

IMPACTO DOS PROGRAMAS PMAT E PNAFM NA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL DO NORDESTE BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM DE DADOS EM PAINEL

Filipe Santiago dos Reis¹
Weslem Rodrigues Faria²
Admir Antonio Betarelli Junior³

RESUMO SIMPLES: Este estudo analisa os impactos dos programas PMAT (Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos) e PNAFM (Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros) sobre a arrecadação tributária própria dos municípios da região Nordeste do Brasil. A pesquisa utiliza um painel de dados abrangendo o período de 1994 a 2023, com um total de 49.725 observações, contemplando 74 municípios beneficiados pelos programas. A metodologia empregada baseia-se em *Differences-in-Differences* para múltiplos períodos, conforme o método proposto por Callaway & Sant'Anna (2021), permitindo a estimação de efeitos médios e dinâmicos da participação nos programas. Os resultados indicam que a adesão aos programas gerou efeitos positivos e estatisticamente significativos na arrecadação de tributos próprios, com destaque para os impostos IPTU, ISSQN e ITBI. Observou-se também heterogeneidade nos impactos entre os estados do Nordeste, com maiores efeitos registrados em Bahia, Pernambuco, Maranhão e Rio Grande do Norte. Os achados reforçam a relevância das políticas de modernização tributária como instrumentos para o fortalecimento da autonomia fiscal municipal e redução de desigualdades regionais.

Palavras-chave: Avaliação de Impacto; Política Pública; Tributação Municipal; PNAFM; PMAT; Dados em Painel.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

As desigualdades regionais e a limitada autonomia fiscal municipal representam desafios persistentes no Brasil. A capacidade de arrecadação própria dos municípios, especialmente nas regiões menos desenvolvidas, condiciona a oferta de serviços públicos e a qualidade da governança local. Nesse contexto, programas federais voltados à modernização administrativa e tributária desempenham papel crucial para o fortalecimento da arrecadação municipal. Entre eles, destacam-se o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), gerido pelo BNDES, e o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios

¹ Doutorando do PPGE/UFJF;

² Professores adjuntos do PPGE/UFJF.

Brasileiros (PNAFM), coordenado pelo Ministério da Fazenda e financiado pelo BID. Ambos visam promover inovações institucionais, tecnológicas e gerenciais nas administrações fiscais municipais, com foco na ampliação da base tributária e na melhoria da eficiência arrecadatória.

2. OBJETIVO

Este estudo busca avaliar empiricamente os efeitos dos programas PMAT e PNAFM sobre a arrecadação tributária própria dos municípios do Nordeste brasileiro. A pergunta central é se a adesão aos referidos programas resultou em aumentos significativos e sustentáveis nas receitas próprias, particularmente nos tributos IPTU, ISSQN e ITBI.

3. METODOLOGIA

A análise baseia-se em um painel de dados com 49.725 observações, abrangendo o período de 1994 a 2023, com 74 municípios participantes dos programas e um grupo de controle de municípios semelhantes que não aderiram. As variáveis dependentes incluem a Receita Tributária Própria per capita (RECTRIBpc), além das receitas per capita de IPTU, ISSQN e ITBI.

A metodologia utilizada é a *Differences-in-Differences* (DiD) com múltiplos períodos, conforme o método de Callaway & Sant'Anna (2021), que permite estimar efeitos médios e dinâmicos da participação nos programas, mesmo em contextos com variação no tempo de tratamento e heterogeneidade entre grupos. Foram conduzidos testes de robustez, incluindo placebo tests com variáveis de receita agropecuária e industrial, bem como análises de heterogeneidade por Unidade Federativa.

4. SÍNTESE DOS RESULTADOS

Os resultados indicam que a participação nos programas PMAT e PNAFM teve impactos positivos e estatisticamente significativos sobre a arrecadação de receitas próprias nos municípios do Nordeste. O efeito médio estimado na Receita Tributária Própria foi positivo, com magnitude crescente ao longo dos anos após a adesão.

Os tributos com maior sensibilidade aos programas foram o IPTU e o ISSQN, refletindo a importância dos investimentos em aerofotogrametria, atualização cadastral, modernização de sistemas de cobrança e capacitação de servidores. O ITBI também apresentou resultados positivos, ainda que com menor magnitude.

A análise de heterogeneidade revelou que os efeitos foram mais pronunciados em estados como Bahia, Pernambuco, Maranhão e Rio Grande do Norte, sugerindo que fatores institucionais e administrativos locais condicionam a efetividade dos programas. Por outro

lado, em alguns estados, como Paraíba e Sergipe, os efeitos foram menos consistentes, possivelmente refletindo limitações na implementação ou no contexto institucional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados desta pesquisa reforçam a relevância de políticas de modernização tributária como instrumentos eficazes para o fortalecimento da autonomia fiscal municipal e a promoção do desenvolvimento regional. O uso de metodologias robustas permitiu isolar o impacto dos programas, evidenciando que, mesmo diante de heterogeneidades, os investimentos em gestão tributária contribuem de forma sustentável para o aumento da arrecadação própria.

Entre os principais mecanismos impulsionados pelos programas destacam-se a atualização cadastral, a automação de processos de cobrança, o uso de sistemas georreferenciados e o fortalecimento das capacidades institucionais das administrações fiscais municipais.

Como limitações, ressalta-se a ausência de avaliação dos efeitos sobre a qualidade do gasto público e o impacto indireto sobre o desenvolvimento econômico local. Pesquisas futuras poderão explorar essas dimensões e investigar os efeitos de longo prazo da modernização tributária.

Em um contexto de crescente necessidade de autonomia fiscal e enfrentamento das desigualdades regionais, os resultados apresentados sugerem que a continuidade e aprimoramento de programas como o PMAT e o PNAFM devem permanecer como prioridades na agenda de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da gestão municipal.

REFERÊNCIAS

- Callaway, B., & Sant'Anna, P. H. C. (2021). Difference-in-Differences with Multiple Time Periods. *Journal of Econometrics*, 225(2), 200-230.
- Alesina, A., & Tabellini, G. (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *Review of Economic Studies*, 57(3), 403-414.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill.
- Oliveira, C., & Costa, E. F. (2021). Avaliação de Impacto de Políticas Públicas: uma Revisão da Literatura e Propostas Metodológicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 11(1), 1-25.
- Zylberberg, L. M., & Martini, R. A. (2023). Políticas de Modernização Administrativa Municipal: Avaliação dos Programas PMAT e PNAFM. *Texto para Discussão*, 2932. IPEA.

