

PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À GESTÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM ESTUDO DE CASO DA RELAÇÃO ENTRE CUSTOS *VERSUS* BENEFÍCIOS

**Amanda Paula Silveira dos Reis^a, Fátima de Souza Freire^b e Marcelo Driemeyer
Wilbert^c**

^a Assistente Técnica Administrativa do Ministério da Fazenda, lotada na Unidade de Coordenação de Programas (UCP).
amanda.reis1@gmail.com

^b Professora Associada do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, UnB.
ffreire@unb.br

^c Professor Adjunto do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Universidade de Brasília, UnB.
marcelodw@unb.br

Palavras-chave:
PNAFM, Arrecadação,
IPTU, ISS

Resumo Este artigo apresenta um estudo de caso, Fortaleza, Ceará, sobre a execução do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM). Buscou-se analisar se a arrecadação do município apresentou excedente capaz de cobrir o valor do subempréstimo proveniente do PNAFM, bem como averiguar como foi a evolução da carga tributária municipal no período de 2006 a 2008. A evolução da carga tributária do município foi desmembrada na análise da arrecadação do IPTU e do ISS. Foi feita também uma estimativa da arrecadação no período, com base em um ano inicial (2003), aplicando-se a taxa de crescimento do município. Em seguida, esta estimativa foi comparada com a arrecadação realizada. Verificou-se, então, que o aumento da arrecadação total foi suficiente para arcar com as despesas do projeto, quando a receita tributária estimada foi confrontada com a receita realizada. Contudo, em termos de carga tributária, observou-se que a arrecadação municipal manteve-se aproximadamente constante a partir de 2006. Uma observação adicional é de que a importância relativa do IPTU diminuiu, enquanto que a do ISS aumentou.

Key words:

PNAFM, Tax collection, Property tax, Services tax

Abstract *This article presents a case study, Fortaleza, Ceará, on the implementation of the National Program for Administrative and Fiscal Management Support in Brazilian Municipalities (PNAFM). We sought to examine whether the city had surplus revenues that could cover the PNAFM sub-loan value and to verify if there was enhancement of municipal taxes in the period from 2006 to 2008. The tax load analysis was subdivided in tax on real state (IPTU) and in tax on services (ISS). The municipal tax revenue was estimated taking an initial year, adding Fortaleza's GDP growth rate; then, the tax revenue estimated was compared to the observed tax revenue. It was found that the increase in total revenue was sufficient to meet the cost of the project, when the estimated tax revenue was confronted with the realized revenue. However, as for the tax burden, it was observed that the municipal collection was maintained approximately constant from 2006. An additional observation is that the relative importance of the tax on real state has decreased, while that of the tax on services has increased.*

1 INTRODUÇÃO

A estrutura tributária do Brasil é formada por tributos de competência federal, estadual e municipal. Os impostos e taxas são os principais tributos responsáveis pelo desenvolvimento dos municípios, bem como para o processo de equilíbrio financeiro do país. Para ser sólido, o crescimento deve acontecer de dentro para fora, ou seja, a partir do menor nível da federação para o maior, de modo a trazer benefícios a toda a sociedade.

Um município que consegue recolher e aplicar com eficiência os tributos ingressa em um ciclo de desenvolvimento econômico, financeiro e social, por meio de busca e aplicação de novas ferramentas administrativas, melhoria da arrecadação, ampliação de investimentos e geração de novos recursos que possam gerar soluções para os problemas básicos, a exemplo de saúde, educação, segurança e moradia, satisfazendo as necessidades da população.

Por outro lado, parte da ineficiência no recolhimento dos tributos dos municípios deve-se à precariedade das ferramentas de controle e arrecadação, à falta de capacitação dos servidores e à ausência de atualização dos cadastros dos contribuintes.

Como forma de combater as dificuldades existentes no processo de arrecadação dos tributos, o governo federal criou programas que auxiliam os estados e municípios a melhorar seus sistemas de cobrança, arrecadação, controle e fiscalização. No caso específico dos municípios, cita-se o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros

(PNAFM), do Ministério da Fazenda (MF), que possibilitam a modernização dos seus principais órgãos arrecadadores.

Segundo o MPOG, o PMAT apoia a melhoria da qualidade do gasto público por meio da redução do custo para a prestação de serviços na área de administração geral, assistência a crianças e jovens, saúde, educação e geração de trabalho e renda.

O PNAFM possibilita que os municípios melhorem a eficiência da arrecadação de seus tributos por meio da contratação de subempréstimos junto ao MF para a execução de projetos de modernização da gestão administrativa e fiscal.

Desde 2001, o MF e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) vêm financiando projetos para mais de 80 municípios, que envolvem 2,2 bilhões de dólares (ARAÚJO, 2007). O município de Fortaleza, Ceará, é um dos que se beneficia e se destaca no âmbito do programa. Logo, demonstra ser relevante um estudo para verificar quais foram os principais benefícios gerados para a população fortalezense, que permita analisar as boas práticas de gestão financeira, tornando-se um exemplo para outros que desejem aumentar a arrecadação dos seus tributos.

No entanto se indaga: qual foi o custo do projeto do município de Fortaleza financiado pelo PNAFM? Os ganhos em arrecadação suplantaram o valor do projeto? Como foi a evolução da arrecadação no período de implantação e vigência do PNAFM?

O objetivo do trabalho é analisar se a arrecadação do município de Fortaleza apresentou excedente capaz de cobrir o valor do subempréstimo proveniente do PNAFM, bem como averiguar o comportamento da evolução da carga tributária municipal.

O estudo inicia-se pela anterior exposição da relevância da pesquisa, pela pergunta e pelo objetivo

do trabalho. A segunda parte enuncia alguns esclarecimentos a respeito dos modelos de gestão governamental, do histórico da autonomia dos municípios brasileiros, das fontes de financiamento das atividades municipais e dos programas de modernização, que compõem o referencial teórico. A terceira parte justifica a escolha do município para o desenvolvimento do estudo de caso e demonstra a metodologia de cálculo. A quarta parte apresenta os aspectos mais importantes do projeto de Fortaleza e a análise dos dados. Por fim, são apresentadas as conclusões sobre o PNAFM como fator de aumento da arrecadação tributária do município.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Modelos de Gestão Governamental

Os modelos de gestão governamental Patrimonialista, Burocrático e Gerencial fazem parte da história da Administração Pública brasileira sucessivamente, cada um em determinado intervalo de tempo. Em decorrência do período monárquico vivido pelo país, o modelo Patrimonialista, apesar de não ter sido formalmente implantado, esteve presente em grande parte da história do Brasil. Por ser inerente à forma de governo monarquia, já que surgiu a partir das monarquias absolutistas que dominaram a Europa até o século XIX, o Patrimonialismo cultiva pensamentos advindos do poder soberano, como, por exemplo, a ideia de que o patrimônio do Estado é propriedade do soberano e da realeza. Assim sendo, este modelo, de acordo com Schwartzman (1988, p. 92-93), refere-se a “formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada”. A res publica (coisa pública) não se diferencia da res principis (coisa do governante), ou seja, não há impessoalidade, tudo o que é administrado por aquele que detém o poder é considerado como se dele fosse. Dessa forma, o patrimônio público, que é de todos e para todos, é desrespeitado, pela predominância da existência de corrupção e nepotismo.

Com o crescimento do capitalismo e da democracia (Estado liberal), o modelo Patrimonialista tornou-se impraticável, pois “é essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla” (BRESSER-

PEREIRA, 1996, p. 4). Então, com o objetivo de combater as práticas desse modelo ultrapassado, incompatíveis com a realidade da época, e de separar o público do particular para defender a coisa pública do patrimonialismo, foi adotado no Brasil, em 1936, o modelo Burocrático, desenvolvido inicialmente por Max Weber.

O problema do modelo burocrático é que, devido ao excesso de controles, o Estado cai na armadilha de ter seu funcionamento voltado para si próprio, deixando de lado o atendimento à sociedade, sua razão básica de existência. Esse defeito só foi notado “no momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX” (PEREIRA, 1996, p. 5), ou seja, quando a sociedade passou a exigir mais do Estado, pois, quando do surgimento desse modelo, os serviços prestados pelo poder público eram bastante reduzidos.

Na segunda metade do século XX, após a percepção das deficiências do modelo Burocrático, aos altos custos de sua manutenção e também devido à influência crescente da administração de empresas na administração pública, o modelo Gerencial ganhou o seu espaço. Porém, apenas entre os anos de 1970 e 1980, o modelo Gerencial realmente começou a dominar devido à crise do Estado e à consequente crise da burocracia (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006).

O modelo Gerencial diferencia-se do Burocrático em razão de algumas características: transferência de recursos e atribuições para os níveis regionais e locais (descentralização política), delegação de autoridade para os administradores públicos (descentralização administrativa), poucos níveis hierárquicos nas organizações, confiança limitada, controle por resultados a posteriori e administração dedicada ao cidadão (PEREIRA, 1996, p. 6).

Apesar de o modelo Gerencial seguir os passos da administração de empresas, há grandes diferenças em relação aos recursos geridos pela administração de empresas e pela Administração Pública. Nas empresas a receita é decorrente da venda de produtos ou prestação de serviços, enquanto no Estado o recurso é derivado da arrecadação principalmente de tributos obrigatórios do cidadão. Outras diferenças referem-se aos responsáveis pelo controle e às finalidades de ambas. A administração de empresas é controlada pelo mercado e é voltada para os acionistas, para o lucro privado. A Administração Pública é comandada pela sociedade,

por meio dos seus representantes, e dedica-se ao atendimento dos interesses públicos (BERGUE, 2011).

O modelo Gerencial está voltado para o atendimento das necessidades do cidadão, ou seja, dado que paga tributos para a máquina estatal, o cidadão é visto como cliente do Estado e, assim, deve ser respeitado.

Um último ponto relevante a observar a respeito dos modelos de gestão governamental é o de que existem características dos três modelos na Administração Pública brasileira. As transições de um modelo para outro não implicaram o abandono de todas as características do modelo anterior. Mesmo no período Gerencial, é possível observar a existência de características do modelo Patrimonialista.

2.2 Histórico da autonomia dos municípios brasileiros

Desde os tempos de colônia, já existia a figura da Câmara Municipal no Brasil. Esse tipo de estrutura representava a autonomia em relação ao colonizador, tendo em vista que os municípios eram livres para cobrar taxas e impostos e para manter a ordem pública, entre outras competências. Essa autonomia era tão forte que as câmaras continuaram a existir mesmo após a independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822.

Com a outorga da primeira Constituição do Brasil, em 1824, as câmaras mantiveram-se autônomas e tornaram-se obrigatórias para todas as cidades e vilas. No entanto, em 1828, entrou em vigor uma lei regulamentando os municípios e definindo as câmaras como “corporações meramente administrativas, sem exercício de jurisdição contenciosa, convertendo o município em peça auxiliar ao mecanismo central” (ANDRIOLO et al, 2001, p. 2-3). Dessa forma, os municípios perderam grande parte de sua autonomia financeira, restando-lhes apenas as rendas indispensáveis ao seu funcionamento.

Já no período republicano, com a Constituição de 1934 e com a adoção do modelo Burocrático, os municípios retomaram a autonomia política e financeira “através da participação do município no sistema de discriminação das rendas” (TAVARES, 1998 apud ANDRIOLO et al, 2008, p. 3). Porém, essa alegria durou pouco, pois em 1937, com a outorga da Constituição do Estado Novo, as Câmaras Municipais

foram dissolvidas, e somente com a promulgação da Constituição de 1946 foram reinstauradas no cenário político municipal.

Mais à frente, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), conhecida como Constituição Cidadã, consagrou, de acordo com Andriolo (2008), “diversas reivindicações populares, entre as quais a descentralização do Estado e o reforço do papel dos governos municipais”, e confirmou o poder legislativo municipal na estrutura política do país. Conforme o artigo 18 da CF/88, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”. Assim sendo, os municípios passaram a possuir autonomia efetiva, ou seja, o prefeito passou a ser autoridade soberana em sua circunscrição, reafirmada pelas Leis Orgânicas Municipais.

A partir do início da vigência da nova Constituição, devido aos princípios democráticos por ela firmados, muitos avanços se seguiram tais como, a publicação da Lei Complementar nº 101, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000, que repercutiu em grandes impactos para os municípios.

O motivo da criação da LRF foi a inserção do parágrafo § 7º no artigo 39 da Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que estabelece que “Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade”.

2.3 Fontes de financiamento das atividades municipais

Para que o Estado possa financiar suas atividades, são necessárias fontes de recursos, ou seja, receitas, que podem ser classificadas em correntes ou de capital, conforme o art. 11 da Lei nº 4.320/1964. Nos parágrafos 1º e 2º desse artigo, as receitas classificadas como correntes são as seguintes: tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes, outras receitas correntes. As receitas de

capital envolvem operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

De acordo com definição apresentada pelo Ministério da Fazenda (2009, p. 7):

As receitas correntes são ingressos de recursos financeiros advindos das atividades operacionais do governo. São denominadas de receitas correntes porque são derivadas do poder de tributar ou da venda de produtos ou serviços que contribuem para a finalidade principal do órgão ou entidade pública. Já as receitas de capital são recursos financeiros provenientes de atividades operacionais ou não operacionais visando ao atingimento de programa e ações previamente estabelecidos. São denominadas receitas de capital porque são derivadas da obtenção de recursos mediante constituição de dívida, amortização de financiamento ou empréstimo ou alienação de bens.

Os programas de modernização fiscal disponibilizados aos municípios pelo governo federal visam a aumentar as receitas correntes municipais por meio do provimento inicial de uma receita de capital, o subempréstimo.

No que diz respeito às receitas tributárias, o artigo 30 da CF/88 define as competências dos municípios e, entre elas, no inciso III, está a de “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”.

De acordo com o artigo art. 145, incisos I a III, da CF/88, devido à competência concorrente com a União, os Estados e o Distrito Federal, os municípios podem instituir: (i) impostos; (ii) taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; (iii) contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

A CF/88, em seu art. 156, incisos I a III, define a competência municipal para instituir impostos sobre: (i) propriedade predial e territorial urbana (IPTU); (ii) transmissão inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); (iii) serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (ISS). Ressalte-se que a previsão do art. 155, II, citado anteriormente, diz respeito à

competência dos Estados e do Distrito Federal para instituir impostos sobre: [...] II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior”.

Uma última competência dos municípios para instituir tributos está definida no art. 149-A da CF/88, qual seja, “instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III”, cujos incisos se referem às vedações constitucionais de “I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;” (princípio da legalidade) e “III - cobrar tributos: a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado; b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;” (princípios da irretroatividade, da anterioridade e da anterioridade nonagesimal, respectivamente).

Conforme Afonso et al. (1998), com a chegada da Constituição de 1988, houve um maior incremento da arrecadação própria municipal, bem como melhoria nas secretarias fazendárias, proporcionando aumento na cobrança dos principais tributos, tais como IPTU e ISS, por meio de sistemas modernos de informática.

Com o advento da LRF, a responsabilidade dos municípios com relação aos impostos aumentou ainda mais, pois foram introduzidas na Administração Pública “novas reflexões sobre como conduzir o gerenciamento estatal ao estabelecer limites na geração de despesas e o incremento na arrecadação de suas receitas” (SANTOS, 2009, p. 3).

Conforme é explicitado em seu artigo primeiro, a LRF “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Segundo Santos (2009, p. 4), “as maiores repercussões da efetivação da LRF deram-se nas esferas municipais, que, por sua vez, apresentavam estruturas deficientes na geração de receitas e não geravam equilíbrio nas despesas orçamentárias em razão dos déficits constantes”.

ALRF obrigou a produção do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, onde devem ser apresentadas as metas de receitas e despesas para o município no período de três exercícios, o que

estimula os municípios a equilibrarem suas finanças, utilizando novas estratégias para incrementar as suas receitas, e ajuda no cumprimento do objetivo da LRF (AFONSO et al., 2000).

Ainda de acordo com o mesmo autor, “os mecanismos introduzidos pela LRF no sentido de aumentar a arrecadação com tributos municipais acabam por influenciar no gerenciamento das pequenas localidades, que sobreviviam basicamente das transferências constitucionais”. Em relação aos municípios de médio e grande porte, a eficiência na arrecadação não foi muito influenciada pela LRF, pois esses entes federativos já possuíam métodos de arrecadação bem estruturados.

É importante que os municípios tenham os recursos necessários ao seu funcionamento vindos de receita tributária própria, porque, assim, a dependência dos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) diminui significativamente. Outro benefício é que também possuirão recursos em maior quantidade para realizar os fins sociais, promovendo o desenvolvimento local.

2.4 Programas de Modernização (Políticas Públicas)

No novo contexto do modelo Gerencial, emergiram “novas práticas e soluções voltadas para a ampliação e garantia de direitos de cidadania, a partir de políticas públicas desenvolvidas por administrações municipais.” (ANDRIOLO et al, 2008, p. 4).

Com a finalidade de estimular as prefeituras a desenvolverem políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da gestão administrativa e fiscal, o governo federal disponibiliza aos municípios dois programas que objetivam ampliar a arrecadação tributária e melhorar a gestão dos recursos. Um deles é o PMAT e o outro é o PNAFM, objeto de estudo deste artigo.

2.4.1 PMAT

O PMAT vem sendo desenvolvido desde 1997 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e consiste em intermediar empréstimos provenientes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para os municípios brasileiros que demonstrem potencial de receita própria economicamente explorável ou de aumento da

produtividade do gasto, especialmente nos setores sociais básicos.

O programa não tem o intuito de inovar; objetiva apenas aumentar as receitas tributárias dos municípios por meio da base já existente, ou seja, visa a aumentar o nível de eficiência fiscal. A Caixa Econômica Federal atua como mandatária do BNDES, ou seja, recebeu do banco a incumbência de atuar como se esse fosse.

Em agosto de 2010, o PMAT completou 13 anos, provando, dessa forma, a sua boa aceitação e importância para as administrações públicas municipais. Podem ser financiados pelo programa os seguintes itens: (i) tecnologia da informação e equipamentos de informática; (ii) capacitação de recursos humanos; (iii) serviços técnicos especializados; (iv) equipamento de apoio à operação e fiscalização; (v) infraestrutura física.

Quanto ao valor que pode ser financiado, o limite para os municípios com população de até 50 mil habitantes é de R\$ 1,8 milhão e, para os municípios com mais de 50 mil habitantes, é de R\$ 60 milhões.

2.4.2 PNAFM

Iniciado em 2001, quando o governo federal, por intermédio do Ministério da Fazenda, firmou parceria com o BID, o PNAFM objetiva dar apoio ao Governo brasileiro no que se refere à busca e à manutenção do equilíbrio financeiro dos municípios. O MF atua na gestão do programa por meio da Unidade de Coordenação de Programas (UCP).

Ao contrário do PMAT, o PNAFM pode ser implantado em qualquer município brasileiro, pois uma de suas finalidades é inovar. Além de aproveitar a base já existente nos municípios que já a possuem, o programa prevê a criação de novas formas de prover a melhora da arrecadação.

O PNAFM apoia dois tipos de projetos: o simplificado, que atende municípios de até 50 mil habitantes, e o ampliado, que atende municípios com mais de 150 mil habitantes. Aqueles municípios que estejam na faixa entre mais de 50 mil e menos de 150 mil habitantes podem optar por um entre os dois tipos de projeto.

O montante disponibilizado pelo programa é de US\$ 2,2 bilhões, sendo que 50% são provenientes de empréstimo com o BID e os outros 50% são a contrapartida (2% da União e 48% dos municípios beneficiados).

O programa está dividido em três fases. A primeira contou com a disponibilidade de US\$ 300 milhões e finalizou as contratações em junho de 2009. Essa etapa conta com uma carteira de 85 municípios, sendo que 61 executam projetos ampliados e 24 executam projetos simplificados. Em relação à execução dos projetos, há municípios com previsão de finalização até julho de 2012. A segunda fase do PNAFM iniciou-se no mês de junho de 2010.

Os itens financiáveis são divididos em vinte e quatro componentes (ver apêndice I), que se agrupam em cinco grandes áreas:

a) Modernização Administrativa: (i) planejamento, gestão urbana e participação social, (ii) ordenamento institucional, (iii) recursos humanos, (iv) legislação, (v) atendimento ao cidadão, (vi) serviços gerais;

b) Modernização Fiscal: (i) administração tributária – receita (cadastro e lançamento, arrecadação e cobrança administrativa, fiscalização, contencioso administrativo, dívida ativa e executivo fiscal, Estudos Econômico-Fiscais), (ii) administração financeira – despesa (programa e execução orçamentária, programação e execução financeira, dívida pública, contabilidade, auditoria e controle interno e externo, acompanhamento de transferências e convênios);

c) Tecnologia da Informação: (i) gestão e equipamentos, (ii) sistemas e automação de escritório, (iii) comunicação de dados;

d) Coordenação do Projeto: (i) instalação e manutenção da Unidade de Execução Municipal, (ii) gestão do projeto e preparação da equipe;

e) Administração Integrada ao Controle Espacial: (i) geoprocessamento e referenciamento.

Cada componente subdivide-se em produtos, ou seja, atividades em que são gastos os recursos do projeto para que sejam alcançados os objetivos traçados pela Administração Pública municipal. São exemplos de produtos: campanha de incentivo ao pagamento do IPTU, atualização de cadastros e construção de novos postos de atendimento ao

cidadão.

Por sua vez, cada produto deve se adequar, segundo sua natureza, a uma das categorias de investimento aceitas pelo PNAFM, quais sejam: (i) capacitação; (ii) consultoria; (iii) equipamentos de informática; (iv) equipamentos de apoio e comunicação; (v) infraestrutura; (vi) ajuste do quadro.

É somente nessas categorias que o dinheiro proveniente do BID pode ser aplicado. Tal conjunto de categorias compõe os investimentos básicos, que são a essência do projeto. É requisitada ao município a formação de uma equipe com dedicação ao PNAFM, denominada de Unidade de Execução Municipal (UEM), responsável, entre outras atribuições, por coordenar a implementação do projeto e dos produtos, gerenciar os recursos financeiros e materiais, elaborar os relatórios de acompanhamento, apresentar a prestação de contas.

Diferentemente do PMAT, o PNAFM possui limites de financiamento variáveis de acordo com a população municipal e com o estado de origem. Esses limites estão definidos na Resolução do Senado nº 17/2001. No caso do município de Fortaleza, o qual, segundo o Censo 2000 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possui uma população de 2.139.372 habitantes, o limite é de R\$ 32.683.333,00, valor que se refere apenas ao financiamento do BID, que representa 50% do valor total do projeto.

3 METODOLOGIA

Trata-se de estudo de caso sobre a execução do PNAFM no município de Fortaleza, escolhido por ser o que apresenta maior valor contratado dentre todos os que compõem a carteira do PNAFM. O quadro 1 apresenta informações do contrato de subempréstimo da prefeitura de Fortaleza.

Quadro 1. Informações sobre o contrato de Fortaleza

Município/UF	Assinatura do contrato	Valor em US\$	Valor em R\$	Previsão para o fim da execução
Fortaleza/CE	02/07/2004	10.632.529,69	32.683.333,00	31/07/2011

Fonte: PNAFM

O valor do financiamento foi considerado como sendo o custo do projeto para o município. Os dados referentes à arrecadação efetiva das receitas tributárias municipais de 2001 até 2008 foram pesquisados nos bancos de dados sobre as informações contábeis dos municípios, disponibilizados no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Os custos referentes à execução do projeto foram retirados dos demonstrativos financeiros extraídos do Sistema de Acompanhamento do PNAFM (SIAPM) referentes aos anos em que houve execução do projeto e dos relatórios semanais enviados pela Caixa Econômica Federal à UCP.

Para calcular o aumento percentual na arrecadação municipal, os dados foram divididos em dois períodos de tempo: 2002 até 2005 (período 1) e 2006 até 2008 (período 2). A fim de verificar se houve excesso de receita capaz de cobrir o financiamento, foi feita estimativa da arrecadação total, com base em um ano inicial (2003), aplicando-se a taxa de crescimento econômico do município. Em seguida, calculou-se a diferença entre a arrecadação estimada e a arrecadação efetivamente ocorrida.

Entende-se que a arrecadação tributária de um município depende do nível de atividade econômica desse município: quanto maior for a atividade no mercado imobiliário, o crescimento da oferta de imóveis e o aumento do valor dos imóveis, maior será a arrecadação do IPTU; ademais, um maior aquecimento no comércio e na prestação de serviços implica uma maior arrecadação do ISS.

Assim, para melhor compreender a evolução da arrecadação tributária no município de Fortaleza, com o objetivo de avaliar se a introdução do PNAFM impactou na arrecadação, é importante isolar o efeito do crescimento econômico observado no município.

Portanto, com o objetivo de estudar a evolução da arrecadação no período considerado, calculou-se a carga tributária municipal, dividindo-se o valor arrecadado pelo valor do Produto Interno Bruto (PIB) ano a ano.

Por fim, para que fosse possível comparar os valores ao longo do tempo, os dados monetários foram deflacionados utilizando-se o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Diretrizes do Projeto

O município de Fortaleza possui um projeto orçado em R\$ 65.366.666,00. Conforme as regras do PNAFM, o valor financiado pelo BID é de 50%, totalizando R\$ 32.683.333,00.

De acordo com o projeto, os objetivos de Fortaleza com a execução do PNAFM são: (i) aumentar a arrecadação de receitas próprias do município em, no mínimo, 20% até o final do projeto, visando à autossustentabilidade; (ii) controlar os gastos com a administração, reduzindo-os em 20% até 2011; (iii) melhorar a qualidade dos serviços prestados e implantar em sua totalidade o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), realizando a atualização do parque tecnológico da Prefeitura Municipal de Fortaleza e propiciando a obtenção de informações confiáveis e ágeis para a tomada de decisões dos gestores e para o atendimento ao munícipe; (iv) implementar cadastro técnico multifinalitário com informação geográfica integrada, atualizada e ágil, cobrindo 90% do município até 2011; (v) gerenciar a execução do projeto com eficiência e eficácia de forma a finalizar a implantação deste no ano de 2011, servindo como referência na rede PNAFM; (vi) dar transparência às ações municipais, propiciando o desenvolvimento do controle social.

Ainda conforme o projeto, para que seja possível atingir os objetivos acima, a estratégia é formada pelas seguintes ações: (i) ampliar a receita do município, mediante geoprocessamento e referenciamento do cadastro técnico multifinalitário, contribuindo, assim, para o aumento da arrecadação do IPTU e,

consequentemente, da arrecadação municipal; (ii) aplicar os sistemas já desenvolvidos, bem como criar e desenvolver novos sistemas que contribuam para a economicidade nos custos da administração; (iii) promover a capacitação dos servidores que irão trabalhar na aplicação do PDTI e de outros sistemas que visem proporcionar economia ao município, bem como adquirir equipamentos que propiciem o desenvolvimento, de forma eficiente, de 100% dos sistemas já implantados e dos que ainda serão implementados; (iv) desenvolver, por meio da implementação do cadastro técnico multifinalitário, ações que visem ao controle e, consequentemente, à utilização dos terrenos situados no município; (v) equipar as secretarias administrativa e fiscal da

Prefeitura, adquirindo equipamentos de ponta e executando ações de tratamento das informações municipais, proporcionando, assim, o suporte tecnológico para a modernização da gestão; (vi) modernizar as ferramentas de gestão municipal por meio da implantação de sistemas interligados e informatizados baseados em um único banco de dados sob uma gerência totalmente capacitada e pronta para oferecer aos munícipes um atendimento de qualidade, desburocratizado e eficiente.

Dos 24 componentes do PNAFM, o projeto de Fortaleza executa ações em 17 deles, destacando-se os produtos dos grupos de componentes “Modernização Fiscal” e “Administração Integrada ao Controle Espacial”, conforme o quadro 2.

Quadro 2. Destaques do Projeto de Fortaleza

Grupo	Componente	Produto	Início	Fim
Modernização Fiscal	Arrecadação e Cobrança Administrativa	Campanha de incentivo ao pagamento do IPTU	Jan/2007	Fev/2008
	Cadastro e Lançamento	Bancos de dados municipais atualizados e unificados	Mar/2007	Jul./2010
		Cadastro técnico multifinalitário municipal atualizado, integrado aos demais sistemas da PMF	Jul/2007	Set/2011
	Fiscalização	Programa de ação fiscal implantado	Jan/2007	Mar/2009
Administração Integrada ao Controle Espacial	Geoprocessamento e Referenciamento	Sistema georreferenciado do cadastro técnico multifinalitário implantado	Jun/2006	Ago/2010

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PNAFM/Fortaleza

4.1 Diretrizes do Projeto

Embora o contrato tenha sido assinado em 2 de julho de 2004, considerando apenas a execução das categorias que compõem os investimentos básicos, o projeto de Fortaleza começou a ser executado somente em 2006.

Observa-se que, no período de 2001 a 2005, chamado de Período 1, a arrecadação municipal total apresentou uma queda média de 3,4%, ao passo que, no período de 2006 a 2008, chamado de Período 2, ocorreu um aumento médio da arrecadação de 6,6%, como pode ser observado na Tabela 2. Contudo esta queda no primeiro período reflete o ocorrido com a arrecadação da Taxa de Serviços, que, nos anos de 2001 e 2002, representava um valor médio de

R\$ 72,9 milhões de 2008, enquanto a arrecadação média com a Taxa de Serviços nos anos seguintes foi de R\$ 2,3 milhões de 2008. Essa queda foi importante tendo em vista que, no período de 2001 a 2002, a arrecadação com a Taxa de Serviços estava em uma ordem de grandeza semelhante à arrecadação média com o IPTU (R\$ 102,5 milhões de 2008) e com a do ISS (R\$ 185,4 milhões de 2008). Esses dados foram obtidos do sistema de dados FINBRA, da Secretaria Nacional do Tesouro (Ministério da Fazenda), não estando claras as razões dessa queda na arrecadação da Taxa de Serviços. Enquanto a Tabela 1 apresenta a composição da arrecadação tributária, a Tabela 2 mostra a evolução da arrecadação tributária municipal de 2001 a 2008.

Tabela 1. Composição da Arrecadação Tributária - Fortaleza/CE
[R\$ milhões de 2008, valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV]

Ano	Impostos			Taxas		Total
	IPTU	ITBI	ISS	Polícia	Serviços	
2001	113.490.803,66	28.932.983,83	189.266.433,28	6.056.582,83	76.215.764,43	413.962.568,03
2002	91.418.764,64	28.443.941,57	181.585.838,67	5.151.029,64	69.616.355,06	376.215.929,57
2003	86.181.743,30	23.372.607,42	154.662.494,89	6.387.857,44	1.347.646,80	271.952.349,84
2004	96.198.691,76	22.448.116,61	181.405.901,75	6.672.396,28	1.977.454,53	308.702.560,93
2005	99.773.724,95	24.603.913,93	208.848.902,41	3.057.511,19	1.921.681,27	338.205.733,75
2006	106.862.763,68	30.604.234,23	236.896.438,74	3.798.823,19	2.867.045,26	381.029.305,10
2007	102.289.582,80	37.423.538,48	253.548.133,89	3.782.819,13	3.495.697,78	400.539.772,09
2008	98.748.371,11	47.023.142,54	256.730.308,60	4.263.878,75	2.431.761,92	409.197.462,92

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir dos dados da FINBRA e da FGV

Tabela 2. Evolução da Arrecadação Tributária Municipal de 2001 a 2008,
[valores deflacionados pelo IGP-DI/FGV]

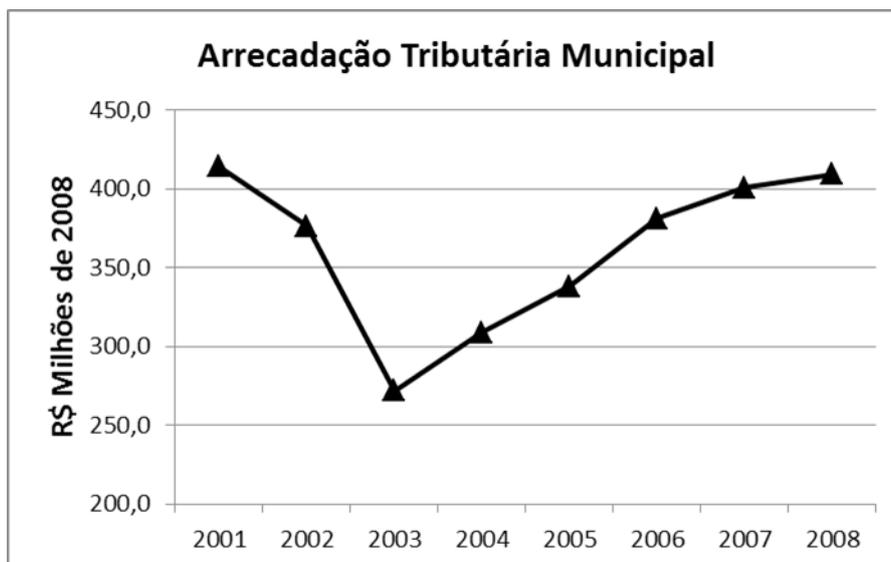
Período	Ano	Arrecadação Total [R\$ milhões de 2008]	% de aumento	Média
Período 1	2001	414,0	-	-3,4%
	2002	376,2	-9,1%	
	2003	272,0	-27,7%	
	2004	308,7	13,5%	
	2005	338,2	9,6%	
Período 2	2006	381,0	12,7%	6,6%
	2007	400,5	5,1%	
	2008	409,2	2,2%	

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir dos dados da FINBRA e da FGV

No Período 1, a arrecadação total média foi de R\$ 341,8 milhões de 2008, por ano, ao passo que, no Período 2, a arrecadação média foi R\$ 396,9 milhões de 2008, por ano, o que representa um valor 16,1% superior à média do primeiro período. Dito de outra

maneira, a arrecadação tributária anual no segundo período foi R\$ 55,1 milhões de 2008 superior à média do primeiro período. Na Figura 1, apresenta-se a evolução da arrecadação tributária total do município de Fortaleza.

Figura 1. Evolução da Arrecadação Tributária Municipal



Fonte: Elaboração própria dos autores a partir dos dados da FINBRA e da FGV

Dados do IBGE mostram que o Produto Interno Bruto (PIB) do município de Fortaleza, em valores reais de 2008 (correção pelo IGP-DI/FGV), apresenta um período de estabilidade e queda no período de 2000 a 2003; a partir do ano de 2004, o PIB de Fortaleza tem apresentado crescimento real médio de 5,1% ao ano.

Assim, com o intuito de isolar o efeito do crescimento econômico verificado no município de Fortaleza, propõe-se calcular a carga tributária municipal de Fortaleza, isto é, calcular o tamanho da arrecadação em relação ao PIB municipal.

Caso seja verificado um aumento da carga tributária, isto é, um aumento da arrecadação

proporcionalmente ao PIB do município, pode-se entender que o esforço tributário do município aumentou, seja por uma menor inadimplência e/ou por uma melhor administração tributária. A Tabela 3 e a Figura 2 apresentam a evolução da carga tributária municipal em Fortaleza.

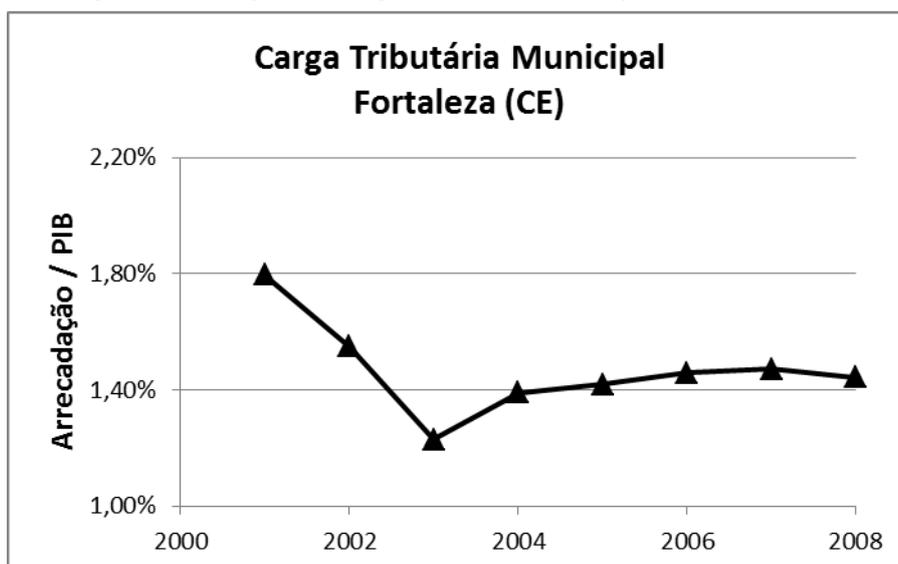
Observa-se que a carga tributária municipal nos anos de 2001 e 2002 foi na ordem de 1,8% e 1,55% do PIB, respectivamente. Mesmo com o crescimento da arrecadação tributária municipal a partir de 2004, a carga tributária não apresentou grande modificação, ficando no período de 2005 a 2008 na casa de 1,4% do PIB, nunca chegando a 1,5%.

Tabela 3. Evolução da Carga Tributária de Fortaleza de 2001 a 2008

Ano	Arrecadação Total / PIB
2001	1,80%
2002	1,55%
2003	1,23%
2004	1,39%
2005	1,42%
2006	1,46%
2007	1,47%
2008	1,44%

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir dos dados da FINBRA e do IBGE

Figura 2. Evolução da Carga Tributária Municipal de 2001 a 2008



Fonte: Elaboração própria dos autores a partir dos dados da FINBRA e do IBGE

Portanto, apesar de ter sido verificado um crescimento da arrecadação tributária municipal no período de 2006 a 2008, quando é feita a relativização em relação ao PIB do município, a conclusão é de que a arrecadação tributária manteve a mesma proporção.

Contudo, pode-se argumentar que a carga tributária no período estudado teria sido menor do que a observada, na ausência do PNAFM. Essa hipótese só poderia ser averiguada estudando-se uma amostra maior de municípios que adotaram o

PNAFM, em cotejo com um grupo de controle que não adotou o PNAFM.

O passo seguinte é estudar o que ocorreu com a arrecadação do IPTU e do ISS, isoladamente, a fim de verificar a existência de alguma divergência. A Tabela 4 apresenta a evolução da arrecadação do IPTU para o período estudado. Observa-se uma grande oscilação na arrecadação do IPTU, de modo que as médias para o Período 1 e para o Período 2 são inconclusivas.

Tabela 4. Evolução da Arrecadação do IPTU

Período	Ano	IPTU [R\$ milhões de 2008]	% de aumento	Média
Período 1	2001	113,5	-	-2,5%
	2002	91,4	-19,4%	
	2003	86,2	-5,7%	
	2004	96,2	11,6%	
	2005	99,8	3,7%	
Período 2	2006	106,9	7,1%	-0,2%
	2007	102,3	-4,3%	
	2008	98,7	-3,5%	

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir dos dados da FINBRA e da FGV

O que pode ter causado essa volatilidade na arrecadação do IPTU? Dificilmente o mercado imobiliário em Fortaleza seja o principal causador desse efeito, dado que isso implicaria uma modificação grande na quantidade de imóveis ofertados e uma grande variação no valor desses imóveis. Uma causa possível refere-se a modificações na cobrança do IPTU (regras, descontos etc.) e à ocorrência de inadimplência. De qualquer forma, a causa dessa oscilação não pode ser explicada com os dados disponíveis neste artigo.

Outro fato observado é o de que a maior arrecadação no período estudado corresponde ao primeiro ano da série, 2001 (R\$ 113,5 milhões de 2008), após o que ocorreu um pico em 2006 (R\$ 107 milhões de 2008), com subsequente queda.

Analisando-se o tamanho da arrecadação com o IPTU em relação ao PIB do município, observa-

se uma queda da importância desse tributo, na arrecadação total do município, em face do crescimento econômico constatado, fato que pode ser observado na Tabela 5.

Quanto à arrecadação do ISS em Fortaleza, observa-se que o Período 1 (2001 a 2005) apresentou um crescimento médio real de 3,4%, ao passo que, no Período 2 (2006 a 2008), o crescimento médio real foi de 7,2%. Contudo, quando se observam os dados mais atentamente (Tabela 6), nota-se que, nos anos de 2004, 2005 e 2006, o crescimento foi de 17,3%, 15,1% e 13,4%, respectivamente. Claramente, após as quedas observadas em 2002 e 2003, o crescimento subsequente não passaria de uma recuperação no nível de arrecadação anterior. Porém, a partir de 2005, a arrecadação do ISS já supera os valores observados nos anos anteriores.

Tabela 5. Evolução da Carga Tributária do IPTU de Fortaleza

Ano	Arrecadação IPTU / PIB
2001	0,49%
2002	0,38%
2003	0,39%
2004	0,43%
2005	0,42%
2006	0,41%
2007	0,38%
2008	0,35%

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir dos dados da FINBRA e do IBGE

Tabela 6. Evolução da Arrecadação do ISS de Fortaleza

Período	Ano	ISS [R\$ milhões de 2008]	% de aumento	Média
Período 1	2001	189,3	-	3,4%
	2002	181,6	-4,1%	
	2003	154,7	-14,8%	
	2004	181,4	17,3%	
	2005	208,8	15,1%	
Período 2	2006	236,9	13,4%	7,2%
	2007	253,5	7,0%	
	2008	256,7	1,3%	

Fonte: Elaboração própria dos autores, a partir dos dados da FINBRA e da FGV

Da mesma maneira que foi feito com a série de arrecadação total e do IPTU, propõe-se avaliar a série de arrecadação do ISS de forma relativa ao PIB do município de Fortaleza, de modo a retirar o efeito do crescimento econômico. Caso se observe um

crescimento da carga tributária do ISS, isso poderia indicar um maior esforço tributário por parte da administração municipal. A Tabela 7 ilustra a carga tributária referente ao ISS.

Tabela 7. Evolução da Carga Tributária do ISS de Fortaleza

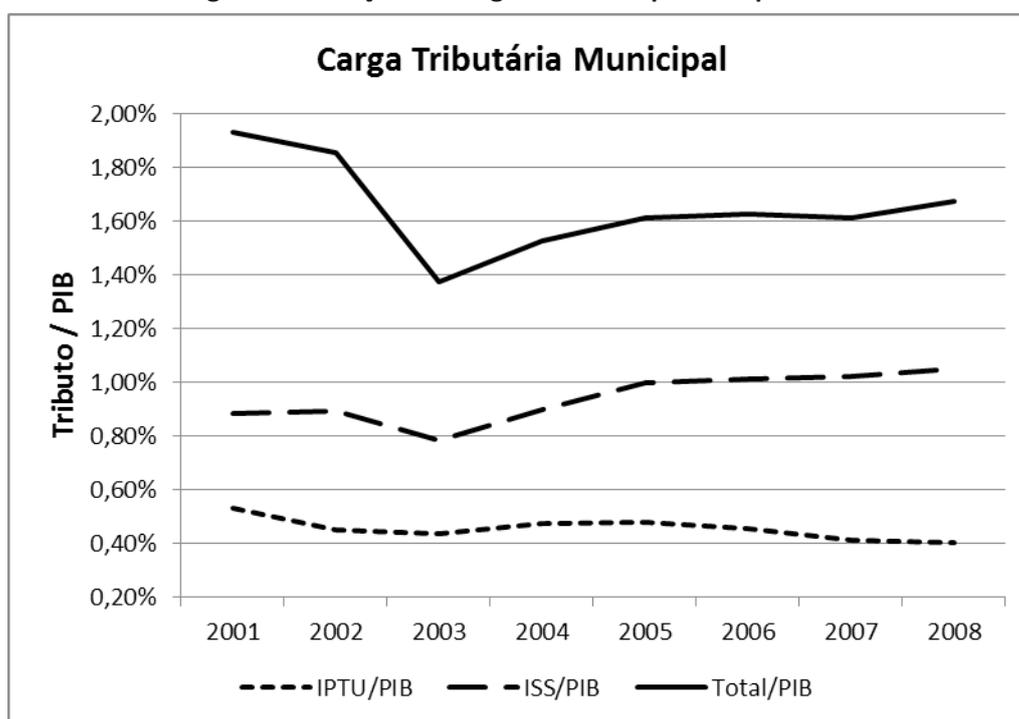
Ano	Arrecadação ISS / PIB
2001	0,82%
2002	0,75%
2003	0,70%
2004	0,82%
2005	0,88%
2006	0,91%
2007	0,93%
2008	0,91%

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir dos dados da FINBRA e do IBGE

Constata-se que, após a queda até 2003 da carga tributária do ISS, esse tributo passou a apresentar um maior peso em relação ao PIB do município, o que poderia indicar que o esforço de ampliação da capacidade tributária do município surtiu efeito na cobrança do ISS. Mormente no período de 2001 a 2004 a carga tributária do ISS representava em média 0,77% do PIB municipal, no período de 2005 a 2008 essa proporção passou para 0,91%.

Portanto, diante do que ficou evidenciado para a evolução da arrecadação do IPTU, do ISS e da arrecadação total, observa-se que a queda da participação do IPTU na arrecadação foi compensada pela elevação da participação do ISS, resultando, assim, em uma manutenção da carga tributária total, fatos ilustrados na Figura 3.

Figura 3. Evolução da Carga Tributária por Componente



Fonte: Elaboração própria dos autores a partir dos dados da FINBRA e do IBGE

4.1 Estimativa do Excedente de Arrecadação

Apesar de não se ter observado grande modificação da carga tributária municipal a partir de 2006, ano do efetivo funcionamento do programa (Tabela 2), propõe-se fazer um exercício de estimativa da arrecadação com base no crescimento observado do PIB do município.

Para evitar a distorção causada pela queda na arrecadação da Taxa de Serviços no início do período

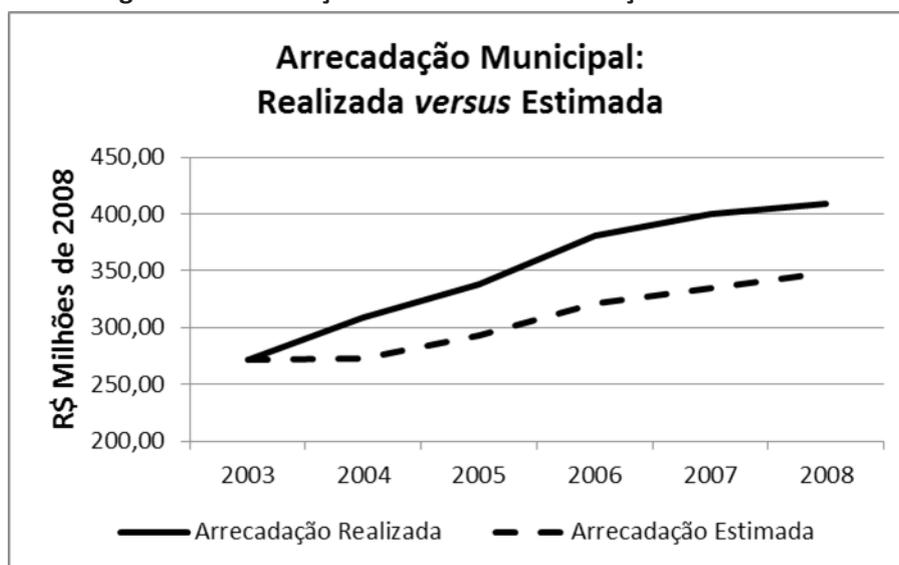
estudado, opta-se por simular a arrecadação a partir de 2003. Logo, com base na arrecadação desse ano, o valor da arrecadação, estimada para o ano seguinte, 2004, é calculada como a arrecadação de 2003 somada ao incremento percentual equivalente ao crescimento do PIB do município, e assim sucessivamente. A Tabela 8 e a Figura 4 apresentam os dados referentes à arrecadação total realizada e à arrecadação total estimada.

Tabela 8. Arrecadação Realizada e Arrecadação Estimada

Simulação da Arrecadação Municipal de Fortaleza [R\$ milhões de 2008]				
Ano	Variação % do PIB de Fortaleza	Arrecadação Realizada	Arrecadação Estimada	Diferença
2003	-	271,95	271,95	0,00
2004	0,4%	308,70	272,98	35,72
2005	7,4%	338,21	293,23	44,97
2006	9,4%	381,03	320,90	60,13
2007	4,3%	400,54	334,71	65,83
2008	4,1%	409,20	348,55	60,65
TOTAL		2.109,63	1.842,33	267,30

Fonte: Elaboração própria dos autores a partir dos dados da FINBRA, da FGV e do IBGE

Figura 4. Arrecadação Realizada e Arrecadação Estimada



Fonte: Elaboração própria dos autores a partir dos dados da FINBRA, da FGV e do IBGE

Portanto, com base nessa estimativa, caso a arrecadação tributária total do município de Fortaleza reproduzisse o aumento observado no crescimento do PIB municipal, essa arrecadação ficaria abaixo do que foi observado, isto é, o total arrecadado de 2003 a 2008 foi de R\$ 2,1 bilhões de 2008, ao passo que o total estimado para a arrecadação seria de R\$ 1,8 bilhões. A diferença de R\$ 267,3 milhões de 2008 seria mais do que suficiente para cobrir o

financiamento obtido no programa. Ressalta-se que essas estimativas são bastante sensíveis ao ano inicial utilizado.

Contudo, com base nos dados disponíveis, não é possível afirmar, seguramente, que a adoção do PNAFM foi importante para explicar essa diferença entre a arrecadação realizada e a estimada. Além disso, o PNAFM pode não ser o único fator influenciador na arrecadação de Fortaleza.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou analisar se a arrecadação do município de Fortaleza apresentou excedente capaz de cobrir o valor do subempréstimo liberado para o município proveniente do PNAFM e averiguar o comportamento da evolução da carga tributária.

Este trabalho contribui para uma melhor compreensão de como os programas de modernização do Ministério da Fazenda podem auxiliar os gestores públicos municipais e Estaduais a aumentarem a arrecadação de receitas próprias. Neste sentido, analisou-se o caso do município de Fortaleza, servindo de reflexão da necessidade de avaliações quanto aos resultados obtidos face aos investimentos provenientes do PNAFM.

Comparando a arrecadação realizada com a estimativa de arrecadação, observou-se a ocorrência de excedente de arrecadação capaz de cobrir o valor do projeto. Frise-se que os resultados são sensíveis à forma utilizada para estimar a arrecadação, já que o ano inicial para a estimativa foi 2003, o que pode afetar o resultado, e o critério utilizado foi apenas a taxa de crescimento do PIB municipal.

Com base nos dados estudados, observa-se que, embora o valor nominal da arrecadação tenha apresentado crescimento, quando se faz a relativização em relação ao PIB do município, a carga

tributária municipal mostrou-se aproximadamente constante a partir de 2006, data da efetiva operacionalização do PNAFM.

Constatou-se também que, no período estudado, caiu a participação do IPTU na arrecadação total, com conseqüente aumento da participação do ISS, levando à mencionada estabilidade da carga tributária municipal. Os dados pesquisados não permitem concluir acerca das razões da queda relativa da arrecadação do IPTU. E s s e aumento da importância da arrecadação do ISS pode indicar que houve um maior esforço tributário por parte da administração municipal.

Por fim, no caso do estudo de um município isoladamente, não é possível argumentar, de maneira conclusiva, que a adesão ao PNAFM impactou na evolução da arrecadação. Fica a dúvida se a adesão ao programa impactou positivamente na arrecadação, ou seja, poder-se-ia argumentar que sem o programa aconteceria uma queda na arrecadação.

Para que a importância do PNAFM seja mais bem avaliada, sugere-se estudar o comportamento da arrecadação de dois grupos distintos. O primeiro grupo seria constituído dos municípios que aderiram ao PNAFM, ao passo que o segundo grupo seria constituído por uma amostra representativa de municípios que não aderiram ao programa, o que poderia gerar respostas mais precisas.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO, Erika Amorim. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível.** Cadernos de Finanças Públicas – Escola de Administração Fazendária, Brasília, Ano 1, n. 1, p. 19-30, 2000.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; CORREIA, Cristóvão Anacleto; ARAUJO, Erika Amorim; RAMUNDO, Júlio César Maciel; DAVID, Maurício Dias; SANTOS, Rômulo Martins dos. **Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus.** Revista do BNDES. p. 1-37. 1998. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1001.pdf. Acesso em: 23 jun. 2010.
- ANDRIOLO, Leonardo José; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; MEDEIROS, Janann Joslin. **Um modelo para análise de desempenho de organizações da administração pública municipal.** Organizações & Sociedades, v. 8, n. 20, p. 1-13, 2001.
- ARAÚJO, Erika Amorim. **Os recursos tributários Próprios no Financiamento dos municípios brasileiros.** Projeto Regional RG-P 1186. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2007. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1842264>>. Acesso em: 22 jun 2010.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas: teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional.** Caxias do Sul, RS: Educs, 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988.** Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 101, 4/5/00. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 23 jun. 2010.
- BRASIL. IBGE. **Censo demográfico do Brasil 2000.** Rio de Janeiro: IBGE, 2005. BRASIL. Ministério da Fazenda. Unidade de Coordenação de Programas. Quem somos. <<http://www.ucp.fazenda.gov.br>> Acesso em: 22 jun. 2010.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Estados e Municípios: indicadores fiscais e de endividamento.** Brasília: STN. Disponível em <<http://www.stn.fazenda.gov.br>> Acesso em: 22 jun. 2010.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 23 jun. 2010.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. **Função social dos tributos.** 4. ed. Programa Nacional de Educação Fiscal. Série Educação Fiscal, Caderno 3. Brasília: ESAF, 2009.
- BRASIL. **Resolução nº 17 do Senado Federal, de 5 de setembro de 2001. Dispõe sobre operações de crédito ao amparo do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - PNAFM.** Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=233484>>. Acesso em: 24 jun. 2010.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial.** Revista do Serviço Público, ENAP, v. 47, n. 1, p. 1-28, jan/abr 1996.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- CASTRO, Róbison Gonçalves de & GOMES, Luciano de Souza. **Administração financeira e orçamentária.** 5. ed. Brasília: Vestcon, 2001.

CIALDINI, Alexandre Sobreira & SILVA, Miguel Ângelo da. **Série temporal: uma análise do método de previsão de receitas da prefeitura de Fortaleza.** In XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, Anais... João Pessoa-PB, 2007.

MOTTA, Paulo Roberto. **A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. Especial, p. 87-96, 2007.

SANTOS, Sandra Regina Toledo dos. **O impacto da LRF na arrecadação tributária dos municípios gaúchos: uma análise do período de 1996 a 2005.** In 9º CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, Anais... São Paulo-SP, 2009.

SANTOS, Sandra Regina Toledo dos; PIMENTEL, Caroline. **A adesão ao programa nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal nos municípios brasileiros e as inovações gerenciais nos municípios do estado do Rio Grande do Sul.** In Anais 10º CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, Anais... São Paulo-SP, 2010.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro.** 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1988.