7%	8%	12%	19%	28%	38%	51%
FPM	22%	58%	43%	40%	33%	24%	16%	5%	8%
Demais Transferências	50%	38%	50%	51%	55%	58%	56%	57%	41%

Elaboração Própria. Fonte Primária: STN.

Não obstante, a tese carece de qualificação. É curioso notar que as prefeituras com 5 a 20 mil habitantes arrecadaram praticamente o mesmo que os micro municípios, a despeito dos seus respectivos montantes de FPM per capita terem decrescido (Tabela 35). A pergunta aqui é outra: por que essas prefeituras deixariam de aproveitar seu potencial tributário se tivessem condições para fazê-lo?

O grau de desenvolvimento da economia local bem como o nível de rendimento das famílias importam para explicar os diferentes percentuais de participação das receitas próprias no orçamento municipal. Conforme apontaram os indicadores apresentados até aqui, fatores econômicos ao mesmo tempo em que afetam o potencial de arrecadação condicionam a disponibilidade de recursos para gestão.

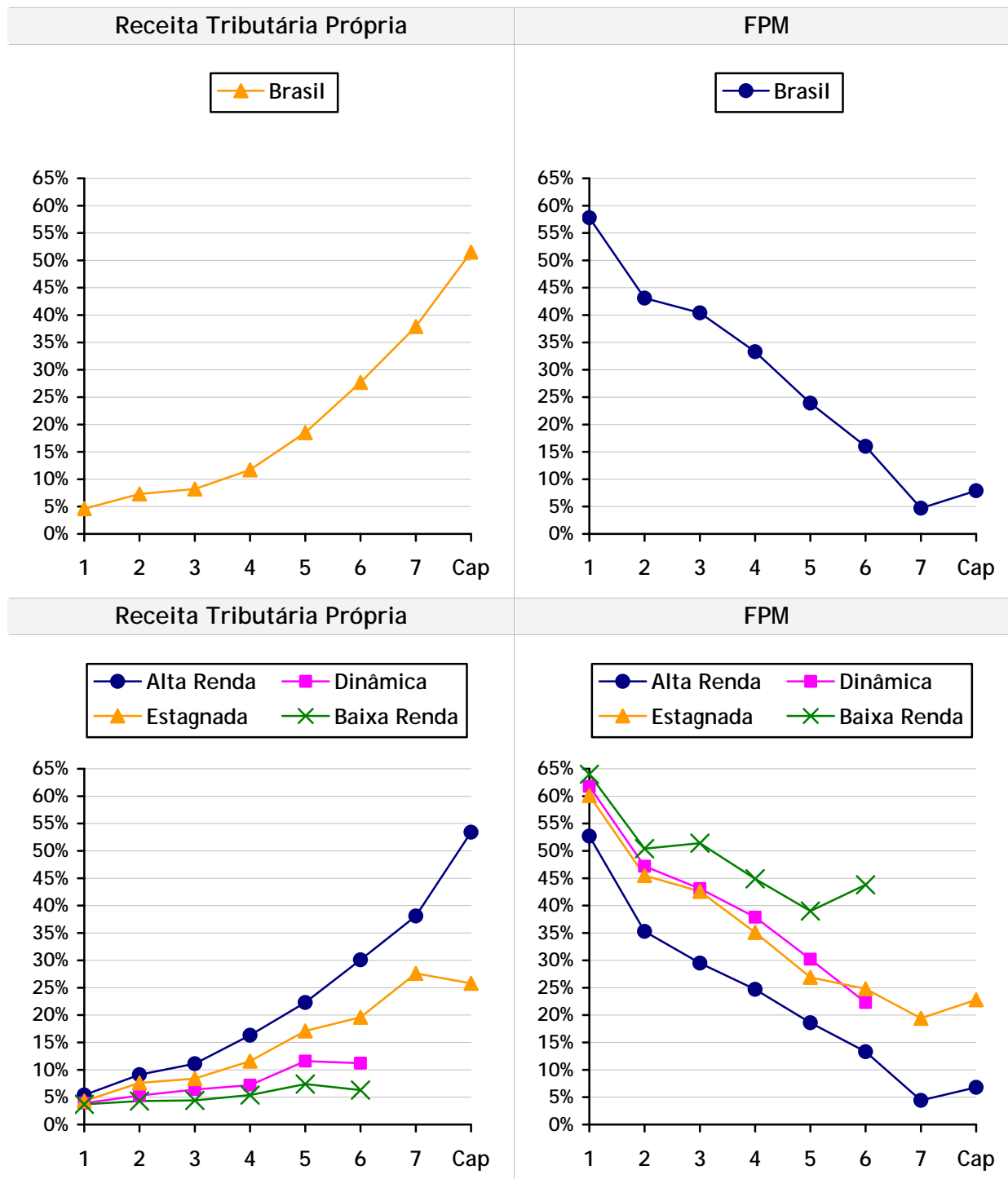
As informações apresentadas no Gráfico 9 e na Tabela 37 são ilustrativas desse argumento. Quando, além do tamanho da população, os municípios também foram estratificados por tipologia de rendimento, verificamos que os indicadores de receita se comportaram de maneira distinta dependendo da microrregião em que estavam inseridas as prefeituras.

Nas cidades de alta renda, em todas as faixas populacionais, os índices de participação das receitas próprias na disponibilidade de recursos situaram-se em patamar superior ao das demais localidades. O segundo, terceiro e quarto lugares foram ocupados, respectivamente, pelas prefeituras das microrregiões com nível de rendimento: médio, mas estrutura socioeconômica bem desenvolvida (tipologia estagnada); médio a baixo, mas com grande dinamismo (classe dinâmica); e baixo com reduzido crescimento econômico (grupo de baixa renda).

Gráfico 9

Importância da Receita Tributária Própria Municipal e do FPM, segundo Classes de Rendimento e Faixas Populacionais e: 2006 (a)

Em % da Receita Tributária Disponível



Elaboração Própria. Fontes Primárias: IBGE, Ministério da Integração Nacional e STN.

(a) Faixas Populacionais: (1) até 5.000 hab.; (2) 5.001-10.000 hab.; (3) 10.001-20.000 hab.; (4) 20.001-50.000 hab.; (5) 50.001-100.000 hab.; (6) 100.001-500.000 hab.; (7) acima de 500.001 hab.; e (Cap) = capitais estaduais.

Tabela 37

Importância da Receita Tributária Própria na Disponibilidade de Recursos Municipais, segundo Classes de Rendimento e Faixas Populacionais: 2006

Faixas Populacionais	Média Brasil	Classes de Rendimento			
		Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	28%	37%	7%	14%	5%
Até 5.000 hab.	5%	5%	4%	4%	4%
De 5.001 a 10.000 hab.	7%	9%	5%	8%	4%
De 10.001 a 20.000 hab.	8%	11%	6%	8%	4%
De 20.001 a 50.000 hab.	12%	16%	7%	12%	5%
De 50.001 a 100.000 hab.	19%	22%	12%	17%	7%
De 100.001 a 500.000 hab.	28%	30%	11%	20%	6%
Acima de 500.001 hab.	38%	38%		28%	
Capitais	51%	53%		26%	

Elaboração Própria. Fontes Primárias: STN, IBGE e Ministério da Integração Nacional.

Os indicadores sócio-econômicos e de gestão apresentados ao longo deste relatório demonstraram que, de um modo geral, as melhores condições para o desenvolvimento do potencial tributário local são observadas nas cidades mais populosas. Assim, não é surpreendente que a representatividade das receitas próprias no orçamento municipal tenha aumentado junto com o porte das prefeituras.

Quer dizer, ainda que o sistema de transferências intergovernamentais apresente deficiências, não é razoável supor que um município com menos de 5 mil habitantes tenha a mesma capacidade de explorar os tributos locais do que, por exemplo, as capitais estaduais. Mudanças nas regras de repartição do FPM poderiam encurtar, mas não eliminar, as distâncias entre os indicadores alcançados por essas prefeituras.

Importa destacar que para os municípios inseridos nas microrregiões de baixa renda, o tamanho da população foi pouco relevante para aumentar o nível de participação da arrecadação direta na disponibilidade de recursos. Nas cidades de tipologia dinâmica, esse indicador só mudou de patamar a partir da quinta faixa populacional.

Em contraste, nas cidades de alta renda e, em menor escala, na classe estagnada, o porte do município teve influência imediata no grau de importância das receitas tributárias próprias (Tabela 37).

Do exposto acima depreende-se que, nas prefeituras localizadas nas microrregiões com menor nível de rendimento e grau de desenvolvimento econômico, é necessário um grande salto no porte dos municípios para que se verifique melhores oportunidades para exploração das competências tributárias locais.

As considerações feitas até aqui não isentam o sistema de transferências intergovernamentais brasileiro de deficiências, mas seu impacto no esforço próprio de arrecadação pode ser mais ou menos intenso dependendo das condições com que se deparam as administrações locais para exercer seu poder de tributar. Além disso, a hipótese adotada neste trabalho é que esse impacto também pode ter manifestação variada dependendo da modalidade do tributo local.

A Tabela 38 mostra que 92,8% dos 4.807 municípios da amostra da STN cobraram ISS, IPTU, ITBI e taxas em 2006. Se as contribuições de melhoria fossem incluídas nesse rol, esse percentual seria drasticamente reduzido. Isto porque, em virtude das dificuldades apontadas no Capítulo VI, poucas prefeituras no Brasil arrecadam essa modalidade de tributo.

Excluindo as contribuições de melhoria da análise, verificamos que os grandes municípios e as capitais estaduais, independente da microrregião em que estavam inseridos, recolheram todos os tributos de sua competência. Nas demais localidades, foi menor a concentração de unidades que exerceram plenamente o seu poder de tributar. Ainda assim, esse indicador se comportou de maneira diferente dependendo da tipologia de rendimento bem como da modalidade tributária.

Veja que, em média, 91% dos micro municípios cobraram ISS, IPTU, ITBI e taxas. No entanto, consideradas apenas as cidades de alta renda, esse índice subiu para 99,2%. No extremo oposto, isto é, na classe de baixa renda, cerca de 70% das prefeituras arrecadaram os quatro tributos.

O ISS foi cobrado por todos os municípios do país. Isto não garante que todas as prefeituras tenham explorado plenamente o potencial arrecadatório do imposto, mas chamou à atenção o fato de que nenhum outro tributo teve adesão de 100% das unidades de micro, pequeno e médio porte.

Para entender esse fato, é preciso considerar que os impostos indiretos são mais fáceis de serem cobrados e administrados do que os tributos diretos. As incidências indiretas não oneram nenhum segmento específico da sociedade de tal sorte que o custo político envolvido na sua cobrança é menor. Esse é justamente o caso do ISS. Em oposição, encontram-se o IPTU e o ITBI.

Assim sendo, é possível que as regras do FPM criem algum desestímulo para a cobrança dos tributos municipais de natureza direta. Nos municípios menores, a proximidade dos eleitores com os administradores locais, a relativa escassez de recursos para gestão tributária, aliadas com altos repasses de FPM per capita, podem prejudicar o potencial de arrecadação de impostos como o ITBI e, em especial, o IPTU.

Ainda assim, é preciso levar em conta que o percentual de micro municípios que, por exemplo, cobraram IPTU em 2006 foi maior na classe de alta renda do que no grupo de baixa renda; o que, mais uma vez, demonstra que fatores econômicos importam para explicar diferenças entre os indicadores de receita locais.

Tabela 38

Percentual de Municípios conforme a Cobrança dos Tributos Locais , segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2006 (a)

ISS, IPTU, ITBI e Taxas						ISS					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	92,8	99,4	84,8	95,2	79,9	Média Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Micro	91,0	99,0	71,9	94,2	70,1	Micro	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pequeno	91,1	99,2	86,0	94,4	75,2	Pequeno	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Médio	96,2	99,7	95,3	97,1	89,0	Médio	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Grande	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	Grande	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Capitais	100,0	100,0		100,0		Capitais	100,0	100,0		100,0	
IPTU						ITBI					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	97,2	99,7	95,0	98,1	91,3	Média Brasil	97,1	99,7	95,4	98,3	88,9
Micro	98,1	99,7	94,6	98,7	92,5	Micro	97,5	99,5	91,4	99,3	88,1
Pequeno	96,0	99,6	94,8	97,3	87,4	Pequeno	96,1	99,6	95,5	97,6	86,4
Médio	98,1	99,7	95,9	98,7	96,2	Médio	98,0	100,0	99,4	98,4	92,4
Grande	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	Grande	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Capitais	100,0	100,0		100,0		Capitais	100,0	100,0		100,0	
TAXAS						Contribuição de Melhoria					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	96,0	99,9	89,4	97,7	90,0	Média Brasil	23,1	39,4	8,7	22,3	6,5
Micro	93,3	99,5	76,8	96,3	79,1	Micro	19,0	26,0	7,6	19,6	4,5
Pequeno	95,4	100,0	90,8	97,7	87,7	Pequeno	20,1	37,9	7,7	21,5	5,0
Médio	98,9	100,0	99,4	99,1	96,2	Médio	28,9	52,3	12,3	27,1	8,1
Grande	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	Grande	43,9	51,3	50,0	26,7	33,3
Capitais	100,0	100,0		100,0		Capitais	24,0	30,0		0,0	

Elaboração Própria. Fontes Primárias: STN, IBGE e Ministério da Integração Nacional.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

8.4. A Importância da Receita Tributária Própria no Orçamento Municipal

As Tabelas 39, 40 e 41 mostram a importância da receita tributária própria no total das despesas e receitas municipais bem como na disponibilidade de recursos⁵⁹. Para tanto, os municípios foram distribuídos por macrorregião geográfica, classes de tamanho da população e tipologias de rendimento.

⁵⁹ A disponibilidade de recursos é equivalente ao conceito de receita tributária disponível definido na seção anterior.

Como se vê na Tabelas 39, em média, os recursos próprios financiaram cerca de 20% das despesas dos municípios brasileiros. Em todas as regiões, de um modo geral, esse percentual aumentou junto com as classes de tamanho da população. Não obstante, como era de se esperar em virtude do que foi apresentado ao longo deste relatório, fatores econômicos implicaram tanto em diferenças regionais quanto intra-classes.

A região Sudeste foi aquela onde a arrecadação direta financiou um percentual maior das despesas (26%). O segundo lugar foi ocupado pelos municípios da região Sul (18%). O Centro- Oeste ficou em posição intermediária (18%). O último lugar coube às prefeituras do Norte (11%) e do Nordeste (11%).

Tomando os resultados agregados para o Brasil, verificamos que a representatividade das receitas tributárias próprias nas despesas totais variou junto com os níveis de rendimento de cada microrregião: alta renda (26%); estagnada (10%), dinâmica (5%) e baixa renda (4%). Essa tendência foi observada em todas as regiões e classes de tamanho de municípios.

A participação da arrecadação própria no total das receitas alcançou índices praticamente idênticos aos observados no caso das despesas (ver Tabelas 39 e 40).

O conceito de receita tributária disponível é o mais apropriado para comparar os indicadores municipais. Isto porque, como visto, este conceito considera apenas receitas que são comuns a todas as prefeituras⁶⁰. Guardadas as diferenças regionais, aqui também, o tamanho da população e o nível de rendimento influenciaram positivamente a importância da arrecadação direta no orçamento local.

Em todas as regiões, os maiores percentuais de participação das receitas tributárias próprias na disponibilidade de recursos foram alcançados pelas capitais estaduais. Mas, enquanto nas capitais do Sudeste, esse indicador foi da ordem de 59%; na região Norte, por exemplo, atingiu a marca de 27%. Nos pequenos municípios da região Sul, a arrecadação própria representou, em média, 11% do orçamento local. Já no Nordeste, essa mesma classe de municípios, atingiu um índice de 8%. Em ambos os casos, nas prefeituras do grupo de alta renda, a representatividade das receitas próprias foi maior do que nas demais tipologias de rendimento, mas as cidades do Sul alcançaram percentuais mais elevados do que as unidades do Norte (Tabela 41).

De acordo com os resultados apresentados até aqui, concluímos que qualquer hipótese acerca do grau de aproveitamento do potencial tributário local deve partir da comparação entre pares. Isto porque um município de porte reduzido é diferente de uma capital estadual no que tange à capacidade de mobilizar recursos próprios. Mas, além disso, é preciso levar em conta que prefeituras de porte semelhante podem apresentar capacidades distintas dependendo do nível de rendimento da microrregião na qual estão inseridas bem como do grau de

⁶⁰ Ver nota de rodapé nº 58.

desenvolvimento sócio-econômico da sua região geográfica. O mesmo se aplica se considerarmos que também existem importantes diferenças intra-regionais.

Tabela 39

Importância da Receita Tributária Própria na Despesa Total, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2006 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	20%	26%	5%	10%	4%	Média Região	26%	29%	6%	11%	4%
Micro	4%	4%	3%	3%	3%	Micro	4%	5%	2%	3%	
Pequeno	6%	8%	5%	6%	3%	Pequeno	7%	8%	4%	6%	4%
Médio	11%	15%	6%	10%	4%	Médio	14%	15%	9%	12%	4%
Grande	21%	23%	9%	13%	3%	Grande	24%	24%		16%	
Capitais	36%	37%		19%		Capitais	43%	43%			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	11%	16%	5%	12%	4%	Média Região	18%	20%	7%	11%	
Micro	4%	3%	3%	5%	4%	Micro	4%	4%		3%	
Pequeno	5%	3%	4%	6%	3%	Pequeno	8%	9%	5%	8%	
Médio	7%	5%	5%	8%	4%	Médio	15%	15%	9%	14%	
Grande	9%	13%		9%	4%	Grande	20%	20%		19%	
Capitais	19%	18%		20%		Capitais	32%	32%			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	11%	22%	4%	8%	4%	Média Região	14%	19%	7%	9%	
Micro	3%		3%	2%	2%	Micro	5%	6%	5%	4%	
Pequeno	4%	8%	4%	4%	3%	Pequeno	7%	8%	7%	7%	
Médio	6%	11%	5%	6%	4%	Médio	11%	13%	10%	9%	
Grande	10%	15%	9%	9%	3%	Grande	13%	14%		13%	
Capitais	24%	25%		16%		Capitais	27%	27%			

Fonte: Tabelas A34 e A37 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.;

Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Tabela 40

Importância da Receita Tributária Própria na Receita Total, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2006 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	20%	26%	5%	10%	4%	Média Região	26%	29%	6%	11%	4%
Micro	4%	4%	3%	3%	3%	Micro	4%	5%	2%	3%	
Pequeno	6%	8%	4%	6%	3%	Pequeno	7%	8%	4%	6%	3%
Médio	10%	14%	6%	10%	4%	Médio	14%	15%	9%	12%	5%
Grande	20%	22%	9%	13%	3%	Grande	23%	24%		16%	
Capitais	35%	36%		19%		Capitais	42%	42%			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	11%	15%	5%	13%	4%	Média Região	17%	19%	6%	10%	
Micro	4%	3%	3%	5%	4%	Micro	4%	4%		3%	
Pequeno	5%	3%	4%	6%	3%	Pequeno	8%	9%	5%	8%	
Médio	7%	5%	5%	8%	4%	Médio	14%	14%	9%	13%	
Grande	9%	11%		9%	4%	Grande	19%	19%		20%	
Capitais	19%	17%		21%		Capitais	32%	32%			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	11%	22%	4%	8%	4%	Média Região	14%	19%	7%	9%	
Micro	3%		3%	2%	2%	Micro	5%	6%	5%	4%	
Pequeno	4%	8%	4%	4%	3%	Pequeno	7%	8%	7%	7%	
Médio	6%	11%	5%	7%	4%	Médio	10%	12%	10%	9%	
Grande	10%	14%	9%	9%	3%	Grande	13%	14%		13%	
Capitais	24%	26%		16%		Capitais	27%	27%			

Fonte: Tabelas A35 e A37 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Tabela 41

**Importância da Receita Tributária Própria na Receita Tributária Disponível,
segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2006 (a)**

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	28%	37%	7%	14%	5%	Média Região	36%	40%	9%	15%	6%
Micro	5%	5%	4%	4%	4%	Micro	5%	6%	3%	4%	
Pequeno	8%	10%	6%	8%	4%	Pequeno	9%	10%	5%	8%	5%
Médio	15%	19%	9%	14%	6%	Médio	18%	20%	13%	17%	6%
Grande	30%	32%	11%	20%	6%	Grande	34%	34%		25%	
Capitais	51%	53%		26%		Capitais	59%	59%			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	16%	24%	7%	17%	6%	Média Região	25%	30%	8%	13%	
Micro	6%	5%	4%	6%	5%	Micro	4%	5%		4%	
Pequeno	7%	5%	6%	9%	4%	Pequeno	11%	12%	6%	10%	
Médio	10%	8%	7%	12%	6%	Médio	19%	21%	12%	18%	
Grande	13%	17%		14%	6%	Grande	29%	29%		26%	
Capitais	27%	27%		27%		Capitais	58%	58%			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	15%	32%	6%	11%	5%	Média Região	21%	28%	10%	13%	
Micro	3%		3%	3%	3%	Micro	6%	8%	6%	5%	
Pequeno	5%	9%	5%	5%	4%	Pequeno	10%	10%	10%	9%	
Médio	8%	13%	7%	9%	6%	Médio	15%	17%	15%	13%	
Grande	16%	20%	11%	15%	6%	Grande	21%	23%		19%	
Capitais	37%	39%		25%		Capitais	43%	43%			

Fonte: Tabelas A36 e A37 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

8.5. Composição da Receita Tributária Própria

A Tabela 42 mostra a distribuição da receita tributária própria entre os seus principais componentes: ISS, IPTU, ITBI e taxas. A rubrica “demais” engloba as contribuições de melhoria e a retenção na fonte do IR recolhido sobre os rendimentos pagos pelas administrações municipais (IRRF).

Nas prefeituras menos populosas, de um modo geral, a importância de cada tributo variou conforme o grau de dificuldade envolvido na sua cobrança. Para ilustrar essa evidência, consideremos os resultados agregados para o Brasil como exemplo.

Nos micro e pequenos municípios, o ISS foi claramente preponderante em relação às outras incidências locais. A rubrica “demais” – especialmente por conta do IRRF que não depende do esforço de arrecadação do município – foi o segundo item de maior importância na receita⁶¹.

É curioso notar que, nessas classes de municípios, a participação do IPTU nos recursos tributários se mostrou próxima ou, em certos casos, até mesmo inferior aos índices de participação do ITBI e das taxas. Isto se explica pelo fato de que, tanto do ponto de vista administrativo quanto político, é mais fácil para as prefeituras menores cobrar ITBI e taxas do que IPTU.

No que respeita ao ITBI, é relativamente simples para os pequenos municípios saber os imóveis que estão sendo vendidos na sua jurisdição uma vez que, em geral, só há um cartório na cidade. Para controlar o volume e o valor das transações, basta que o fisco acompanhe o movimento de registros imobiliários no cartório (Khair e Vignoli, 2001).

Não se trata de que os administradores locais não enfrentem pressões para não elevar a alíquota do imposto e tampouco que todos os municípios de menor porte tenham no ITBI uma importante fonte de arrecadação. O ITBI, na qualidade de imposto direto, é passível dos mesmos condicionantes políticos que o IPTU. A questão é que no primeiro caso: a base de cálculo coincide com o fato gerador; os proprietários de imóveis só enfrentam o ônus fiscal quando se envolvem em operações de compra e venda; e a obtenção da escritura definitiva é condicionada ao pagamento do imposto.

As taxas são menos visíveis para a sociedade do que o IPTU. Ainda que a sua instituição seja acompanhada de frequentes questionamentos judiciais⁶², em geral, os contribuintes não se dão conta da variedade de taxas cobradas pelo Poder Público, especialmente quando as mesmas têm baixo valor.

⁶¹ Conforme descrito no Capítulo VI, o IRRF é um imposto de competência federal que, por determinação constitucional, é retido na fonte pelos municípios quando o mesmo incide sobre os rendimentos pagos pelas respectivas administrações diretas. A esfera local não tem poder para determinar nenhum aspecto concernente ao imposto. Sua arrecadação depende, essencialmente, do nível de remuneração dos servidores públicos.

⁶² A respeito dos motivos que tornam as taxas passíveis de questionamentos judiciais, ver Capítulo VI.

Voltando à composição das receitas tributárias, verificamos que, nas prefeituras de maior porte, o ISS continuou sendo o imposto mais relevante. A diferença em relação às demais localidades é que o IPTU também teve papel de destaque na geração de recursos próprios.

Não é difícil compreender esse fenômeno. Nas cidades mais populosas, os administradores locais precisam contar com fontes de financiamento amplas e, ao mesmo tempo, previsíveis para fazer frente às necessidades de gasto. As taxas são importantes, mas destinam-se ao custeio de despesas específicas. O ITBI não tem esse problema, mas sua arrecadação pode oscilar bastante em virtude do movimento de compra e venda no mercado imobiliário. Assim sendo, as pressões dos eleitores pelo atendimento das suas demandas terminam fazendo do ISS e do IPTU fontes privilegiadas de recursos.

O padrão de comportamento dos tributos locais conforme a classe de tamanho dos municípios, de certa forma, foi verificado em todas as regiões geográficas. Entretanto, nas prefeituras do Norte e Nordeste, a arrecadação se mostrou mais dependente do ISS. Em ambos os casos, seja por conta das dificuldades administrativas envolvidas na cobrança dos tributos diretos e/ou por conta do baixo grau de urbanização, a importância do IPTU até aumentou nas grandes prefeituras e capitais estaduais, mas em proporção menor do que nos seus pares nas demais regiões do país.

Diferenças regionais no que tange ao volume de recursos mobilizados através das competências tributárias próprias podem ser observadas nos Mapas 23 a 28.

Nas próximas seções, o comportamento da arrecadação do ISS e do IPTU será analisado em maior detalhe.

Tabela 42

Distribuição da Receita Tributária Própria, segundo Classes de Tamanho da População: 2006 /(a) /(b)

BRASIL						SUDESTE					
	ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Demais		ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Demais
Média Brasil	46%	30%	7%	8%	9%	Média Região	45%	34%	6%	7%	8%
Micro	35%	13%	15%	9%	28%	Micro	36%	17%	15%	10%	22%
Pequeno	38%	19%	11%	11%	21%	Pequeno	40%	24%	10%	12%	14%
Médio	39%	28%	8%	12%	14%	Médio	34%	36%	7%	12%	11%
Grande	40%	33%	6%	11%	10%	Grande	38%	35%	5%	11%	10%
Capitais	51%	30%	7%	6%	7%	Capitais	51%	33%	6%	4%	6%
NORTE						SUL					
	ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Demais		ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Demais
Média Região	63%	9%	3%	10%	14%	Média Região	39%	28%	9%	13%	11%
Micro	48%	2%	9%	4%	37%	Micro	30%	17%	17%	11%	24%
Pequeno	63%	3%	4%	5%	25%	Pequeno	29%	30%	12%	16%	13%
Médio	66%	5%	3%	7%	19%	Médio	32%	33%	10%	16%	10%
Grande	63%	12%	4%	9%	13%	Grande	41%	26%	7%	14%	12%
Capitais	63%	11%	3%	12%	10%	Capitais	44%	29%	10%	8%	9%
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Demais		ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Demais
Média Brasil	54%	17%	6%	9%	14%	Média Região	42%	26%	11%	9%	12%
Micro	41%	3%	1%	2%	53%	Micro	38%	7%	22%	6%	28%
Pequeno	47%	4%	4%	5%	40%	Pequeno	32%	12%	22%	10%	23%
Médio	53%	9%	5%	8%	25%	Médio	35%	19%	13%	15%	18%
Grande	55%	19%	6%	9%	11%	Grande	40%	32%	9%	9%	11%
Capitais	54%	21%	7%	10%	8%	Capitais	48%	32%	8%	6%	7%

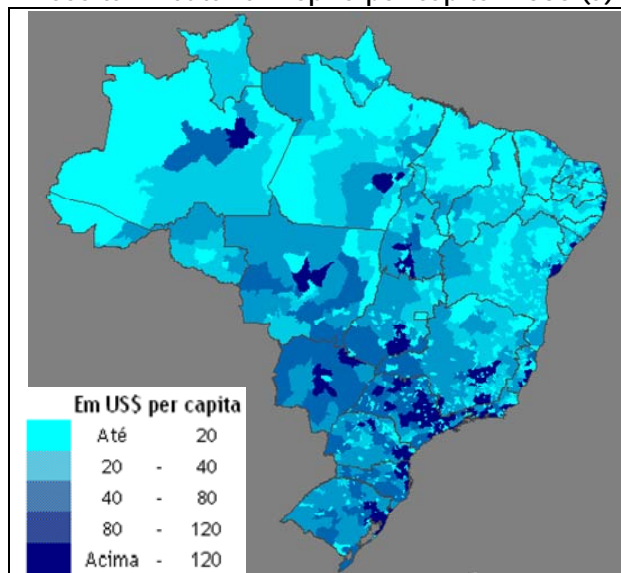
Fonte: Tabelas A37 a A43 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

(b) Demais = IRRF + Contribuição de Melhoria.

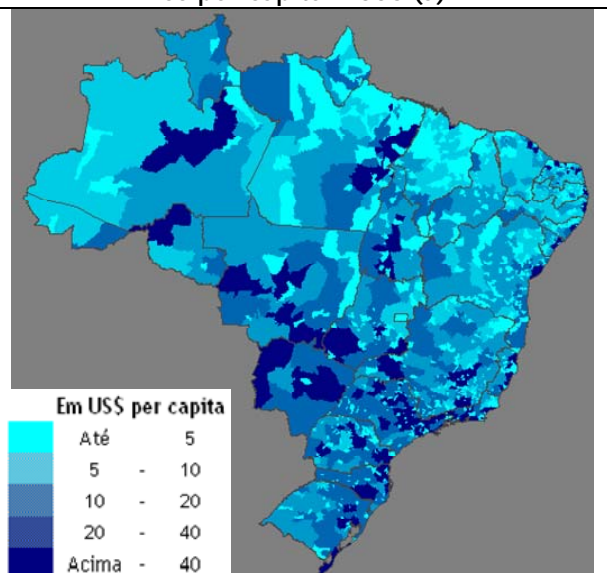
Mapa 23

Receita Tributária Própria per capita: 2006 (a)



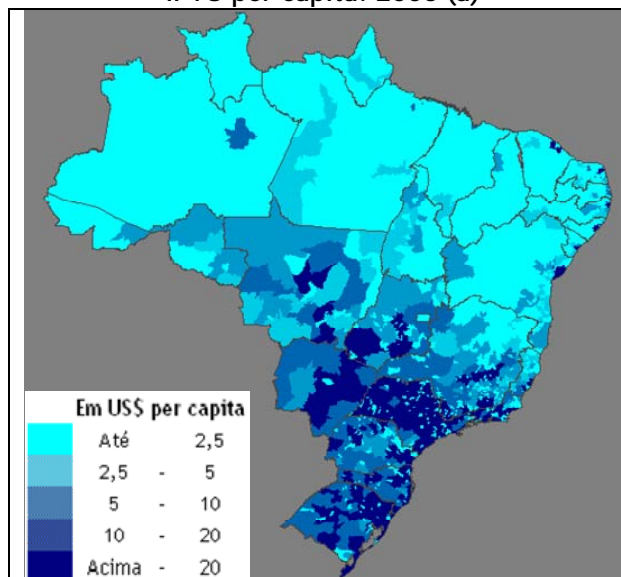
Mapa 24

ISS per capita: 2006 (a)



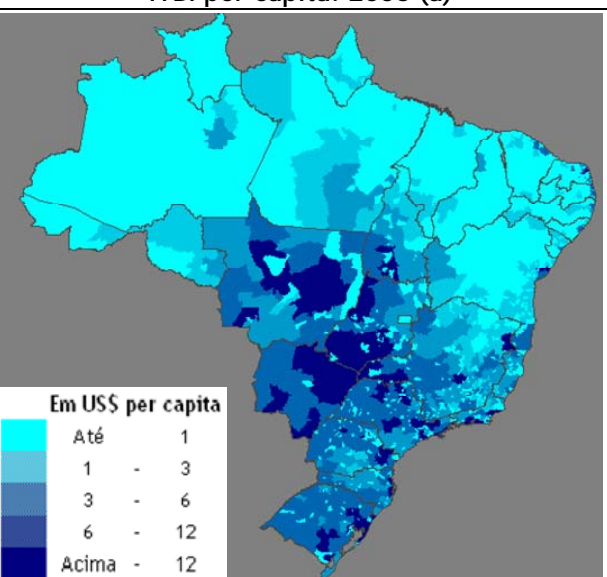
Mapa 25

IPTU per capita: 2006 (a)



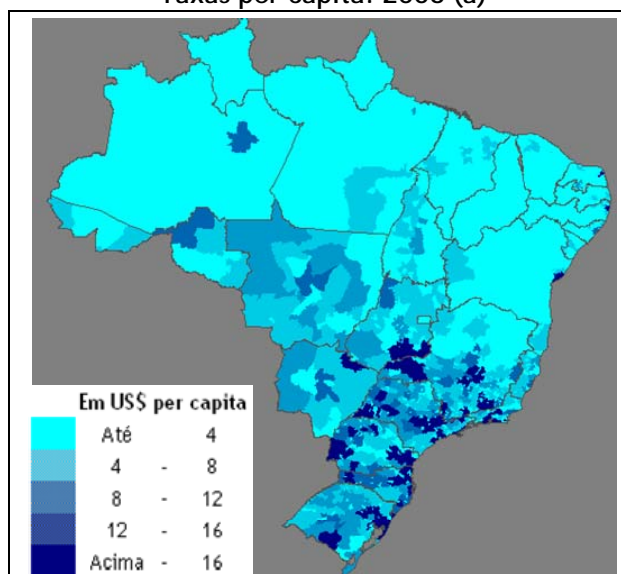
Mapa 26

ITBI per capita: 2006 (a)



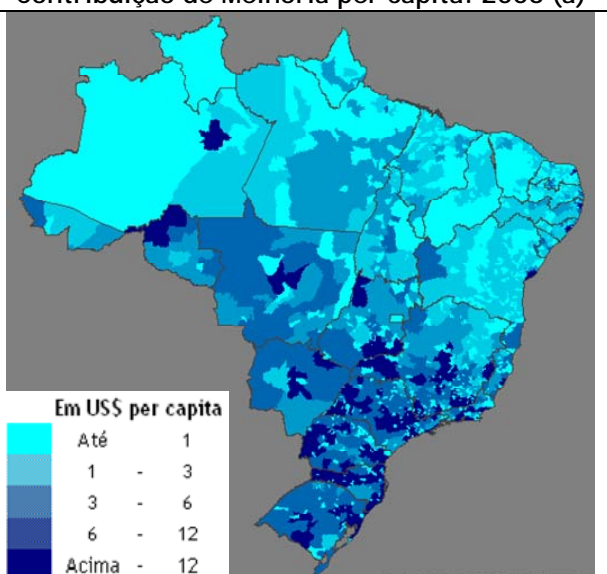
Mapa 27

Taxas per capita: 2006 (a)



Mapa 28

Contribuição de Melhoria per capita: 2006 (a)



Elaboração Própria. Fonte Primária: IBGE. (a) Cálculos efetuados por microrregiões.

8.6. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

A Tabela 43 ratifica os resultados apresentados na seção anterior. Para a maior parte dos municípios brasileiros, independente da tipologia de rendimento em que estavam classificados, o ISS foi o imposto mais relevante na geração de recursos próprios. Isto não elimina diferenças regionais e tampouco significa que todas as prefeituras arrecadem montantes semelhantes do imposto.

Tabela 43

Importância do ISS na Receita Tributária Própria, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2006 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	46%	45%	46%	47%	46%	Média Região	45%	45%	47%	38%	33%
Micro	35%	36%	41%	32%	44%	Micro	36%	37%	35%	34%	
Pequeno	38%	35%	43%	39%	43%	Pequeno	40%	38%	38%	42%	39%
Médio	39%	34%	48%	43%	46%	Médio	34%	33%	51%	37%	30%
Grande	40%	39%	58%	47%	57%	Grande	38%	38%		39%	
Capitais	51%	50%		68%		Capitais	51%	51%			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	63%	60%	60%	66%	55%	Média Região	39%	40%	43%	33%	
Micro	48%	43%	30%	49%	54%	Micro	30%	34%		26%	
Pequeno	63%	50%	57%	70%	46%	Pequeno	29%	31%	49%	28%	
Médio	66%	51%	64%	69%	58%	Médio	32%	32%	39%	32%	
Grande	63%	67%		62%	53%	Grande	41%	40%		51%	
Capitais	63%	60%		65%		Capitais	44%	44%			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	54%	53%	48%	60%	44%	Média Região	42%	44%	33%	39%	
Micro	41%		44%	35%	38%	Micro	38%	38%	40%	36%	
Pequeno	47%	64%	49%	46%	43%	Pequeno	32%	30%	31%	36%	
Médio	53%	65%	45%	58%	44%	Médio	35%	33%	35%	38%	
Grande	55%	53%	58%	57%	58%	Grande	40%	38%		42%	
Capitais	54%	52%		71%		Capitais	48%	48%			

Fonte: Tabelas A37 e A38 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

O exame da Tabela 44 mostra que, em média, aproximadamente a metade das unidades locais brasileiras arrecadou até US\$ 10 per capita com o ISS. A outra metade foi dividida em partes iguais nas faixas superiores de receita.

O tamanho do município influenciou positivamente os montantes recolhidos com o imposto. A prova disso é que 100% das capitais estaduais arrecadaram mais de US\$ 20 per capita.

Tabela 44
Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de ISS per capita, segundo
Classes de Tamanho da População: 2006 (a),(b)

BRASIL				SUDESTE			
	Até 10	De 10 a 20	Acima de 20		Até 10	De 10 a 20	Acima de 20
Média Brasil	51%	25%	25%	Média Região	42%	23%	35%
Micro	60%	24%	15%	Micro	68%	15%	16%
Pequeno	57%	24%	18%	Pequeno	49%	24%	26%
Médio	38%	27%	35%	Médio	16%	30%	54%
Grande	8%	18%	74%	Grande	2%	15%	83%
Capitais			100%	Capitais			100%
NORTE				SUL			
	Até 10	De 10 a 20	Acima de 20		Até 10	De 10 a 20	Acima de 20
Média Região	54%	24%	22%	Média Região	39%	31%	30%
Micro	43%	34%	24%	Micro	60%	26%	14%
Pequeno	63%	20%	17%	Pequeno	38%	37%	26%
Médio	56%	24%	20%	Médio	5%	34%	61%
Grande	36%	27%	36%	Grande	5%	7%	89%
Capitais			100%	Capitais			100%
NORDESTE				CENTRO-OESTE			
	Até 10	De 10 a 20	Acima de 20		Até 10	De 10 a 20	Acima de 20
Média Região	71%	20%	9%	Média Região	35%	31%	34%
Micro	61%	32%	7%	Micro	52%	25%	23%
Pequeno	79%	15%	6%	Pequeno	34%	36%	30%
Médio	69%	21%	10%	Médio	12%	32%	56%
Grande	16%	34%	50%	Grande	17%	25%	58%
Capitais			100%	Capitais			100%

Fonte: Tabela A44 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.;

Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

(b) Faixas de arrecadação de ISS definidas em US\$ per capita. Conversão pela Paridade do Poder de Compra.

Fatores econômicos responderam tanto por diferenças regionais quanto intra-classes de tamanho.

Em que pese a maior dependência das regiões Norte e Nordeste em relação ao ISS, observe, por exemplo, que 71% das prefeituras nordestinas arrecadaram até US\$ 10

per capita. Já nos municípios do centro-sul, esse indicador se apresentou mais modesto.

O exemplo do Nordeste também ilustra as diferenças intra-classes. Para as prefeituras inseridas nas microrregiões de alta renda, o percentual de cidades com arrecadação de até US\$ 10 (19%) foi bem menor que a média da região (71%). Já nas cidades de baixa renda esse indicador subiu para 86% (ver Tabela 45).

Tabela 45

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de ISS per capita e Classes de Rendimento, segundo Classes de Tamanho da População: 2006 /(a) /(b)

BRASIL													SUDESTE												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
	27%	27%	46%	58%	30%	12%	55%	25%	20%	84%	12%	5%		27%	21%	52%	56%	34%	9%	56%	23%	21%	75%	25%	
Micro	49%	27%	23%	52%	38%	10%	71%	18%	11%	67%	21%	12%	Micro	60%	13%	27%	70%	30%		75%	16%	9%			
Pequeno	30%	33%	37%	63%	24%	13%	60%	24%	16%	85%	11%	3%	Pequeno	31%	27%	42%	59%	30%	10%	62%	21%	17%	50%	50%	
Médio	8%	25%	67%	51%	37%	12%	35%	33%	32%	87%	9%	5%	Médio	8%	25%	67%	39%	46%	14%	22%	36%	43%	100%		
Grande	4%	14%	82%			100%	7%	30%	63%	78%	22%		Grande	2%	12%	86%					33%	67%			
Capitais			100%						100%				Capitais			100%									
NORTE													SUL												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
	32%	36%	32%	64%	20%	15%	43%	28%	29%	72%	17%	11%		26%	34%	40%	17%	33%	50%	52%	28%	19%			
Micro	14%	57%	29%	64%	29%	7%	28%	41%	31%	65%	15%	20%	Micro	41%	38%	21%				77%	14%	8%			
Pequeno	57%	29%	14%	63%	19%	19%	60%	18%	23%	71%	24%	6%	Pequeno	25%	40%	35%	21%	29%	50%	48%	35%	17%			
Médio	50%	50%		67%	19%	15%	43%	29%	27%	74%	13%	13%	Médio	5%	25%	70%		50%	50%	6%	44%	49%			
Grande			100%					50%	50%	100%			Grande	5%	8%	87%						100%			
Capitais			100%						100%				Capitais			100%									
NORDESTE													CENTRO-OESTE												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
	19%	31%	50%	64%	28%	7%	68%	20%	12%	86%	11%	4%		33%	28%	39%	36%	36%	28%	35%	30%	34%			
Micro				53%	40%	8%	76%	20%	4%	68%	23%	9%	Micro	55%	23%	23%	32%	39%	29%	60%	19%	21%			
Pequeno	57%	29%	14%	73%	20%	7%	77%	16%	7%	88%	9%	3%	Pequeno	34%	40%	26%	41%	33%	26%	27%	36%	37%			
Médio	19%	33%	48%	56%	37%	7%	61%	25%	14%	88%	8%	4%	Médio		17%	83%	9%	55%	36%	19%	36%	45%			
Grande	8%	46%	46%			100%	13%	29%	58%	60%	40%		Grande	17%	17%	67%				17%	33%	50%			
Capitais			100%						100%				Capitais			100%									

Fonte: Tabelas A44 e A45 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

(b) Faixas de arrecadação de ISS definidas em US\$ per capita (PPP): (1) Até 10; (2) De 10 a 20; (3) Acima de 20.

8.7. O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

A Tabela 46 mostra que o nível de rendimento das famílias foi fundamental para tornar o IPTU mais representativo na geração de recursos próprios. Em que pesem as diferenças regionais, observe que foram acentuadas as distâncias entre os indicadores das cidades de alta renda e os percentuais de participação do imposto na arrecadação dos municípios situados nas áreas de menor rendimento.

Tabela 46
Importância do IPTU na Receita Tributária Própria, segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2006 (a)

BRASIL						SUDESTE					
	Média Brasil	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Brasil	30%	32%	10%	22%	4%	Média Região	34%	34%	16%	31%	15%
Micro	13%	17%	4%	12%	2%	Micro	17%	20%	5%	13%	
Pequeno	19%	26%	8%	20%	3%	Pequeno	24%	26%	13%	22%	2%
Médio	28%	35%	12%	24%	5%	Médio	36%	39%	17%	31%	20%
Grande	33%	33%	13%	26%	4%	Grande	35%	35%		35%	
Capitais	30%	31%		12%		Capitais	33%	33%			
NORTE						SUL					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	9%	14%	3%	8%	5%	Média Região	28%	28%	17%	29%	
Micro	2%	3%	3%	2%	1%	Micro	17%	17%		18%	
Pequeno	3%	3%	4%	2%	2%	Pequeno	30%	30%	13%	30%	
Médio	5%	13%	2%	5%	7%	Médio	33%	33%	20%	33%	
Grande	12%	14%		12%	5%	Grande	26%	26%		21%	
Capitais	11%	14%		10%		Capitais	29%	29%			
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda		Média Região	Alta Renda	Dinâmica	Estagnada	Baixa Renda
Média Região	17%	22%	8%	12%	4%	Média Região	26%	29%	14%	21%	
Micro	3%		3%	2%	3%	Micro	7%	8%	5%	7%	
Pequeno	4%	13%	4%	4%	4%	Pequeno	12%	16%	11%	10%	
Médio	9%	14%	10%	9%	4%	Médio	19%	17%	21%	21%	
Grande	19%	24%	13%	15%	4%	Grande	32%	33%		30%	
Capitais	21%	22%		15%		Capitais	32%	32%			

Fonte: Tabelas A37 e A39 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Como visto na seção 8.5, de um modo geral, a importância do IPTU na arrecadação também foi influenciada positivamente pelo porte do município. Entretanto observe que, para os municípios de baixa renda, em qualquer classe de tamanho da população, a representatividade do imposto nas receitas próprias praticamente não se alterou. A única exceção foram 2 municípios de médio porte da Região Sudeste⁶³.

Não é surpreendente que o nível de rendimento das famílias tenha apresentado uma relação direta com a arrecadação do IPTU. Primeiro porque essa variável influencia as condições de moradia bem como o valor dos imóveis. Segundo porque nas regiões de alta renda o grau de urbanização da população é maior bem como a disponibilidade de recursos para gestão tributária.

A Tabela 47 mostra que 57% das prefeituras brasileiros arrecadaram, em média, até US\$ 5 per capita de IPTU. Esse indicador caiu para 18% quando foram consideradas apenas as cidades de alta renda. No outro extremo, nas prefeituras de baixa renda, quase a totalidade das unidades recolheu menos de US\$ 5 (Tabela 48).

Mesmo nas regiões Norte e Nordeste, onde foi preponderante a concentração de municípios na faixa inferior de arrecadação do imposto, o nível de rendimento foi capaz de elevar os montantes per capita de IPTU.

⁶³ Consultar a Tabela 33 para maiores detalhes sobre a distribuição dos municípios por classes de rendimento e tamanho da população.

Tabela 47

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de IPTU per capita, segundo Classes de Tamanho da População: 2006 (a),(b)

BRASIL				SUDESTE			
	Até 5	De 5 a 10	Acima de 10		Até 5	De 5 a 10	Acima de 10
Média Brasil	57%	16%	27%	Média Região	37%	19%	44%
Micro	63%	21%	17%	Micro	56%	23%	21%
Pequeno	62%	17%	22%	Pequeno	44%	21%	35%
Médio	50%	12%	38%	Médio	17%	17%	66%
Grande	13%	12%	75%	Grande	2%	4%	95%
Capitais	4%	8%	88%	Capitais			100%
NORTE				SUL			
	Até 5	De 5 a 10	Acima de 10		Até 5	De 5 a 10	Acima de 10
Média Região	94%	4%	2%	Média Região	22%	31%	47%
Micro	100%			Micro	38%	35%	27%
Pequeno	99%	1%		Pequeno	18%	36%	45%
Médio	90%	7%	4%	Médio	3%	16%	81%
Grande	73%	18%	9%	Grande		7%	93%
Capitais	17%	33%	50%	Capitais			100%
NORDESTE				CENTRO-OESTE			
	Até 5	De 5 a 10	Acima de 10		Até 5	De 5 a 10	Acima de 10
Média Região	94%	3%	3%	Média Região	46%	26%	28%
Micro	100%		0%	Micro	73%	17%	9%
Pequeno	99%	1%	1%	Pequeno	45%	33%	22%
Médio	92%	5%	4%	Médio	10%	25%	65%
Grande	43%	34%	23%	Grande	8%	17%	75%
Capitais			100%	Capitais			100%

Fonte: Tabela A46 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.;

Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

(b) Faixas de arrecadação de IPTU definidas em US\$ per capita. Conversão pela Paridade do Poder de Compra.

Tabela 48

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de IPTU per capita e Classes de Rendimento, segundo Classes de Tamanho da População: 2006 / (a) / (b)

BRASIL													SUDESTE												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
	18%	22%	60%	88%	7%	5%	58%	20%	21%	99%	1%	1%		14%	19%	67%	81%	6%	13%	53%	22%	25%	75%	25%	
Micro	37%	31%	32%	96%	3%	1%	65%	22%	12%	100%			Micro	35%	30%	35%	95%		5%	68%	21%	11%			
Pequeno	17%	28%	56%	88%	8%	4%	61%	20%	19%	99%		1%	Pequeno	16%	26%	59%	86%	4%	10%	57%	21%	21%	100%		
Médio	6%	12%	82%	80%	9%	11%	50%	17%	33%	97%	2%	1%	Médio	4%	11%	85%	61%	14%	25%	27%	27%	47%	50%	50%	
Grande	5%	6%	89%		100%		23%	25%	52%	100%			Grande	1%	3%	96%				6%	6%	89%			
Capitais		5%	95%				20%	20%	60%				Capitais			100%									
NORTE													SUL												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
	82%	9%	9%	99%	1%		91%	6%	3%	99%		1%		16%	27%	57%	50%	44%	6%	27%	35%	38%			
Micro	100%			100%			100%			100%			Micro	33%	33%	34%				43%	37%	20%			
Pequeno	100%			98%	2%		98%	2%		100%			Pequeno	10%	31%	59%	64%	36%		22%	40%	38%			
Médio	75%	25%		100%			82%	12%	6%	96%		4%	Médio	2%	13%	85%		75%	25%	4%	17%	79%			
Grande	100%						50%	33%	17%	100%			Grande		8%	92%						100%			
Capitais		33%	67%				33%	33%	33%				Capitais			100%									
NORDESTE													CENTRO-OESTE												
	Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda				Alta Renda			Dinâmica			Estagnada			Baixa Renda		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
	33%	10%	56%	97%	2%	1%	93%	5%	2%	99%	1%	1%		31%	25%	43%	55%	30%	15%	51%	23%	26%			
Micro				99%		1%	100%			100%			Micro	55%	27%	18%	84%	16%		82%	11%	7%			
Pequeno	57%	14%	29%	99%	1%	0%	99%	0%	1%	99%		1%	Pequeno	28%	30%	42%	50%	37%	13%	52%	30%	18%			
Médio	38%	10%	52%	91%	6%	3%	92%	7%	1%	98%	2%	1%	Médio	4%	17%	79%	9%	18%	73%	14%	31%	55%			
Grande	31%	15%	54%		100%		42%	46%	13%	100%			Grande	17%	17%	67%					17%	83%			
Capitais			100%						100%				Capitais			100%									

Fonte: Tabelas A46 e A47 do anexo estatístico.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

(b) Faixas de arrecadação de IPTU definidas em US\$ per capita (PPP): (1) Até 5; (2) De 5 a 10; (3) Acima de 10.

8.8. O ISS e o Cadastro de Prestadores de Serviços

Esta seção confronta as informações relativas ao cadastro de prestadores de serviços com as receitas do ISS. Seu objetivo é averiguar se os indicadores apresentados no Capítulo VI influenciaram positivamente a arrecadação do imposto.

Desde já ressalta-se que esse exercício é limitado pela ausência de informações quanto ao grau de cobertura do cadastro. Além disso, os indicadores de gestão datam de 2004 enquanto as estatísticas de receita referem-se ao ano de 2006. O confronto desses dados resultou em uma amostra de 4.803 municípios.

A Tabela 49 mostra que a existência de cadastro de contribuintes de ISS e, em particular, de cadastro informatizado, impactou positivamente a arrecadação desse imposto. Especialmente para os municípios de pequeno e médio porte, a presença do cadastro digitalizado teve influência decisiva para aumentar a quantidade de prefeituras nas faixas superiores de arrecadação.

O caso das cidades de médio porte ilustra bem essa evidência. Veja que o percentual de municípios com receita inferior a US\$ 10 per capita foi da ordem de 76% quando foram consideradas as unidades que não tinham cadastro. Esse indicador diminuiu um pouco nas unidades que dispunham do instrumento não-digitalizado, mas não chegou a representar uma mudança de patamar. Já nas prefeituras com cadastro informatizado, somente 28% arrecadaram menos de US\$ 10. Na maioria (43%), foram recolhidos mais de US\$ 20 per capita de ISS.

Incluindo as tipologias de rendimento na análise, verificamos que os indicadores de gestão continuaram sendo importantes para arrecadação do ISS, mas em graus distintos dependendo no nível de renda. Por exemplo, para o grupo de municípios de baixa renda, não fez diferença a presença do cadastro (Tabela 50).

Conclui-se, portanto, que disponibilidade de ferramentas administrativas foi relevante para aumentar a capacidade das esferas locais de mobilizar recursos próprios através do ISS, mas tais ferramentas, sozinhas, não geram potencial tributário. A prova disso foi o comportamento da arrecadação nos municípios de baixa renda.

Tabela 49

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de ISS per capita e Indicadores de Cadastro de Contribuintes, segundo Classes de Tamanho (a)

Indicadores de Cadastramento		Qt ^{de} de Municípios	Faixas de Arrecadação de ISS - Em US\$ per capita		
			Até 10	De 10 a 20	Acima de 20
Média Brasil		4.803	51%	25%	25%
Micro	Sem Cadastro	358	60%	29%	11%
	Com Cadastro	223	71%	17%	12%
	Com Cadastro Informatizado	600	57%	24%	19%
Pequeno	Sem Cadastro	554	76%	16%	8%
	Com Cadastro	353	64%	21%	15%
	Com Cadastro Informatizado	1.292	47%	29%	24%
Médio	Sem Cadastro	131	76%	16%	8%
	Com Cadastro	139	70%	22%	9%
	Com Cadastro Informatizado	905	28%	29%	43%
Grande	Com Cadastro	8	50%	38%	13%
	Com Cadastro Informatizado	215	6%	18%	76%
Capitais	Com Cadastro Informatizado	25			100%

Elaboração Própria. Fontes Primárias: IBGE e STN.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Tabela 50

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de ISS per capita e Indicadores de Cadastro de Contribuintes, segundo Classes de Rendimento

Indicadores de Cadastramento		Qt ^{de} de Municípios	Faixas de Arrecadação de ISS - Em US\$ per capita		
			Até 10	De 10 a 20	Acima de 20
Média Brasil		4.803	51%	25%	25%
Alta Renda	Sem Cadastro	69	55%	28%	17%
	Com Cadastro	108	48%	25%	27%
	Com Cadastro Informatizado	1.234	23%	27%	50%
Dinâmica	Sem Cadastro	342	64%	28%	8%
	Com Cadastro	150	64%	25%	11%
	Com Cadastro Informatizado	331	49%	33%	18%
Estagnada	Sem Cadastro	380	72%	17%	11%
	Com Cadastro	341	67%	21%	12%
	Com Cadastro Informatizado	1.260	47%	28%	25%
Baixa Renda	Sem Cadastro	252	82%	13%	5%
	Com Cadastro	124	88%	10%	2%
	Com Cadastro Informatizado	212	83%	11%	6%

Elaboração Própria. Fontes Primárias: IBGE, Ministério da Integração Nacional e STN.

8.9. O IPTU, o Cadastro Imobiliário e a Planta Genérica de Valores

Esta seção confronta as informações relativas ao cadastro imobiliário e a planta genérica de valores com as receitas do IPTU.

Os indicadores de gestão datam de 2005 e as estatísticas de receita referem-se ao ano de 2006. Nesse caso, há informações para todos os 4.807 municípios da amostra STN.

Conforme argumentado no Capítulo VII, o grau de cobertura bem como a qualidade dos recursos para arrecadação do IPTU não são conhecidos. Não obstante, há fortes indícios de que os mesmos são deficientes em ambos os aspectos.

O que chamou à atenção é que, mesmo que na presença dessas deficiências, dispor de cadastro imobiliário informatizado e de planta genérica de valores se mostrou um requisito fundamental para elevar a arrecadação do imposto em todas as classes de tamanho de município (Tabelas 51 e 53).

Isto significa que o aperfeiçoamento das ferramentas administrativas é um dos caminhos a serem trilhados para desenvolver o potencial tributário do IPTU. Entretanto, mais do que no caso do ISS, a capacidade desses instrumentos de influenciar a arrecadação guardou estreita relação com o nível de rendimento das famílias (ver Tabelas 52 e 54).

Tabela 51

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de IPTU per capita e Indicadores de Cadastro Imobiliário, segundo Classes de Tamanho (a)

Indicadores de Cadastramento		Qt ^{de} de Municípios	Faixas de Arrecadação de IPTU - Em US\$ per capita		
			Até 5	De 5 a 10	Acima de 10
Média Brasil		4.807	57%	16%	27%
Micro	Sem Cadastro	87	86%	5%	9%
	Com Cadastro	211	85%	9%	7%
	Com Cadastro Informatizado	887	55%	25%	20%
Pequeno	Sem Cadastro	160	91%	6%	3%
	Com Cadastro	336	87%	8%	6%
	Com Cadastro Informatizado	1.703	54%	19%	26%
Médio	Sem Cadastro	40	88%	5%	8%
	Com Cadastro	130	82%	4%	15%
	Com Cadastro Informatizado	1.005	44%	13%	43%
Grande	Sem Cadastro	2	50%	50%	
	Com Cadastro	10	40%	10%	50%
	Com Cadastro Informatizado	211	12%	11%	77%
Capitais	Com Cadastro	1		100%	
	Com Cadastro Informatizado	24	4%	4%	92%

Elaboração Própria. Fontes Primárias: IBGE e STN.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Tabela 52
Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de IPTU per capita e
Indicadores de Cadastro Imobiliário, segundo Classes de Rendimento

Indicadores de Cadastramento		Qt ^{de} de Municípios	Faixas de Arrecadação de IPTU - Em US\$ per capita		
			Até 5	De 5 a 10	Acima de 10
Média Brasil		4.807	57%	16%	27%
Alta Renda	Sem Cadastro	25	48%	24%	28%
	Com Cadastro	87	36%	22%	43%
	Com Cadastro Informatizado	1.301	17%	22%	61%
Dinâmica	Sem Cadastro	78	97%		3%
	Com Cadastro	196	97%	3%	1%
	Com Cadastro Informatizado	549	83%	10%	7%
Estagnada	Sem Cadastro	85	79%	13%	8%
	Com Cadastro	249	82%	11%	7%
	Com Cadastro Informatizado	1.649	54%	22%	24%
Baixa Renda	Sem Cadastro	101	100%		
	Com Cadastro	156	99%		1%
	Com Cadastro Informatizado	331	98%	1%	1%

Elaboração Própria. Fontes Primárias: IBGE, Ministério da Integração Nacional e STN.

Tabela 53

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de IPTU per capita e Indicadores de Planta Genérica de Valores, segundo Classes de Tamanho (a)

Indicadores de Cadastramento		Qt ^{de} de Municípios	Faixas de Arrecadação de IPTU - Em US\$ per capita		
			Até 5	De 5 a 10	Acima de 10
Média Brasil		4.807	57%	16%	27%
Micro	Sem Planta	478	72%	18%	11%
	Com Planta	243	64%	22%	14%
	Com Planta Informatizada	464	52%	23%	24%
Pequeno	Sem Planta	773	82%	10%	8%
	Com Planta	499	65%	16%	19%
	Com Planta Informatizada	927	43%	23%	34%
Médio	Sem Planta	265	81%	7%	12%
	Com Planta	225	49%	12%	38%
	Com Planta Informatizada	685	38%	13%	48%
Grande	Sem Planta	14	29%	29%	43%
	Com Planta	48	19%	8%	73%
	Com Planta Informatizada	161	11%	11%	78%
Capitais	Com Planta	4	25%	25%	50%
	Com Planta Informatizada	21		5%	95%

Elaboração Própria. Fontes Primárias: IBGE e STN.

(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

Tabela 54

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de IPTU per capita e Indicadores de Planta Genérica de Valores, segundo Classes de Rendimento

Indicadores de Cadastramento		Qt ^{de} de Municípios	Faixas de Arrecadação de IPTU - Em US\$ per capita		
			Até 5	De 5 a 10	Acima de 10
Média Brasil		4.807	57%	16%	27%
Alta Renda	Sem Planta	242	29%	31%	39%
	Com Planta	293	22%	21%	57%
	Com Planta Informatizada	878	14%	20%	66%
Dinâmica	Sem Planta	380	96%	3%	1%
	Com Planta	178	89%	8%	3%
	Com Planta Informatizada	265	75%	14%	11%
Estagnada	Sem Planta	596	75%	16%	9%
	Com Planta	418	60%	21%	19%
	Com Planta Informatizada	969	47%	23%	30%
Baixa Renda	Sem Planta	312	99%		1%
	Com Planta	130	98%	2%	1%
	Com Planta Informatizada	146	98%	1%	1%

Elaboração Própria. Fontes Primárias: IBGE, Ministério da Integração Nacional e STN.

Parte IV - MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E DA GESTÃO PÚBLICA

Esta parte descreve as principais iniciativas de modernização da administração tributária e gestão pública existentes no país.

O Capítulo IX resume os programas destinados à melhoria da administração tributária municipal.

O Capítulo X descreve iniciativas recentes voltadas para a simplificação e harmonização dos procedimentos fiscais das três esferas de governo.

Capítulo IX - PROGRAMAS DE MODERNIZAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

9.1. Antecedentes

O primeiro programa de modernização da administração municipal no Brasil foi o Convênio de Incentivos ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo de Municipalidades (CIATA), implantado entre 1973 e 1981. O CIATA era um programa do governo federal destinado à implantação de normas e procedimentos técnicos de natureza tributária, institucional e administrativa nos municípios. O programa era bastante abrangente e foi o principal responsável pelo início da informatização das prefeituras.

Dentre instrumentos de ação municipal incluídos no CIATA, destacam-se: diagnóstico da administração local; implantação dos cadastros imobiliário e de prestadores de serviços; melhorias do planejamento e ampliação da infra-estrutura urbana; manuais de procedimentos; formulação do Código Tributário Municipal; e treinamento de equipes (Ministério da Fazenda, 1981).

O CIATA foi implementado em 769 municípios de todas as regiões do país, o que na época correspondia a 20% do total de prefeituras brasileiras. Como principais resultados, têm-se o cadastro de mais de 3,5 milhões de unidades imobiliárias e aumento das receitas próprias. O programa foi considerado um grande sucesso, inclusive com reconhecimento internacional pelo Banco Mundial (Afonso *et al.*, 1998a).

O apoio técnico do governo federal aos municípios foi cortado no início dos anos 1990, encerrando o que se pode chamar da primeira fase da modernização da gestão municipal no Brasil.

O processo foi retomado no final da década de 90 e início dos anos 2000 com o lançamento do Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) e o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal para os Municípios Brasileiros (PNAFM).

9.2. O PMAT

O PMAT, lançado em agosto de 1997, é um programa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) custeado com recursos federais. Seu objetivo inicial era apoiar, através de financiamento, a modernização das administrações municipais com vistas ao incremento da arrecadação tributária própria. Através da capacitação do fisco municipal, esperava-se diminuir a dependência de transferências intergovernamentais e melhorar a eficiência da gestão local.

Paralelamente ao PMAT, criou-se o Banco Federativo, um *site* na Internet para divulgação de um amplo conjunto de informações, estudos e experiências relativas ao setor público⁶⁴. A idéia era de que o Banco Federativo se constituísse no apoio técnico à melhoria da gestão municipal.

Em maio de 1999, o PMAT passou a se chamar Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos. Adicionou-se aos objetivos originais, a melhoria da qualidade de atendimento ao cidadão e a maior transparência na ação governamental, bem como a modernização da gestão da educação, saúde e assistência social.

Essa alteração buscou aprimorar o PMAT na direção de três princípios: (1) eficiência arrecadatória não é medida pelo volume de tributos coletados e, sim, pela diferença entre o potencial tributário e a arrecadação efetiva; (2) o controle social aumenta junto com o financiamento das ações locais por meio de recursos próprios⁶⁵; e (3) os municípios devem se tornar os agentes públicos por excelência da execução dos programas sociais básicos (Afonso *et al.*, 1998a).

O PMAT ainda está em funcionamento e, para participar do programa, os municípios devem encaminhar ao BNDES um projeto compreendendo ações que sejam passíveis de financiamento. Os itens apoiáveis são: aquisição de tecnologia de informação e equipamentos de informática; capacitação de recursos humanos; contratação de serviços técnicos especializados; aquisição de equipamentos de

⁶⁴ De 1999 até 2003, o acervo do Banco Federativo aumentou ano a ano. O site, hospedado na página do BNDES, ganhou bastante destaque na divulgação de estudos e estatísticas fiscais. Também teve papel importante na disponibilização de diversos manuais de treinamento destinados a auxiliar os municípios na implementação das normas impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Após 2003, o Banco Federativo passou um período desativado e, atualmente, uma parte do seu acervo pode ser encontrada no endereço: <http://www.bndes.gov.br/clientes/setorpublico.asp>.

⁶⁵ A idéia é de que cobrar impostos da comunidade local, por menor que seja o seu peso relativo no orçamento do município, estimula maior atenção, fiscalização e controle por parte dos contribuintes.

apoio à operação e fiscalização; e adequação de ambientes físicos visando a melhoria de instalações e do atendimento ao cidadão. O BNDES avalia os projetos e tem a prerrogativa de aprovar ou negar os pedidos de financiamento⁶⁶.

No que tange aos resultados do programa, ainda não foi efetuada uma avaliação geral. Até o momento, foram privilegiados aspectos quantitativos e estudos de casos.

Guarnieri (2002) procurou identificar os fatores críticos para a implantação do PMAT e as maiores carências apresentadas pelos oito primeiros municípios que aderiram ao programa⁶⁷. Para tanto, foram consideradas 12 dimensões: processos, cadastro, atendimento ao cidadão, relações institucionais, recursos humanos, legislação, gestão da dívida ativa, fiscalização, geoprocessamento, estudo econômico-tributário, arrecadação e transparência.

Em todos os casos analisados, verificou-se grandes avanços na direção da melhoria da gestão pública municipal. Por outro lado, foi generalizada a percepção de que avanços ainda maiores esbarravam na dificuldade de implementar todos os instrumentos previstos pelo PMAT. A principal conclusão dessa avaliação foi que projetos de modernização são complexos de tal sorte que a sua completa implantação não pode ser realizada no curto prazo.

Até maio de 2002, a carteira do PMAT contava com 200 municípios cujos pedidos de financiamento somavam mais de R\$ 650 milhões. Do total de pleitos, 39 operações foram contratadas no valor global de R\$ 260 milhões. Os projetos se concentravam na administração tributária (77% dos investimentos).

Informações mais recentes datam de outubro de 2005, quando o PMAT compreendia 296 operações contratadas no valor de R\$ 700 milhões (Santos, 2005).

9.3. O PNAFM⁶⁸

Em 2001, o governo federal em parceria com o BID lançou o PNAFM com o objetivo de auxiliar os municípios brasileiros a dinamizar as receitas tributárias como fonte de financiamento das suas ações, melhorar a eficiência e aumentar a transparência da gestão administrativa e fiscal.

O PNAFM pode ser aplicado em qualquer um dos municípios brasileiros e conta com recursos da ordem de US\$ 2,2 bilhões, oriundos do BID (50%), das prefeituras

⁶⁶ Maiores informações sobre os requisitos para aprovação dos pedidos de financiamento bem como sobre os detalhes operacionais do programa podem ser obtidos no endereço: <http://www.bndes.gov.br/social/municip.asp>.

⁶⁷ Foram eles: Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Curitiba (PR), Ipatinga (MG), Manaus (AM), Rio de Janeiro (RJ), São Luís (MA) e Vitória (ES).

⁶⁸ Esta seção foi baseada em Afonso *et al.* (1998a) e nas informações contidas na página da Unidade de Coordenação de Programas do Ministério da Fazenda cujo endereço na Internet é: <http://www.ucp.fazenda.gov.br/PNAFM>.

beneficiadas (48%) e do governo federal (2%). Estima-se que esse montante será suficiente para modernizar a gestão administrativa e fiscal em 3.854 municípios.

O desenho do PNAFM é bastante similar ao do PMAT no que respeita aos itens de investimento apoiáveis. São eles: consultoria; capacitação; equipamentos de informática; equipamentos de apoio e comunicação; infra-estrutura; e ajuste do quadro de funcionários.

O programa é estruturado em torno de duas linhas distintas de financiamento: uma para aquisição de soluções pré-concebidas, nas quais o gestor do PNAFM⁶⁹ define os itens apoiáveis; e outra para o desenvolvimento de soluções específicas, que envolvem projetos de maior complexidade e montantes requeridos para sua implementação (Afonso *et al.* 1998a).

Dado o diagnóstico de que os municípios pequenos teriam dificuldades para desenvolver adequadamente projetos de modernização da gestão tributária e financeira, as soluções pré-concebidas, também chamadas de projeto simplificado, são obrigatórias para as prefeituras com até 50 mil habitantes que queiram participar do PNAFM. Esses municípios devem adquirir um “kit solução”, no qual é disponibilizado um sistema completo de gestão com diversas funcionalidades.

A segunda linha de financiamento insere-se no chamado projeto ampliado e é obrigatória para as prefeituras com população superior a 150 mil habitantes. Em comparação com os pequenos municípios, as grandes cidades possuem maior capacidade de elaborar seus próprios projetos e contam com sistemas de gestão já desenvolvidos. Para essas cidades, os objetivos do PNAFM consistem em otimizar e complementar os sistemas já existentes, razão pela qual não podem ser adotadas soluções padronizadas.

As prefeituras com população entre 50 e 150 mil podem optar por aderir aos modelos pré-concebidos ou participar dos programas destinados ao desenvolvimento de soluções específicas.

Em 2004, o PNAFM havia realizado 45 operações, sendo 23 de projetos simplificados e 22 de projetos ampliados. Em outubro de 2006, os financiamentos destinados ao desenvolvimento de soluções específicas saltaram de 22 para 42 projetos. Em contraste, os modelos simplificados só contaram com mais uma contratação.

A evolução da contratação dos projetos simplificados mostra que os pequenos municípios encontram dificuldades para participar do PNAFM. Segundo Talasca (2006), isto é explicado pela obrigatoriedade da aquisição do “kit solução”, que consome cerca de 70% a 80% dos recursos destinados a esses projetos.

⁶⁹ O gestor do programa é a Unidade de Coordenação de Programas da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda.

Na tentativa de ampliar a cobertura do programa, em meados de 2007, foram flexibilizadas algumas regras⁷⁰.

Capítulo X - MODERNIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS FISCAIS

As iniciativas recentes na direção da modernização da gestão pública no Brasil são caracterizadas pela busca da desburocratização e harmonização dos procedimentos fiscais das três esferas de governo. Essas iniciativas visam a redução dos custos de cumprimento e de fiscalização das obrigações tributárias⁷¹.

Essa etapa da modernização da gestão tem como marcos iniciais a Medida Provisória 2200-2 de 24/08/2001 (MP 2200-2) e a Emenda Constitucional n. 42 de 19/12/2003 (EC/42).

A MP 2200-2 instituiu a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil - e trouxe o amparo técnico e legal que os fiscos necessitavam para começar a utilizar instrumentos eletrônicos nas transações fiscais⁷². Já a EC/42 estabeleceu a necessidade dos fiscos dos três entes federados trocarem informações e se integrarem⁷³.

Com isso, foram abertos os caminhos para a instituição do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e do Cadastro Sincronizado Nacional (CSN).

A implementação ainda em curso desses dois instrumentos representa a chegada da revolução tecnológica nas estruturas fiscais brasileiras. Acredita-se que foram dados os primeiros passos em direção a uma gestão pública voltada para os resultados (eficácia), com controle mais efetivo dos processos (eficiência), possibilitando o aumento da transparência e justiça fiscal (equidade).

A seguir, serão expostos maiores detalhes sobre o SPED, o CSN e os programas de modernização de gestão a eles vinculados.

⁷⁰ Para maiores detalhes, consultar as normas e orientações do PNAFM disponíveis na Internet no endereço: <http://www.ucp.fazenda.gov.br/PNAFM/pnafm/normas-e-orientacoes>.

⁷¹ Este capítulo foi baseado nos relatos de Mello (2006).

⁷² A ICP-Brasil garante a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica através de um sistema de certificação digital baseado em chave pública.

⁷³ A EC/42 acrescentou ao art. 37 da Constituição Federal o inciso XXII, que estabelece que os fiscos da União, dos estados e Distrito Federal e dos municípios "terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuação de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio".

10.1. SPED: Sistema Público de Escrituração Digital

No início de 2007, no âmbito do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento⁷⁴, o governo federal institui o SPED⁷⁵. Esse é o instrumento, através do qual, serão unificadas, por meio eletrônico, as atividades fiscais e comerciais das empresas. O SPED é composto por três subprojetos: a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), a Escrituração Digital Contábil (SPED Contábil) e a Escrituração Digital Fiscal (SPED Fiscal).

10.1.1. Histórico

Em 2002, existiam várias iniciativas dispersas de utilização da tecnologia para modernização de processos e para a implementação da escrituração digital no Brasil. O Estado de São Paulo começou a desenvolver um modelo de nota fiscal eletrônica, baseado no projeto chileno “Factura Eletrônica”. Havia ainda os projetos “Nota Fiscal de Compras Públicas”, na Bahia, e “Livro Eletrônico”, em Pernambuco (Mello, 2006).

Concomitantemente, a Secretaria da Receita Federal iniciava o desenvolvimento do SPED.

Dois encontros de administradores tributários foram muito importantes para o surgimento e amadurecimento do SPED: o ENCAT e o ENAT⁷⁶.

O ENCAT é restrito aos estados e ao Distrito Federal e tem por finalidade desenvolver e disseminar as modernas técnicas de gestão tributária. Busca-se a uniformização dos procedimentos de modo a viabilizar a implementação de soluções conjuntas para os problemas comuns às unidades federadas.

O projeto paulista da nota fiscal eletrônica foi apresentado no ENCAT, sendo aprovado pelos demais participantes. Percebeu-se, porém, que a integração dos fiscos não seria eficientemente implementada se cada estado especificasse os parâmetros de seu próprio projeto. Fechou-se questão na formulação de um modelo único de documento eletrônico, nacional, que deveria ser implantado por todos os estados.

O ENAT tem o papel de estabelecer os protocolos de cooperação técnica entre União, estados e municípios para a implantação do SPED e demais instrumentos de modernização tributária. A União é representada pela Receita Federal, os estados pelo ENCAT e os municípios pela Abrasf, que é uma associação de secretarias de finanças das capitais. Até o momento, foram estabelecidos seis protocolos visando a implementação do SPED nas três esferas de governo.

⁷⁴ Decreto 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

⁷⁵ Decreto nº 6.022/2007.

⁷⁶ Respectivamente, o Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários dos Estados e o Encontro Nacional de Administradores Tributários.

Os protocolos n. 02 e 03 do ENAT II (2005) instituíram, respectivamente, o SPED e a Nota Fiscal Eletrônica em substituição aos documentos utilizados para o cumprimento das obrigações tributárias do ICMS e IPI⁷⁷.

Em 2006, a inovação chegou aos municípios através do protocolo n. 01 do ENAT III. Este instituiu a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) para ser utilizada pelos municípios. A Abrasf é a responsável por coordenar o desenvolvimento e a implantação da NFS-e.

10.1.2. NF-e: Nota Fiscal Eletrônica⁷⁸

O projeto da NF-e consiste na formatação de um modelo nacional único a ser utilizado em todos os estados e municípios. Sua operacionalização será realizada via Internet, com a transmissão da nota para as secretarias de fazenda de origem.

Acredita-se que a NF-e trará vários benefícios tanto para as administrações tributárias quanto para as empresas brasileiras e a sociedade.

Os benefícios esperados para as administrações tributárias são: (i) aumento na confiabilidade no sistema de tributação; (ii) melhoria no processo de controle fiscal através do intercâmbio e compartilhamento de informações; (iii) redução de custos no processo de controle; (iv) diminuição da sonegação; e (v) suporte aos outros dois subprojetos do SPED⁷⁹.

Para as empresas, os benefícios esperados são: (i) redução de custos de impressão, papel, envio e armazenagem de documentos fiscais; (ii) simplificação de obrigações acessórias; (iii) incentivo ao uso de relacionamentos eletrônicos com clientes; (iv) redução de erros de escrituração etc.

Os benefícios para a sociedade são: (i) redução do consumo de papel (impacto ecológico); (ii) incentivo ao desenvolvimento e adoção de novas tecnologias; (iii) surgimento de oportunidades de negócios e empregos na prestação de serviços ligados à NF-e etc.

Curiosamente, apesar do primeiro modelo de NF-e ter sido concebido pelos técnicos das fazendas estaduais, o primeiro ente a implementá-la com ampla cobertura foi o município de São Paulo na cobrança do ISS.

A NF-e foi introduzida entre dezembro de 2005 e agosto de 2006. Somente estão obrigadas a emitir a nota fiscal eletrônica as empresas prestadoras de serviços com receita bruta anual acima de R\$ 240 mil.

A principal inovação do projeto do município de São Paulo foi permitir que os consumidores abatam uma parte do ISS recolhido nas suas compras do pagamento

⁷⁷ O ICMS e o IPI são, respectivamente, impostos dos governos estaduais e federal.

⁷⁸ A principal referência para esta seção está em ENCAT (2006).

⁷⁹ Ver detalhes em <http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/beneficios.aspx>.

do IPTU de seus imóveis. O crédito é de até 30% para as pessoas físicas e até 10% para pessoas jurídicas. Esse crédito pode ser usado para abater até 50% do IPTU.

10.1.3. SPED Contábil e Fiscal

O SPED Contábil e Fiscal visam a substituição da escrituração manual dos livros contábeis e registros fiscais pela digital.

Via de regra, uma empresa não utiliza a escrituração em papel em seus controles. Recorre a arquivos eletrônicos para buscar as informações de que necessita. Os registros em papel derivam de exigências legais e sua geração, autenticação e armazenamento são tarefas burocráticas sem grande utilidade no dia a dia das empresas. No âmbito estadual, o contribuinte se defronta com a falta de padronização das informações devidas aos diferentes fiscos.

10.2. CSN: Cadastro Sincronizado Nacional

A busca pela simplificação dos procedimentos cadastrais no âmbito das três esferas de governo surgiu na década de 90. Em 1998, foi instituído o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), em substituição ao antigo Cadastro Geral de Contribuintes. O CNPJ surgiu como uma proposta de economia de recursos através da unificação dos procedimentos dos diversos cadastros existentes no país. A proposta era de que todas as administrações tributárias estaduais e municipais aderissem ao projeto de unificação dos cadastros. Entretanto, devido a questões legais e a dificuldades de ordem operacional apontadas à época, sobretudo no âmbito tecnológico, o CNPJ não conseguiu atender aos objetivos previstos.

A idéia do cadastro ganhou força a partir do I ENAT (2004). O encontro teve como objetivo a busca de soluções conjuntas das três esferas de governo, que possibilitassem uma atuação integrada e o compartilhamento de informações fiscais e cadastrais. O principal documento resultante desse encontro foi o Protocolo de Cooperação ENAT nº 01/2004, que objetivava a construção de um cadastro que atendesse aos interesses das administrações tributárias municipais, estaduais e federal.

Atualmente, segundo informações da Receita Federal, já aderiram ao CSN os estados de Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte, São Paulo e os municípios de Belém, Belo Horizonte, Natal e Vitória. Veja abaixo a situação atual do Cadastro Sincronizado Nacional.

Quadro 4

SITUAÇÃO ATUAL	ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA ESTADUAL	ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL
Implantados	Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte e São Paulo.	Belém, Belo Horizonte, Natal e Vitória.
Convênios assinados, com cronograma de implantação em elaboração - (Fase II)	Acre, Espírito Santo, Maranhão.	São Paulo, Curitiba, Santos, Manaus, Salvador e São Luís.
Convênios Assinados	Amapá, Amazonas, Ceará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, Tocantis, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Rio de Janeiro.	Aracaju, Palmas, Contagem/MG, Rio de Janeiro, Sorocaba, Cuiabá e Maceió.
Em estudo	Distrito Federal, Piauí e Rondônia.	

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em consonância com as tendências internacionais, é cada vez mais difundida no país a tese de que determinados serviços públicos podem ser ofertados com maior eficácia e eficiência pelos municípios. Em um país de dimensões continentais como o Brasil, as unidades locais são tidas como aquelas com melhores condições para conhecer e atender as necessidades dos seus cidadãos ao menor custo possível.

Conforme demonstraram os indicadores apresentados no Capítulo III, os municípios já cumprem um importante papel na execução das despesas governamentais – notadamente nas áreas sociais básicas. A questão é que, para tanto, ainda é grande a dependência em relação às transferências provenientes das esferas superiores de governo.

Seja para melhorar ou aumentar o papel dos municípios na provisão dos serviços públicos, parece haver relativo consenso quanto à necessidade de fortalecer as finanças locais por meio do incremento das receitas tributárias próprias.

Em um contexto onde as normas para uma conduta fiscal saudável restringem as possibilidades de endividamento e recomendam aos entes públicos não assumir despesas superiores a sua capacidade de gerar receitas, o crescimento da participação da arrecadação direta de impostos no orçamento local é tido como fundamental para aumentar as possibilidades dos municípios de atender as demandas da sua comunidade. Além disso, aumenta a responsabilidade dos governantes bem como o controle social por parte dos contribuintes. Como visto no Capítulo IX, princípios como esses têm norteado os programas de modernização da administração tributária municipal implementados no período recente.

Desde 1988, ano em que os municípios foram convertidos em entes autônomos da Federação, os impostos, taxas e contribuições cobrados por essa esfera de governo têm evoluído positivamente. Nesse ano, a arrecadação direta municipal representou cerca de 2,7% da carga tributária nacional. Em 2006, esse índice saltou para 5,7%⁸⁰.

Não obstante o forte incremento em termos agregados, não se pode dizer que as 5.564 prefeituras do país já tenham esgotado todo o potencial tributário de que desfrutam. A despeito da ampla autonomia conferida pela Constituição da República para que os municípios instituam, administrem e arrecadem seus próprios tributos, na imensa maioria das unidades locais, a representatividade desses recursos permanece reduzida; o que é um indício de ainda que há espaço para novos avanços.

⁸⁰ De acordo com a metodologia de cálculo da carga, que considera como tributo todo e qualquer recurso extraído compulsoriamente da sociedade, em 1988, esse indicador era da ordem de 22,43% do PIB e a arrecadação municipal totalizou cerca de 0,61% do PIB. Em 2006, como visto no Capítulo III, a carga tributária global foi de aproximadamente 35,50% do PIB e o conjunto das prefeituras brasileiras arrecadou algo próximo a 2,0% do produto.

Autonomia institucional, heterogeneidade sócio-econômica, distintos graus de desenvolvimento das estruturas administrativas, deficiências no sistema de transferências intergovernamentais estão entre os vários fatores que podem influenciar o montante de tributos coletados diretamente pelos municípios brasileiros.

Conhecer esses fatores é essencial para o sucesso de iniciativas que tenham como objetivo incrementar o papel dos recursos próprios no financiamento local. Isto porque, da mesma forma que não há uma única explicação para as assimetrias no grau de importância das receitas tributárias municipais, também não há um modelo geral a ser seguido caso se tenha como meta a dinamização desses recursos.

Conforme apontando na Introdução deste documento, qualquer iniciativa nesse sentido deve, antes de tudo, considerar três grandes questões: (1) determinados municípios arrecadam pouco por que “não podem”?; (2) por que “não querem”?; e/ou (3) por que “não conseguem”?

Diferente do que ocorre em outros países, no Brasil, os municípios não são “criaturas dos estados”. Ainda que as determinações gerais relativas à estrutura político-administrativa e aos poderes delegados à esfera local estejam presentes no texto constitucional, não existe no país qualquer recomendação prévia sobre o tamanho adequado das cidades e tampouco sobre o número ideal de unidades por estado. A população dos municípios pode variar desde 1.000 habitantes até mais de 10 milhões. A despeito de o país ser marcado por enormes disparidades sócio-econômicas, a divisão geográfica do território em municípios não atende a requisitos técnicos que, por exemplo, tenham como preocupação maior equilíbrio nas condições de financiamento dos gastos locais por meio de receitas próprias.

Ao exposto acima, somam-se as dificuldades decorrentes do fato do sistema de transferências intergovernamentais do país não ser regido por um único princípio. Ainda que a maior parte dos recursos destinados aos municípios tenha em comum sua origem na partilha tributária, estabilidade das regras e liberdade para aplicação, as transferências federais e estaduais se sobrepõem e não obedecem a uma estratégia bem definida.

O principal repasse da União em favor da esfera local - o FPM - tem como objetivo complementar as finanças das unidades economicamente mais frágeis. No entanto, esse objetivo nem sempre é atingido. Ao tomar apenas o tamanho da população local como parâmetro da necessidade de recursos, a distribuição do fundo desconsidera o montante de receitas que cada prefeitura é capaz de arrecadar bem como o volume de repasses provenientes de outras modalidades de transferências. Assim, por exemplo, um município pouco populoso, com uma grande indústria localizada em seu território, tem direito a um elevado montante de ICMS e, ao mesmo tempo, é contemplado por também elevado repasse de FPM per capita; o que traz poucos incentivos para que as autoridades locais aproveitem adequadamente todo o potencial tributário assegurado pela Constituição. Em contraste, cidades dormitórios - situadas no entorno das capitais estaduais, com grande contingente populacional, mas economia pouco desenvolvida - se defrontam

com baixa capacidade de arrecadação que, de um modo geral, não é compensada pelos critérios de rateio tanto do ICMS quanto do FPM⁸¹.

Na tentativa de identificar oportunidades e restrições para melhor aproveitamento das competências tributárias municipais, este trabalho partiu da premissa de que as distintas realidades que caracterizam as cidades brasileiras terminam se refletindo em capacidades também diversas de mobilização de recursos através de esforço próprio de arrecadação.

Procurou-se demonstrar que a tese, amplamente difundida no país, de que pequena prefeitura não gosta de cobrar imposto em virtude do desestímulo provocado pelas regras de distribuição das transferências intergovernamentais carece de qualificação.

A inserção do município nos centros produtivos do seu estado bem como o nível de rendimento das famílias importam para explicar os diferentes percentuais de participação das receitas próprias no orçamento local. Conforme apontaram os indicadores apresentados nos Capítulos V e VII, fatores econômicos ao mesmo tempo em que afetam o potencial de arrecadação condicionam a disponibilidade de recursos para gestão.

Quando, além do tamanho da população, os municípios também foram estratificados por tipologia de rendimento, verificamos que os indicadores de receita se comportaram de maneira distinta dependendo da microrregião em que estavam inseridas as prefeituras.

Como visto no Capítulo VIII, nas cidades de alta renda, em todas as faixas populacionais, os índices de participação dos recursos próprios na receita tributária disponível situaram-se em patamar superior ao das demais localidades⁸². O segundo, terceiro e quarto lugares foram ocupados, respectivamente, pelas prefeituras das microrregiões com nível de rendimento domiciliar per capita: médio, mas com estrutura sócio-econômica bem desenvolvida (tipologia estagnada); médio a baixo (classe dinâmica); e baixo.

Nos municípios de alta renda e, em menor escala, na classe estagnada, o tamanho da população teve influência imediata no grau de importância das receitas tributárias próprias.

⁸¹ Como visto no Capítulo VI, a cota-parte do ICMS - principal imposto sobre valor adicionado cobrado no país - é uma transferência estadual para os municípios. A distribuição dos recursos privilegia critérios devolutivos uma vez que $\frac{3}{4}$ da cota são alocados com base no valor agregado em cada prefeitura.

⁸² Vale lembrar que a receita tributária disponível engloba a arrecadação direta de impostos, taxas e contribuições de competência municipal mais as transferências constitucionais/legais recebidas da União e dos estados. As duas rubricas representam, em conjunto, a principal fonte de financiamento municipal. Tratam-se de recursos cujo acesso não depende de acordos com outras esferas de governo e/ou de circunstâncias que são peculiares a cada localidade. Assim sendo, o conceito de receita tributária disponível foi considerado o parâmetro mais apropriado para comparações entre os índices de participação da arrecadação própria no orçamento dos municípios.

Em contraste, nas cidades de baixa renda, o porte do município foi pouco relevante para aumentar o nível de participação da arrecadação direta na disponibilidade de recursos. Nas cidades de tipologia dinâmica, esse indicador só mudou de patamar a partir da quinta faixa populacional (vide indicadores apresentados na seção 8.3).

As observações anteriores não isentam o sistema de transferências intergovernamentais brasileiro de deficiências, mas seu impacto no esforço próprio de arrecadação pode ser mais ou menos intenso dependendo das condições com que se deparam as administrações locais para exercer seu poder de tributar. Além disso, a hipótese adotada neste trabalho é que esse impacto também pode ter manifestação variada dependendo da modalidade do tributo local.

Não é razoável supor que um município com menos de 5 mil habitantes tenha a mesma capacidade de explorar os tributos locais do que, por exemplo, as capitais estaduais. No caso das prefeituras inseridas nas microrregiões de alta renda e na tipologia estagnada, mudanças nas regras de repartição do FPM poderiam encurtar, mas não eliminar, as distâncias no que respeita à representatividade das receitas tributárias próprias. Medidas destinadas à modernização dos aparelhos arrecadatórios também poderiam atuar positivamente nessa direção.

Em contrapartida, nos municípios mais carentes, qualquer tentativa de incrementar o papel dos recursos próprios no financiamento local deve ser acompanhada de programas que visem o desenvolvimento das suas economias. A prova disso é que, a despeito dos montantes de FPM per capita variarem em proporção inversa ao tamanho da população, nas cidades com menor nível de rendimento, foi necessário um grande salto no porte dos municípios para que se verificasse aumento no grau de importância das receitas próprias.

Fatores econômicos também foram relevantes para explicar diferenças regionais. As regiões mais desenvolvidas do país - Sudeste e Sul - foram aquelas que alcançaram percentuais mais elevados de participação da arrecadação direta no custeio das despesas locais, na totalidade de recursos auferidos pelos municípios e na receita tributária disponível. No outro extremo, encontraram-se as prefeituras das regiões com menor grau de desenvolvimento - Norte e Nordeste. Já as cidades do Centro-Oeste ocuparam posições intermediárias.

Em todas as regiões, de um modo geral, os indicadores de importância da receita tributária própria variaram positivamente conforme o aumento do porte dos municípios. Mas, por exemplo, enquanto nas capitais estaduais do Sudeste a arrecadação direta representou cerca de 59% da receita tributária disponível; nas capitais do Norte, esse índice foi da ordem de 27%. Nos pequenos municípios da região Sul, a arrecadação própria correspondeu, em média, a 11% do orçamento local. Já no Nordeste, essa mesma classe de municípios, atingiu um índice de 8%. Em ambos os casos, nas prefeituras do grupo de alta renda, a representatividade das receitas próprias foi maior do que nas demais tipologias de rendimento, mas as cidades do Sul alcançaram percentuais mais elevados do que as unidades do Norte (ver seção 8.4).

Do exposto acima depreende-se que qualquer hipótese acerca do grau de aproveitamento do potencial tributário local deve partir da comparação entre

pares. Municípios de menor porte divergem das capitais estaduais no que tange à capacidade de mobilização de recursos próprios. Mas, além disso, é preciso levar em conta que prefeituras de porte semelhante podem apresentar capacidades distintas dependendo do nível de rendimento da microrregião na qual estejam inseridas bem como do grau de desenvolvimento sócio-econômico da sua região geográfica. O mesmo se aplica se considerarmos que também existem importantes diferenças intra-regionais.

Na seção 8.5, a distribuição da receita tributária entre os seus principais componentes - ISS, IPTU, ITBI e taxas - revelou que o ISS e o IPTU foram a principal fonte de arrecadação para o conjunto das prefeituras brasileiras. Entretanto, a média nacional foi afetada pelos resultados dos municípios de maior porte. Em geral, nas cidades menos populosas, a importância de cada modalidade de incidência variou conforme o grau de dificuldade envolvido na sua cobrança.

Para compreender esse fato, é preciso considerar que o ISS é um imposto indireto que não onera nenhum segmento específico da sociedade, mas todos os consumidores de serviços através do repasse do ônus fiscal ao sistema de preços. Em comparação com os demais tributos municipais, a proximidade dos eleitores com os administradores locais, a relativa escassez de recursos para gestão tributária etc. representam obstáculos menores para a arrecadação do imposto.

Já o IPTU é um tributo direto que onera os proprietários de imóveis localizados no perímetro urbano da cidade. Trata-se de um imposto com alta visibilidade cujos contribuintes costumam pressionar o Poder Público no sentido de minimizar suas obrigações com o fisco. A base de cálculo do IPTU corresponde ao valor venal das propriedades, que é definido através de avaliação da prefeitura. Atualizações periódicas da planta genérica de valores, embora sejam fundamentais para que o potencial arrecadatário do imposto não seja prejudicado, não são triviais. Além de demandarem grande mobilização de recursos administrativos, humanos e financeiros, dependem de aprovação da Câmara de Vereadores, o que termina politizando a decisão.

Voltando à composição da receita tributária, verificamos que, nos micro e pequenos municípios, o ISS foi claramente preponderante em relação às outras incidências locais. A participação do IPTU na arrecadação direta se mostrou próxima ou, em certos casos, até mesmo inferior aos índices de participação do ITBI e das taxas. Isto se explica pelo fato de que, tanto do ponto de vista administrativo quanto político, também é mais fácil para as prefeituras menores cobrar ITBI e taxas do que IPTU.

No que respeita ao ITBI, é relativamente simples para os municípios de tamanho reduzido saber os imóveis que estão sendo vendidos na sua jurisdição uma vez que, em geral, só há um cartório na cidade. Não se trata de que os administradores locais não enfrentem pressões para não elevar a alíquota do imposto. O ITBI, na qualidade de imposto direto, é passível dos mesmos condicionantes políticos que o IPTU. A questão é que no primeiro caso: a base de cálculo coincide com o fato gerador; os proprietários de imóveis só enfrentam o ônus fiscal quando se envolvem em operações de compra e venda; e a obtenção da escritura definitiva é condicionada ao pagamento do imposto.

As taxas são menos visíveis para a sociedade do que o IPTU. Ainda que a sua instituição seja acompanhada de frequentes questionamentos judiciais⁸³, em geral, os contribuintes não se dão conta da variedade de taxas cobradas pelo Poder Público, especialmente quando as mesmas têm baixo valor.

Nas prefeituras de maior porte, o ISS continuou sendo foi o imposto mais relevante na arrecadação tributária. A diferença em relação às demais localidades é que o IPTU também teve papel de destaque na geração de recursos próprios.

Ressalta-se que, nessas cidades, os administradores locais precisam contar com fontes de financiamento amplas e, ao mesmo tempo, previsíveis para fazer frente às necessidades de gasto. As taxas são importantes, mas destinam-se ao custeio de despesas específicas. O ITBI não tem essa característica, mas sua arrecadação pode oscilar bastante em virtude do movimento de compra e venda no mercado imobiliário. Assim sendo, as pressões dos eleitores pelo atendimento das suas demandas terminam fazendo do ISS e do IPTU fontes privilegiadas de recursos.

O padrão de distribuição dos tributos locais conforme a classe de tamanho da população dos municípios, de certa forma, foi verificado em todas as regiões geográficas. Entretanto, nas prefeituras do Norte e Nordeste, a arrecadação se mostrou mais dependente do ISS. Em ambos os casos, seja por conta das dificuldades administrativas envolvidas na cobrança dos tributos diretos e/ou por conta do baixo grau de urbanização, a importância do IPTU até aumentou nas grandes prefeituras e capitais estaduais, mas em proporção menor do que nos seus pares nas demais regiões do país.

Fatores econômicos responderam por diferenças regionais e intra-classes de tamanho dos municípios no que respeita aos montantes arrecadados com o ISS e o IPTU (vide seções 8.6 e 8.7).

Em geral, a existência de cadastro de contribuintes de ISS e, em particular, de cadastro informatizado, relacionou-se positivamente com o nível de arrecadação desse imposto. Considerando que uma quantidade razoável de prefeituras, até 2004, não dispunham do instrumento em questão, investimentos destinados à implantação e aperfeiçoamento dos cadastros de prestadores de serviços poderiam contribuir para aumentar a capacidade das esferas locais de mobilizar recursos através do ISS.

Cabe ressaltar, entretanto, que a disponibilidade de ferramentas administrativas, por si só, não gera potencial tributário. Por exemplo, na imensa maioria dos municípios do grupo de baixa renda, a receita per capita de ISS atingiu valores reduzidos. Quer dizer, nessas cidades, a presença dos indicadores de gestão não fez diferença (vide seções 7.4 e 8.8).

No que respeita ao IPTU, a disponibilidade de cadastro imobiliário informatizado e de planta genérica de valores também guardou relação positiva com o montante de arrecadação do imposto. Um resultado até certo ponto surpreendente uma vez

⁸³ A respeito dos motivos que tornam as taxas passíveis de questionamentos judiciais, ver Capítulo VI.

que, embora o grau de cobertura e a qualidade desses instrumentos não sejam conhecidos, há fortes indícios de que os mesmos sejam deficientes em ambos os aspectos.

Iniciativas voltadas à implantação e melhoria dos cadastros de contribuintes do IPTU assim como da planta genérica de valores representam, portanto, um dos caminhos a serem trilhados para desenvolvimento do potencial tributário do imposto. Não obstante, mais do que no caso do ISS, a capacidade dessas ferramentas de influenciar o volume de arrecadação do IPTU guardou estreita relação com o nível de rendimento das microrregiões na quais estavam inseridas as prefeituras (ver seções 7.5, 7.6 e 8.9).

Cabe ainda destacar que, mesmo nas cidades com maior rendimento domiciliar, o potencial de geração de receita do IPTU pode ser influenciado negativamente por fatores que não necessariamente dizem respeito a dificuldades administrativas.

Conforme mencionado, alterações na planta genérica de valores atendem a condicionantes políticos. Assim, por exemplo, cidades pequenas, que contam com elevados montantes de FPM per capita, podem não ter interesse em se esforçar para alterar a base de cálculo do IPTU. Ressalta-se que, nessas localidades, os próprios representantes do Poder Público costumam ser os proprietários dos imóveis mais valorizados.

Já nas cidades de maior porte, observa-se um movimento em direção à utilização do IPTU como instrumento de arrecadação do ISS. Um bom exemplo disso foram as iniciativas recentes adotadas pela prefeitura de São Paulo. Com o intuito de coibir a sonegação do ISS, este município tornou obrigatória a emissão de nota fiscal eletrônica para alguns prestadores de serviços. No entanto, como a efetividade dessa medida dependia da colaboração dos consumidores, para incentivá-los a solicitar a nota fiscal, foi determinado que uma parte do ISS recolhido nas suas compras pudesse ser abatida das obrigações relativas ao IPTU.

Para concluir, importa ressaltar que o exercício proposto neste trabalho não foi exaustivo na determinação dos inúmeros fatores que podem afetar o grau de exploração das competências tributárias municipais.

A construção de indicadores a partir da classificação dos municípios em grupos de análise que levam em conta características comuns foi o expediente adotado para demonstrar que, em um contexto marcado por grandes disparidades, resultados agregados não podem ser tomados como um retrato fiel do comportamento das receitas próprias nos orçamentos das 5.564 prefeituras do país.

Não obstante, em razão da própria diversidade de situações, é preciso reconhecer que esse expediente não é suficiente para capturar em detalhe as distintas realidades que caracterizam os municípios brasileiros.

Se, de um lado, é crucial conhecer as especificidades locais para a formulação de um diagnóstico mais preciso acerca da importância da arrecadação direta no financiamento municipal, de outro, não é simples cumprir tal tarefa buscando informações em cada uma das unidades locais.

A alternativa para superar essas dificuldades é a realização de estudos de casos sobre o papel dos mencionados recursos em uma amostra de municípios considerados representativos. Entretanto, o sucesso desse tipo de iniciativa, dentre outros fatores, depende da correta seleção da amostra.

Ainda que com certas restrições, a análise das receitas tributárias próprias municipais nos termos sugeridos nesta pesquisa fornece parâmetros para o aprofundamento do diagnóstico através dos estudos de casos bem como para a formulação de programas que tenham como meta melhorar o grau de aproveitamento do potencial tributário local.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto. *Novos Desafios à Descentralização Fiscal no Brasil: As Políticas Sociais e as de Transferências de Renda*. Santiago, Chile: Cepal, jan. 2006 (Paper apresentado no XVIII Seminário de Política Fiscal da Cepal).
- _____. *Brasil, Um Caso à Parte*. Santiago, Chile: Cepal, jan. 2004 (Paper apresentado no XVI Seminário de Política Fiscal da Cepal).
- _____. *Brasil: Descentralização Fiscal e Avanço das Políticas Sociais*. Santiago, Chile: Cepal, jan. 2003 (Paper apresentado no XV Seminário de Política Fiscal da Cepal).
- _____. *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo do Caso do Brasil*. Santiago, Chile: Cepal, 1994 (Série Política Fiscal, 61).
- _____ e ARAUJO, Erika. Local Government Organization and Finance: Brazil. In: ANWAR, Shah (org.). *Local Governance in Developing Countries*. Washington, D. C.: The World Bank, 2006.
- _____. A Capacidade de Gastos dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, n.4. p.35-53. abr. 2000.
- _____ ; CORREIA, Cristóvão; ARAUJO, Erika; RAMUNDO, Júlio César; DAVID, Maurício Dias e SANTOS, Rômulo Martins dos. Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus. Co-autora. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.5, n.10. p.03-36. dez. 1998a.
- _____ ; GUIMARÃES, Sérgio, ARAUJO, Erika e OLIVEIRA, Paulo André de. *Responsabilidade Fiscal - Municípios: Quanto Custam as Câmaras de Vereadores?* Rio de Janeiro: BNDES, out. 2000 (Informe n. 21).
- _____ e MEIRELLES, Beatriz. *Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: Cálculos Revisitados*. Campinas: NEPP/Unicamp, mar. 2006 (Caderno n. 61).
- _____ ; VARSANO, Ricardo; ARAUJO, Erika; PESSOA, Elisa; SILVA, Napoleão e RAMUNDO, Júlio César. Tributação no Brasil: Características Marcantes e Diretrizes para a Reforma. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 25-50, jun. 1998b.
- AFFONSO, Rui. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. In: AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro Luiz Barros. (orgs.) *A Federação em Perspectiva: Ensaios Selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- ARAUJO, Erika e OLIVEIRA, Paulo André de. *Federalismo Fiscal - Receita Municipal: A Importância das Transferências do FPM e do SUS*. Rio de Janeiro: BNDES, jun. 2001 (Informe n. 28).
- _____. *Tributação Municipal - Desigualdades na Carga Tributária Local (1996)*. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2000 (Informe n. 15).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Finanças Públicas*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?MANFINPUB>, abr. 2006 (Reproduzido em versão impressa em jan. 2007).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. (Último acesso realizado em outubro de 2007).

_____. Estatuto das Cidades. Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001942.pdf, 2001 (Reproduzido em versão impressa em jul. 2007).

BREMEAKER, François. *O Município como Ente Governamental Autônomo*. Rio de Janeiro: IBAM, jun. 2004 (Série Estudos Especiais n. 72).

_____. *Instrumentos e Desempenho da Arrecadação do Imposto Predial e Urbano*. Rio de Janeiro: IBAM, jun. 2001 (Série Estudos Especiais n. 28).

_____. *A Informatização na Administração Municipal*. Rio de Janeiro: IBAM, abr. 2001 (Série Estudos Especiais n. 22).

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno de. *O IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais*. Brasília: Ipea, dez. 2006 (Texto para Discussão n. 1251).

DE CESARE, Cláudia. O Cadastro como Instrumento de Política Fiscal. In: ERBA, Diego A.; OLIVEIRA, Fabrício L. de e LIMA JR., Pedro de Novaes (orgs.). *Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana*. Disponível em: http://www.cidades.gov.br//index.php?option=com_docman&task=docclick&bid=181, 2005. (Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).

ENCAT (2006). *Manual de Integração - Contribuinte. Brasília: Encontro Nacional de Coordenadores e Administradores Tributários Estaduais, Projeto Nota Fiscal Eletrônica*. Disponível em: <http://www.nfe.fazenda.gov.br/portal/>. (Último acesso em out. 2007).

ERBA, Diego A.; OLIVEIRA, Fabrício L. de e LIMA JR., Pedro de Novaes (orgs.). *Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana*. Disponível em: http://www.cidades.gov.br//index.php?option=com_docman&task=docclick&bid=181, 2005. (Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).

FIGUEIRÓ, Ricardo; ARAUJO, Erika; MORAES, Ricardo e GUIMARÃES, Sérgio. *Responsabilidade Fiscal - Municípios: os Bons Resultados Orçamentários se Repetem em 2001*. Rio de Janeiro: BNDES, dez. 2002 (Informe n. 49).

GUARNIERI, L. (coord.). Modernização da gestão pública: uma avaliação de experiências inovadoras, *BNDES Social*, Rio de Janeiro: BNDES, nº 4, 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/conhecimento/bndes_social/bndes_social4.pdf. (Último acesso em out. 2007).

GARSON, Sol. *O IPTU como Instrumento de Política Pública no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001497.pdf, mai. 2001. (Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).

- _____. e ARAUJO, Erika. *Federalismo Fiscal - Ações Sociais Básicas: Descentralização ou Municipalização?* Rio de Janeiro: BNDES, jan. 2001 (Informe n. 23).
- GOMES, Gustavo Maia e MAC DOWELL, Maria Cristina. *Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem Sempre é Bom para o Social*. Brasília: Ipea, fev. 2000 (Texto para Discussão n. 706).
- GUIMARÃES, Sérgio e ARAUJO, Erika. *Responsabilidade Fiscal - Municípios: os Bons Resultados Orçamentários de 2000*. Co-autora. Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2001 (Informe n. 33).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). *Municípios para Candidatos - Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores*. Disponível em: http://www.ibam.org.br/publique/media/Munici_condidat.pdf, 2004 (Reproduzido em versão impressa em jul. 2007).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. (vários números). Disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>.
- LOCH, Carlos. Cadastro Técnico Multifinalitário: Instrumento de Política Fiscal e Urbana. In: ERBA, Diego A.; OLIVEIRA, Fabrício L. de e LIMA JR., Pedro de Novaes (orgs.). *Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana*. Disponível em: http://www.cidades.gov.br//index.php?option=com_docman&task=docclick&bid=181, 2005. (Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).
- KHAIR, Amir. *Lei de Responsabilidade Fiscal. Guia de Orientação para as Prefeituras*. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001381.pdf, fev. 2001a. (Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).
- _____. *Comentários ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257 / 01)*. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001579.pdf, ago. 2001b. (Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).
- _____. e VIGNOLI, Fernando Humberto. *Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal*. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001658.pdf, jul. 2001. (Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).
- MELLO, Newton Oller. Nota Fiscal Eletrônica - A Modernização do Fisco à Serviço da Sociedade. *Prêmio Mário Covas*, São Paulo: SEFAZ SP, 2006. Disponível em: <http://www.premiomariocovas.sp.gov.br/pesquisa2006/Premiados2.asp>. (Último acesso em out. 2007).
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano Diretor Participativo - Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br//media/LivroPlanoDiretor.zip>, 2004. (Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).
- 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.
- _____. *Relatório de Acompanhamento*. Brasília: UCP/Secex/MF, jun. 2007. Disponível em: <http://www.ucp.fazenda.gov.br/PNAFM>. (Último acesso em out. 2007).
- _____. *Ajuste Fiscal - Programa de Estabilidade Fiscal (Resumo)*. Disponível em: www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/respef.asp, sem data.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Subsídios para a Definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial* Disponível em: http://www.integracao.gov.br/pdf/desenvolvimentoregional/PNOT_para_seminarios.zip, ago. 2006. (Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).
- _____. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/download/download.asp?endereço=/pdf/desenvolvimentoregional/pndr.pdf&nome_arquivo=pndr.pdf, sem data (Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).
- MORA, Mônica e VARSANO, Ricardo. *Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts of the Nineties*. Brasília: Ipea, dez. 2001 (Texto para Discussão n. 854).
- NUNES, Selene Peres (org.). *Programa Nacional de Treinamento da Lei de Responsabilidade Fiscal - Manual Básico para Municípios*. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001704.pdf, 2002. (Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).
- REZENDE, Fernando. *Fiscal Decentralization and Big Cities Financing in Brazil*. Brasília: Ipea, dez. 1998 (Texto para Discussão n. 612).
- _____. e AFONSO, José Roberto. *The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects*. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/040922-JRFRezende-LivroStanford-FederalismoBR-RevisedVEng.pdf, set. 2004 (Último acesso realizado em jul. 2007).
- REGO, José Afonso. CAIXA - Gerência Nacional de Programas e Políticas Públicas (GEPUB). Fortaleza: *6º Encontro de Coordenação / PNAFM*, nov. 2006. Disponível em: <http://www.ucp.fazenda.gov.br/eventos/eventos/6o-encontro-de-coordenacao-do-pnafm/6o-encontro-de-coordenacao-do-pnafm-1/apresentacoes-do-6o-encontro-de-coordenacao-do-pnafm>. (Último acesso em out. 2007).
- SANTOS, Chico. BNDES admite Descontrole em Repasses a Municípios. *Valor Econômico*. Rio de Janeiro, 14 de mai. 2005. Editoria Especial, p. A12. Disponível em: http://www2.rio.rj.gov.br/cgm/clipping/especial/noticia_detalhe.asp?idClipping=8611. (Último acesso em out. 2007).
- SERRA, José e AFONSO, José Roberto. *El Federalismo Fiscal en Brasil: Una Visión Panorámica*. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/28257/LCG2333eSerraAfondo.pdf>, abr. 2007. (Reproduzido em versão impressa em jun. 2007).

-
- _____. *Finanças Públicas Municipais - Trajetórias e Mitos. Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV, n. 10/11, out/nov 1991.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Carga Tributária no Brasil*. (vários números).
Disponíveis em:
www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/default.htm.
-
- _____. *Cadastro Sincronizado Nacional*. Disponível em:
<http://www.receita.fazenda.gov.br/CadastroSincronizado/CadSincrDefault.htm>.
(Último acesso realizado em out. 2007).
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Receitas Públicas. Manual de Procedimentos*. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/manuais/Manual_Receitas3.pdf, 2006.
(Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).
-
- _____. *O Que Você Precisa Saber sobre as Transferências Constitucionais*. Disponível em:
<http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>, fev. 2005.
(Reproduzido em versão impressa em jun. 2007).
-
- _____. *Finanças do Brasil* (vários números). Disponíveis em:
http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp.
- TALASKA, Flavio. Andamento do Programa. Fortaleza: *6º Encontro de Coordenação / PNAFM*, nov. 2006. Disponível em: <http://www.ucp.fazenda.gov.br/eventos/eventos/6o-encontro-de-coordenacao-do-pnafm/6o-encontro-de-coordenacao-do-pnafm-1/apresentacoes-do-6o-encontro-de-coordenacao-do-pnafm>. (Último acesso em out. 2007).
- VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia e GARSON, Sol. *Plano Plurianual - Manual de Elaboração*. Disponível em:
http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001545.pdf, out. 2001a.
(Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).
-
- _____. *Lei de Diretrizes Orçamentárias - Manual de Elaboração*. Disponível em:
http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001726.pdf, out. 2001b.
(Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).
-
- _____. *Lei Orçamentária Anual - Manual de Elaboração*. Disponível em:
http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001553.pdf, out. 2001c.
(Reproduzido em versão impressa em ago. 2007).