

Índice de qualidade dos municípios – sustentabilidade fiscal

Mônica Mora*
Seráfita Ávila**

Resumo

O artigo apresenta, resumidamente, a metodologia adotada na constituição do Índice de Sustentabilidade Fiscal dos 91 municípios do Rio de Janeiro, destacando os indicadores financeiros e fiscais selecionados para avaliar a situação fiscal dos municípios, bem como o tratamento estatístico empregado – análises fatorial e de cluster –, tendo em vista divulgar o desenvolvimento de metodologia para o cálculo de índices e indicadores capazes de subsidiar o planejamento e à tomada de decisão na administração pública.

Palavras-chave: governo subnacionais; relações intergovernamentais; sustentabilidade fiscal; indicadores fiscais.

Abstract

The article presents a summarized version of the methodology adopted to create a Fiscal Sustainability Index of the 91 municipalities in Rio de Janeiro, highlighting the financial and fiscal indicators selected to evaluate the fiscal status of the municipalities. It also approaches the statistic data handling adopted – factorial and cluster analysis – to disseminate the development of the methodology to calculate the indexes and indicators capable of giving subsidies to the planning and decision making process in public administration.

Key words: subnational government; intergovernmental relationships; fiscal sustainability; fiscal indicators.

INTRODUÇÃO

Em 1998, o Fundo Monetário Internacional – FMI lançou o “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal”, que defende a importância do equilíbrio financeiro para a estabilidade macroeconômica. A defesa da transparência como um dos pressupostos da gestão fiscal está associada à concepção de sustentabilidade. No Brasil, a discussão sobre sustentabilidade e transparência fiscal, embora presente há muito, se intensificou com a crise da dívida no âmbito estadual. Em resposta à crise interna e à proposta do FMI, foi promulgada, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A sustentabilidade fiscal, nos termos desta lei, transparece na vinculação das despesas de caráter permanente à geração de receita, assim como no tratamento conferido ao endividamento e aos chamados restos a pagar. Além do que caberia a cada ente da Federação arrecadar seu potencial de arrecadação.

O Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – Fundação Cide, no intuito de desenvolver metodologias para o cálculo de índices e indicadores setoriais para subsidiar o planejamento e à tomada de decisão, nas áreas pública e privada, e, particularmente, na administração pública, lançou, em junho de 2002, um índice denominado – índice de qualidade dos municípios (IQM): Sustentabilidade Fiscal. Com este índice, pretendeu-se avaliar a situação fiscal dos municípios (considerada uma proxy da sustentabilidade fiscal), com base em uma

* Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

** Técnica da Fundação Cide.

série de indicadores financeiros e fiscais selecionados com esta finalidade.

O aludido trabalho é o quinto IQM da série composta por lançamento de volumes referentes à atração de investimentos, ao meio ambiente, às carências municipais e às necessidades habitacionais. Todos tratam de aspectos específicos das realidades dos municípios do Rio de Janeiro, utilizando metodologias próprias, criadas pela Fundação Cide e seus parceiros. Cumpre informar que, em nenhum deles, procura-se medir a “qualidade de vida” da população, por se tratar de um conceito abstrato e de difícil mensuração. O objetivo deste texto é apresentar, de forma sintética, a metodologia adotada no IQM – Sustentabilidade Fiscal (vide nota 1).

METODOLOGIA

As variáveis selecionadas transformadas em indicadores deram origem a fatores, que constituíram o IQM: Sustentabilidade Fiscal.

Obedecendo a esta lógica, são apresentados primeiramente os indicadores, considerando o indicador de esforço fiscal como o principal e os demais como secundários ou complementares e, posteriormente, os procedimentos estatísticos adotados – análises fatorial e de cluster, finalizando com índice de sustentabilidade fiscal.

As fontes de dados utilizadas foram: Tribunal de Contas do Estado, para a execução orçamentária dos municípios; Fundação Cide para estimativas do Produto Interno Bruto (PIB) e da população; Agência Nacional de Petróleo, para receitas provenientes de royalties, e Secretaria de Estado de Fazenda, para transferências de ICMS e de royalties. Todos os dados referem-se a 1999, e os da execução orçamentária são relativos a administração direta.

Indicadores

A sustentabilidade fiscal sugere uma concepção intertemporal de equilíbrio nas contas públicas, ou

seja, um equilíbrio concebido como resultado de uma política fiscal ao longo do tempo. Para tanto, uma questão precípua reside no esforço fiscal realizado por cada ente da Federação no sentido de explorar os tributos de sua alçada. Em consonância com esta colocação, estabeleceu-se a carga tributária como critério para avaliar o esforço fiscal dos municípios. A carga tributária consiste na relação entre receita tributária e PIB.

No caso dos municípios, a despeito da ênfase no esforço tributário, deve-se salientar que cabe a esta esfera de poder bases de difícil tributação e, na experiência internacional, tradicionalmente eles são financiados, em parte ou integralmente, por esferas superiores de poder. Não obstante isto, a concepção de esforço fiscal no âmbito municipal pode ser atribuída à eficiente exploração dos tributos de sua responsabilidade. A eficiência representa a capacidade dos municípios aproximarem a carga tributária

efetiva da considerada potencial. Essa definição considera que esta aproximação deve ser realizada respeitando as limitações e possibilidades de cada município.

Supõe-se, no âmbito desse trabalho, que, pelas carências sociais e econômicas presentes na grande maioria dos municípios, a arrecadação tributária no âmbito municipal deveria ser a mais próxima da potencial. Assim, utilizou-se como parâmetro desejável a carga tributária potencial.

Indicador principal

Indicador de esforço fiscal (IEF)

O indicador de esforço fiscal foi construído com o propósito de examinar o esforço que os municípios vêm realizando para atingir a sua capacidade de tributação potencial. Optou-se, então, por construir um indicador que considerasse a carga tributária potencial como parâmetro para a carga tributária efetiva. A carga tributária consiste na relação entre a arrecadação tributária do ente da federação e o

seu PIB¹. A carga tributária potencial é a carga tributária desejável para uma determinada classe de municípios (vide nota 2). As classes de municípios adotadas neste trabalho seguem o critério de população fixado pelo IBGE (vide Quadro 1).

$$IEF_i = (C_i/C^*)$$

Onde:

i = município

C_i = carga tributária efetiva

C^* = carga tributária potencial

Carga tributária efetiva (CTE)

$$CTE_i = C_i = [(ISS_i + IPTU_i + \text{outras receitas tributárias}_i) / PIB_i] \cdot 100$$

Onde:

C_i = carga tributária efetiva

$IPTU_i$ = Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS_i = Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

PIB_i = Produto Interno Bruto

Carga tributária potencial (CTP)

$$CTP_j = C^* = [\Sigma(ISS_j + IPTU_j + \text{outras receitas tributárias}_j) / \Sigma PIB_j] \cdot 100$$

Onde:

j = (1, ..., n) classe de municípios

C^* = carga tributária potencial por classe populacional

$\Sigma(ISS_j + IPTU_j + \text{outras receitas tributárias}_j)$ = somatório da carga tributária

ΣPIB_j = somatório do PIB

QUADRO 1

Classificação de Municípios, Segundo a População

Porte	Classe	População
Pequeno	1	até 10.000
	2	de 10.001 a 20.000
Médio	3	de 20.001 a 50.000
	4	de 50.001 a 100.000
Grande	5	de 100.001 a 500.000
	6	de 500.001 a 1.000.000
	7	mais de 1.000.000

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

¹ Utilizou-se o PIB total e não o de serviços em face deste ter sido calculado pelo Cide, empregando-se como base de cálculo o ISS, impossibilitando seu uso como parâmetro de mensuração da eficiência da arrecadação deste tributo.

Com base no resultado do Indicador de Esforço Fiscal, os municípios foram distribuídos em um ranking. Para analisar este ranking, os seguintes critérios foram adotados:

QUADRO 2

Critérios para a Análise dos Indicadores

Carga Efetiva/Carga Potencial	Exploração da Base	Potencial de Crescimento
> 1	Muito boa	Baixo
= 1	Suficiente	Médio
< 1	Insuficiente	Elevado

Fonte: Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – Fundação Cide.

O Indicador de Esforço Fiscal permite avaliar a capacidade dos municípios de aumentar a receita tributária. Assim, os municípios com indicador superior a 1 (um) são considerados acima da média do seu grupo e, portanto, já teriam atingido a sua carga tributária potencial. Estes municípios caracterizam-se pelo bom desempenho fiscal. Os municípios com valor igual a 1 (um) despontam como municípios com performance regular. Por fim, no caso dos municípios com um indicador inferior a 1 (um), possivelmente estes dispõem de uma capacidade de arrecadação ainda pouco explorada. No caso destes, existe a possibilidade de aumentar o gravame tributário com relativa facilidade.

Conforme mencionado anteriormente, o indicador de esforço fiscal por si só não pode responder por tudo que compreende a situação fiscal dos municípios. A importância das transferências inter-governamentais no financiamento dos entes da Federação, além de certos gastos (como é o caso das despesas de pessoal) e do estoque da dívida, tornou necessário que outras variáveis fossem consideradas a fim de aprofundar a análise das finanças municipais. Diante de tal situação, optou-se pela criação de um conjunto de indicadores capazes de mostrar um quadro mais próximo da realidade fiscal.

Indicadores secundários

Foram criados indicadores de finanças públicas, descritos a seguir, tendo em vista a formação do índice de qualidade dos municípios – Sustentabilidade Fiscal.

Indicador da capacidade potencial de gasto (ICG)

Este indicador tem por finalidade detectar o potencial de gasto nos municípios. Conforme detalhado a seguir, a receita corrente líquida *per capita* foi utilizada como uma aproximação da capacidade de gasto dos municípios. Na construção deste ICG, considerou-se a receita corrente líquida *per capita* (referente ao total dos municípios) como a capacidade potencial de gasto.

$$ICG_i = RCLpc_i / RCLpc^*$$

RCLpc_i = receita corrente líquida *per capita*

RCLpc* = receita corrente líquida *per capita* potencial

Receita corrente líquida per capita (RCLpc)

A receita corrente líquida *per capita* permite identificar a capacidade de gasto dos municípios ponderada pela sua população. Neste item, estão reunidos a oferta potencial de serviços² (receita corrente) com a demanda potencial por serviços (considerando a população como estimativa da demanda por serviços).

$$RCLpc_i = RCL_i / P_i$$

Onde:

RCLpc_i = receita corrente líquida *per capita*

RCL³ (receita corrente líquida) = S (receita tributária; de contribuição; patrimonial; industrial; agropecuária; de serviços; de transferências correntes e outras receitas correntes).

P_i = população

Receita corrente líquida per capita potencial (RCLpc*)

A receita corrente líquida potencial refere-se à receita média dos municípios do estado. Sua finalidade é avaliar a disponibilidade potencial de recursos do município por habitante.

$$RCLpc^* = \sum RCL_j / \sum P_j$$

Onde:

$$j = (1, \dots, n)$$

² Considerou-se a receita corrente líquida como a oferta potencial na medida em que a efetiva depende da eficiência com a qual são geridos os recursos disponíveis. Assim, uma receita corrente líquida maior pode não se traduzir em melhor e mais abrangente oferta de serviços.

³ Em consonância com a definição de receita corrente líquida da Lei de Responsabilidade Fiscal, não considerando a redução relativa às contribuições recolhidas dos servidores para o financiamento do sistema de previdência e de assistência social, devido à indisponibilidade destes dados.

RCLpc* = receita corrente líquida *per capita* potencial

$\sum RCL_j$ = somatório da receita corrente líquida

$\sum P_j$ = somatório da população

Indicador de Receita Total (IRT)

O indicador de receita total é a soma da receita corrente com a de capital, tendo como parâmetro o PIB.

$$IRT_i = (RT_i / PIB_i) \cdot 100$$

Onde:

RT_i = receita total

PIB_i = Produto Interno Bruto

Indicador de geração de poupança (IPO)

O indicador de geração de poupança expressa o montante de recursos disponíveis. Esse indicador, em conjunto com as informações sobre endividamento, contribui para a avaliação da saúde financeira dos municípios.

$$IPO_i = (P_i / RCL_i) \cdot 100$$

Onde:

P_i (poupança) = receita total - (receita de alienação de bens + receita de operação de crédito + receita patrimonial) - [despesas totais - (amortização + juros e encargos)]⁴

Indicador de capacidade de investimento (ICI)

Este indicador foi construído com a finalidade de se averiguar a efetiva capacidade de investimento dos municípios. Para tanto, considerou-se a soma do resultado primário e dos investimentos realizados e subtraiu-se os compromissos referentes à dívida, utilizando-se como parâmetro a receita total.

$$ICI_i = [(P_i + I_i - SD_i) / RT_i] \cdot 100$$

Onde:

I_i = investimento

SD_i (serviços da dívida) = amortização + juros e encargos

RT_i (receita total) = receita corrente + receita de capital

⁴ Resultado primário, segundo conceito da Secretaria do Tesouro Nacional [receitas não financeiras (-) despesas não financeiras].

Participação da receita corrente líquida no PIB (PRP)

A, como percentual do PIB, exprime a relação da receita (potencial de gasto) com a atividade econômica no município.

$$PRP_i = (RCL_i / PIB_i) \cdot 100$$

Comprometimento de receita com despesas de pessoal (CRP)

A preocupação com os elevados gastos com pessoal nos governos subnacionais levou a promulgação da Lei Camata que estipulou como limite ao gasto com pessoal 60% da receita corrente líquida e foi reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Construiu-se, então, este indicador, tendo como parâmetro o conceito de receita corrente líquida presente na Lei de Responsabilidade Fiscal. Este indicador mostra a participação da despesa de pessoal na receita corrente líquida.

É interessante observar que existem empecilhos legais para reduzir estas despesas, pois os servidores públicos dispõem de uma série de garantias legais. O dispêndio com esta rubrica (pelo seu peso na grande maioria dos entes da Federação) define a capacidade de gasto em outras rubricas.

$$CRP_i = (DP_i / RCL_i) \cdot 100$$

Onde:

DP_i = despesas de pessoal

Comprometimento de receita com serviço da dívida (CRS)

A Lei de Responsabilidade Fiscal estipula que os gastos máximos com serviços da dívida devem se restringir a 11,5% da receita corrente líquida.

Na maior parte dos casos, o baixo endividamento dos municípios ocasiona serviços da dívida pouco significativos. Dessa forma, o pagamento de juros e amortizações geralmente não chega a ser um componente relevante na composição das despesas municipais.

O Indicador revela o quanto da receita corrente líquida está comprometido com os serviços da dívida.

$$CRS_i = (SD_i / RCL_i) \cdot 100$$

Onde:

SD_i (serviços da dívida) = amortização + juros e encargos

Participação das receitas no financiamento corrente dos governos municipais

Para avaliar a composição da receita estadual, construiu-se uma série de indicadores a fim de mensurar o peso de cada item de receita no financiamento corrente dos governos locais.

Participação do ISS na RCL (ISR)

$$ISR_i = (ISS_i / RCL_i) \cdot 100$$

Participação do IPTU na RCL (IPR)

$$IPR_i = (IPTU_i / RCL_i) \cdot 100$$

Participação das transferências do FPM na RCL (FPR)

$$FPR_i = (FPM_i / RCL_i) \cdot 100$$

Participação das transferências do ICMS na RCL (ICR)

$$ICR_i = (TICMS_i / RCL_i) \cdot 100$$

Participação dos recursos provenientes de royalties do petróleo, inclusive transferências do estado, na RCL (PRR)

$$PRR_i = (R_i / RCL_i) \cdot 100$$

Participação das transferências do ICMS no PIB (ICP)

Com a participação das transferências do ICMS⁵ no PIB, relaciona-se tributação e atividade econômica. Grosso modo, dada a grande correlação entre as variáveis, quanto maior o nível de atividade econômica da região, maior a transferência de ICMS.

$$ICP_i = (TICMS_i / PIB_i) \cdot 100$$

Relação da dívida fundada junto à Secretaria do Tesouro Nacional (DFR)

Esse indicador relaciona o grau de endividamento (passivo) com a capacidade de pagamento dos municípios. É importante ressaltar que não estão sendo consideradas outras fontes de crédito (como a dívida junto ao FGTS e ao INSS) que em alguns casos podem ser representativas.

$$DFR_i = (D_i / RCL_i) \cdot 100$$

Onde:

D_i = Dívida fundada junto à Secretaria do Tesouro Nacional

⁵ A transferência de ICMS é proporcional ao valor adicionado fiscal do município.

Indicadores complementares

Com o propósito de expandir a análise do índice de qualidade dos municípios – sustentabilidade fiscal foram criados os seguintes indicadores:

Indicador de equilíbrio orçamentário (IEO)

Mostra como ocorre a execução orçamentária, independentemente da origem dos recursos, revelando o quanto da receita arrecadada cobre a despesa realizada.

$$IEO_i = (RT_i / DT_i)$$

Onde:

RT_i = receita total = receita arrecadada

DT_i = despesa total = despesa realizada

Indicador de autonomia financeira (IAF)

Indica a relação entre receita tributária e despesa total. Quanto maior este indicador, maior o grau de autonomia do município e vice-versa.

$$IAF_i = (RTR_i / DT_i) \cdot 100$$

Onde:

RTR_i = receita tributária

DT_i = despesa total

Indicador de dependência financeira (IDF)

Revela a participação do somatório das transferências de ICMS, FPM e royalties (inclusive receitas de royalties) no total das despesas. Quanto maior este indicador, maior o grau de dependência do município e vice-versa.

$$IDF_i = [(TICMS_i + FPM_i + Royalties_i) / DT_i] \cdot 100$$

Onde:

DT = despesa total

Procedimentos estatísticos

Os 19 indicadores formulados, permitiram mapear a saúde fiscal de cada um dos municípios do estado do Rio de Janeiro. Todavia, a grande quantidade de informações dificultou o estabelecimento de padrões de comportamento ou a comparação da situação fiscal dos mesmos. Optou-se, então, pela utilização de métodos estatísticos que permitiram sintetizar o conjunto de informações disponíveis.

Assim, dada a natureza dos dados (todas as variáveis são quantitativas), e os objetivos em ques-

ção (pretendeu-se identificar grupos homogêneos de municípios), foram utilizados dois procedimentos estatísticos de análise multivariada de dados com a finalidade de identificar grupos homogêneos entre os municípios do estado do Rio de Janeiro, a saber:

- análise fatorial;
- análise de cluster.

Na primeira etapa, os dados foram tratados pelo método de análise fatorial. Criaram-se, então, quatro fatores, com base em 14 indicadores fiscais (selecionados dentre os 19 propostos) e no Produto Interno Bruto *per capita* de cada município. Assim, pôde-se reduzir a quantidade de informações a serem tratadas no âmbito municipal, pois, em vez de se trabalhar com um conjunto de 15 indicadores, passou-se a utilizar somente quatro fatores.

Cada um destes fatores apresentou uma correlação específica, isto é, mostrou relações de interdependência ou de dependência entre os indicadores escolhidos, consideradas válidas para a maior parte dos municípios, permitindo uma avaliação da situação fiscal dos municípios.

Os quatro fatores receberam as seguintes denominações, de acordo com as associações implícitas:

- Fator 1 esforço econômico-fiscal
- Fator 2 esforço tributário
- Fator 3 capacidade econômica
- Fator 4 capacidade de investimento

Com base na verificação do comportamento dos indicadores, para efeito de análise, foi estabelecido um intervalo considerado padrão entre os municípios (geralmente entre 1 e -1). O desempenho fiscal dos municípios que se situam nos referidos intervalos é considerado o esperado (regular ou suficiente) e os demais (com valores diferentes do considerado padrão) caracterizam-se por uma performance boa ou insuficiente. Nos casos específicos daqueles fora do padrão, buscaram-se identificar, com base nas finanças municipais e no conjunto dos indicadores, os motivos que levam a tal situação.

QUADRO 3
Análise Fatorial

Indicador	Fator 1 Esforço Econômico Fiscal	Fator 2 Esforço Tributário	Fator 3 Capacidade Econômica	Fator 4 Capacidade de Investimento
Carga Tributária Efetiva	0,082	0,953	0,115	-0,012
Receita Corrente Líquida per capita	0,853	0,098	0,425	0,080
Geração de Poupança	0,109	0,013	-0,022	0,892
Capacidade de Investimento	0,307	0,015	-0,187	0,811
Receita Total/PIB	0,946	-0,058	-0,200	0,134
Receita Corrente Líquida/PIB	0,942	0,007	-0,162	0,131
Comprometimento da RCL com Pessoal	0,020	-0,236	-0,340	-0,643
PIB per capita	-0,146	-0,022	0,917	-0,047
Royalties/RCL	0,606	0,013	-0,109	0,376
ISS/RCL	-0,240	0,232	0,796	-0,109
IPTU/RCL	-0,353	0,752	0,147	0,166
FPM/RCL	-0,159	-0,342	-0,624	-0,368
Transferências ICMS/RCL	0,290	-0,713	-0,118	-0,183
Transferências ICMS/PIB	0,872	-0,333	-0,186	-0,007
Esforço Fiscal	0,186	0,909	0,065	-0,024

Nota: Métodos utilizados: Extraction Method: Principal Component Analysis e Rotation Method Varimax with Kaiser Normalization.

Fator 1 – Desempenho econômico-fiscal

Este fator relaciona:

- receita corrente líquida *per capita*;
- participações de diversas receitas no PIB;
- receita total;
- receita corrente líquida;
- transferências referentes ao ICMS.
- participação dos royalties na receita corrente líquida.

Estes indicadores se correlacionam positivamente. Em todos, o PIB desponta como variável explicativa do comportamento das receitas. Quando o indicador está acima do intervalo padrão, a performance da variável apresenta elevada correlação com o nível de desempenho da economia. Com isso, percebe-se mais facilmente as relações entre receita e PIB, que resultam no esforço econômico-fiscal.

Fator 2 – Esforço tributário

Neste indicador, a participação da arrecadação do IPTU na receita corrente líquida e a carga tributária revelam-se positivamente relacionadas entre si e inversamente relacionadas com a participação das transferências do ICMS na receita corrente líquida. Aparentemente, municípios com maior receita referente às transferências do ICMS tendem a realizar menor esforço de arrecadação (explicitado

no que concerne ao IPTU). Esta conclusão contestaria um ponto levantado por especialistas. Segundo estes, após a promulgação da Constituição de 1988, o aumento das transferências foi acompanhado, no agregado, por um aumento da arrecadação própria.

Contudo, é possível que os municípios com maior arrecadação de ICMS apresentem PIB elevados e as transferências relativas a este tributo inflem a receita total. Assim, a relação IPTU/RCL torna-se baixa. Ademais, por vezes a apropriação da renda ocorre em outros municípios, não resultando com isto em maior arrecadação.

Fator 3 – Capacidade econômica

O Fator 3 estabelece uma relação positiva entre o PIB *per capita* e o ISS/RCL. Quando este fator apresenta valores superiores do intervalo padrão, observa-se, no município, um PIB *per capita* alto e/ou uma elevada importância do ISS na composição da receita corrente líquida.

Fator 4 – Capacidade de investimento

As despesas de pessoal apresentam-se inversamente relacionadas com a geração de poupança e a capacidade de investimento, conforme indica o Fator 4. Este fator sugere a disponibilidade de recursos para investimento. Em grande parte dos municípios, quanto maior o gasto com pessoal, me-

nor o volume de recursos disponíveis para investimento.

Na segunda etapa, os resultados da análise fatorial, ou seja, os quatro fatores, foram tratados pelo método de agregação por *cluster*. Pretendeu-se, desse modo, minimizar as dificuldades implícitas, geradas pela heterogeneidade da amostra, e agrupar os municípios com maior grau de consistência.

Neste processo de encontro de similaridades foram identificados dez grupos, todos muito bem definidos. Geralmente, é possível definir exatamente a qual *cluster* o município pertence ao analisar o comportamento dos fatores. Desse modo, elege-se o primeiro *cluster* como aquele que apresenta o melhor desempenho e, sucessivamente, até o décimo, que revela a pior performance:

- Cluster 1: municípios com elevada capacidade econômica
- Cluster 2: municípios com elevadas carga tributária e capacidade econômica
- Cluster 3: municípios com vocação turística
- Cluster 4: municípios com elevada capacidade de investimento
- Cluster 5: municípios com fraco esforço econômico-fiscal e elevada carga tributária
- Cluster 6: municípios pequenos com elevado esforço econômico-fiscal
- Cluster 7: municípios pequenos com baixo esforço tributário
- Cluster 8: municípios com reduzida capacidade econômica e pequeno esforço tributário
- Cluster 9: municípios médios e grandes com baixa capacidade econômica
- Cluster 10: municípios pequenos com baixo esforço econômico-fiscal

Índice de qualidade dos municípios – sustentabilidade fiscal

Construiu-se o IQM – sustentabilidade fiscal, com base na média dos quatro fatores (apresentados anteriormente), com a finalidade de sintetizar as informações disponíveis sobre a situação fiscal dos municípios em um único índice, sendo possível dispor os municípios em um ranking normalizado, em ordem decrescente, do mais para o menos sustentável, ou seja, do melhor para o pior desempenho.

No resultado do cálculo do índice foram identificados seis grupos de municípios sob a ótica da sustentabilidade fiscal, com base no seu desempenho, a saber:

- acima de 0,782 – alto
- de 0,491 a 0,782 – médio superior
- de 0,333 a 0,490 – médio
- de 0,226 a 0,332 – médio inferior
- de 0,185 a 0,225 – baixo
- abaixo de 0,185 – muito baixo

Para melhor entendimento do IQM-SF, sob a ótica dos clusters, é oportuno mencionar que o alinhamento dos municípios mantém relação com a análise de *cluster*, o que já era esperado, na medida em que esta, baseada nos quatro fatores, agrega os municípios em grupos com um certo grau de homogeneidade. A análise permite mapear a situação fiscal dos mesmos. Em outras palavras, os primeiros colocados no ranking são os que constituem os *clusters* de melhor desempenho fiscal e vice-versa.

A discussão sobre sustentabilidade fiscal mostrou que a quantificação deste conceito não é tão fácil como a princípio se imaginava. A construção de um índice de sustentabilidade fiscal, agregando o maior número possível de informações fiscais, procurou construir um referencial para os municípios, de modo que passassem a dispor de parâmetros para avaliar seu efetivo desempenho *vis-à-vis* os demais municípios. Assim, pôde-se constituir um conjunto de fatores, que explicitaram algumas relações entre as variáveis:

- relação positiva entre a arrecadação fiscal e o dinamismo econômico;
- relação positiva entre arrecadação do IPTU e arrecadação própria;
- relação positiva entre geração de poupança e capacidade de investimento; relação inversa destes indicadores com as despesas de pessoal;
- relação positiva entre PIB e ISS. Este último se contrapõe ao FPM.

Estas relações evidenciaram principalmente que:

- quanto maior o comprometimento de receita com a despesa de pessoal, menor a capacidade

de poupança e menor a disponibilidade de recursos para investimento;

- existe um padrão (comportamento comum) no qual quanto maior o PIB, maior arrecadação de ISS. E quanto maior forem as transferências de FPM, menor a arrecadação de ISS.

As relações que transparecem na análise fatorial refletem preocupações presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como as de explorar a base tributária de modo eficiente, bem como evitar que os gastos de pessoal consumam recursos que poderiam estar alocados em investimentos prioritários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 2001. Rio de Janeiro: CIDE, 2001.

AFONSO, J. R.; ARAUJO, E. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cader-nos Adenauer*, São Paulo, n. 4, p. 35-53, abr. 2000.

ARAUJO, E.; Oliveira, P. A. Tributação municipal: desigualdades na carga tributária local (1996). *Informe Secretária para Assuntos Fiscais/BNDES*, n. 15. jul. 2000.

BLANCO, F.; Reis, E. Capacidade tributária dos estados brasileiros 1970-1990. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão, 404).

BRASIL. Leis, decretos. *Lei de responsabilidade fiscal: Lei Complementar nº 101*, de 04.05.2000.

CAMPELLO, Carlos A. G. B. Administração financeira municipal. São Paulo: Atlas, 2000.

GOMES, G.; MACDOWELL, C. 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).

IQM – Índice de Qualidade dos Municípios: carências. Rio de Janeiro: CIDE, 2001.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 3.420 comentada*. 29. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 1999.

REZENDE SILVA, Fernando Antônio. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas. Conselheiro Sérgio Quintella (Org.). *Finanças públicas do Estado e dos municípios do Rio de Janeiro*: 2001. Rio de Janeiro: TCE, 2002.

VARSANO, R.; MORA, M. *Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: some facts of the Nineties*. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão, 854).

NOTAS:

¹ A metodologia apresentada é uma síntese da divulgada no trabalho Índice de Qualidade dos Municípios – Sustentabilidade Fiscal, financiado pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro. Equipe técnica deste trabalho: Seráfita Azeredo Ávila (coordenadora); Alcindo Paulo, Marcelo Trindade Pitta, Maria Cristina Mac Dowell D. de Azevedo e Mônica Mora y Araujo de Couto e Silva (consultores) e Ana Célia Alves Santos e Luiz Antonio Nunes de Sant'Anna (técnicos).

² O maior obstáculo à construção da Carga Tributária Potencial residiu na dificuldade de se definir o que seria uma carga tributária desejável, quando não se dispunha de informações pormenorizadas sobre a base de arrecadação de cada tributo, aliada à constatação de uma grande heterogeneidade entre os municípios. Em Blanco e Reis (1996), desenvolveu-se uma metodologia para o cálculo da carga tributária potencial para os estados com base em instrumental econométrico. Nesse mesmo trabalho, argumenta-se que o método não se revelou satisfatório no âmbito municipal. Cita-se, no entanto, uma outra forma para se obter a carga tributária potencial, formulada pela Advisory Commission of Intergovernmental Relationship (ACIR), comissão do governo norte-americano que tem por finalidade estudar as relações econômico-financeiras intergovernamentais, que propõe que seja considerada como potencial a carga tributária média. No trabalho de Araujo e Oliveira (2000), desenvolveu-se exercício similar a este e construiu-se a carga tributária potencial a partir da média em grupos obtidos com base no cruzamento de dados de carga tributária e PIB per capita. Este procedimento não serviu para o caso do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que seriam formados muitos grupos com apenas um município.