

Tributação e política fiscal no nível municipal um estudo de caso: o programa de fortalecimento financeiro do Município de Vitória da Conquista/BA

Autoria: Silvia da Silva Craveiro, Fernanda Teles de Lima

Resumo

O artigo analisa o programa de fortalecimento financeiro com justiça fiscal desenvolvido pela Prefeitura de Vitória da Conquista a partir de 1997 à luz dos princípios de Finanças Públicas (equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade). Do ponto de vista de arrecadação financeira, o programa implantado tem se mostrado bem sucedido ao conseguir reverter a caótica situação financeira anterior a 1997 passando a obter aumentos crescentes na arrecadação própria e, com isso, aumentar o investimento, principalmente, na área social. A importância da análise é verificada devido aos desafios trazidos à administração municipal por um novo contexto em que é crescente a atuação dos municípios no financiamento e nos gastos do setor público. A Constituição Federal de 1988, ao instituir a descentralização dos gastos e um incremento na arrecadação municipal, posteriormente, o Plano Real, ao estabilizar a inflação que contribuía para comprimir as despesas em termos reais; e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual instituiu uma série de princípios de transparência e responsabilização a serem adotados em todas as esferas de governo. Com o estudo de caso verificou-se como uma prefeitura conseguiu enfrentar tais desafios de forma inovadora restaurando a credibilidade e se tornando um marco para outras mudanças.

Introdução

O objetivo foi de descrever o caso de um município brasileiro onde foi realizado um programa de fortalecimento financeiro através de esforços do governo local auxiliados pelo governo federal, no campo da tributação, a fim de verificar se o referido programa realizou a alegada justiça fiscal.

Para saber se o princípio de justiça fiscal foi alcançado, primeiramente, discutiu-se a Política Fiscal como função do governo, seguidamente dos princípios da Tributação teoricamente idealizados em contraposição com os impostos institucionalizados na constituição brasileira, especificamente o Imposto sobre serviços (ISS) e o Imposto sobre a propriedade (IPTU), e por fim, relacionou-se a política fiscal e a distribuição de renda.

A segunda parte apresentou as principais conclusões dos estudos sobre o programa de fortalecimento financeiro no nível local realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), aplicados no estudo de caso.

A terceira parte explicou sobre o caso do município de Vitória da Conquista na Bahia, considerado como um caso de sucesso de fortalecimento financeiro com justiça fiscal na literatura. As informações sobre o caso foram obtidas através de relatórios realizados pelo programa Gestão Pública e Cidadania e pelo BNDES no período de 1997 a 2000, e pelo site da Secretaria do Tesouro Nacional do período de 1997 a 2002. Com o objetivo de coletar informações relativas à continuidade das ações nos anos de 2001 e 2002, foi enviado um questionário ao Secretário Municipal de Finanças de Vitória da Conquista, Sr. Edwaldo Alves, visto que o programa é implementado no início do mandato municipal de 1997, e em 2000 ocorrem às eleições e se iniciou um novo mandato.

A relevância do tema se dá devido à implantação do plano real em 1994 iniciar uma nova etapa na política fiscal do Brasil. Com o controle da inflação tornaram-se mais visíveis os problemas nas contas públicas, pois a inflação constituía uma fonte de financiamento do setor público, diminuindo as despesas públicas em termos reais. Os desequilíbrios nas contas

públicas exigiram uma nova postura do poder público, no que diz respeito à administração dos recursos financeiros. E, pela promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, a qual introduziu uma série de princípios de responsabilização e transparência a serem colocadas em prática pelos órgãos públicos nos seus diversos níveis (BNDES, 2002).

Este contexto de mudanças trouxe, principalmente, aos governos municipais uma série de desafios no sentido de melhorar seu desempenho. A defasagem na sistemática dos processos e os cadastros não-atualizados geraram impactos na arrecadação; ausência de gestão estratégica para recursos humanos; a qualificação dos servidores, que muitas vezes não alcançam o grau de serviço que executam; os recursos tecnológicos não-compatíveis com as modernas ferramentas existentes no mercado; o custo de manutenção muito elevado, devido a sistemas desenvolvidos com tecnologias defasadas; as instalações físicas inadequadas para o servidor e para o atendimento ao cidadão; as legislações desatualizadas e várias outras situações levam a máquina pública a não ter a eficiência esperada pelos cidadãos e pelas próprias prefeituras (BNDES, 2002).

1. Revisão da Literatura - Política fiscal

1.1. Introdução teórica à Tributação

Como objetivos da Política Fiscal temos as funções alocativa (fornecimento de bens públicos), distributiva (ajustes na distribuição de renda de forma justa), e estabilizadora (uso da política econômica para aumentar o nível de empregos, estabilizar os preços e obter uma taxa apropriada de crescimento) (Musgrave & Musgrave, 1950; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Riani, 1951; Giambiagi & Além, 1999).

A tributação deve servir como instrumento para a correção de desequilíbrios conjunturais e para a obtenção de taxas satisfatórias de crescimento (Rezende, 2001; Giambiagi & Além, 1999).

Neste contexto, os tributos devem ser avaliados tanto de um ponto de vista restrito, com relação a sua eficiência econômica, quanto de um ponto de vista mais amplo, à sua adequação aos objetivos da política fiscal (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Giambiagi & Além, 1999).

Do ponto de vista de sua eficiência, dois princípios norteiam a teoria da tributação: neutralidade e equidade (Rezende, 2001; Eris et al., 1983; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Giambiagi & Além, 1999).

O princípio da neutralidade “refere-se à não-interferência sobre as decisões de alocação de recursos tomadas com base no mecanismo de mercado”, pois “qualquer mudança nos preços relativos provocados por modificações na tributação contribuiria para tornar menos eficientes às decisões econômicas, implicando uma redução no nível geral de bem-estar, que poderia ser atingido com os recursos disponíveis” (Rezende, 2001; Giambiagi & Além, 1999).

E, o segundo princípio que norteia a eficiência, a equidade é um princípio complementar à neutralidade. Refere-se à garantia de uma distribuição eqüitativa do ônus tributário pelos indivíduos a chamada justiça fiscal. Então a equidade “poderia ser avaliada sob duas ópticas principais: uma propõe que o ônus seja repartido entre os indivíduos, de acordo com o benefício que cada um deriva da produção governamental de bens e serviços; a outra sugere que essa repartição seja feita com base na capacidade individual de contribuição” (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Giambiagi & Além, 1999).

Do ponto de vista mais amplo, ou seja, adequar os tributos aos princípios da Política Fiscal, a teoria da tributação tenta aproximar de um sistema tributário ideal através dos princípios da equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade (Rezende, 2001; Giambiagi & Além, 1999).

Para operacionalizar as análises posteriores realizadas sobre o caso entende-se como equidade que cada contribuinte deve contribuir com uma parcela justa para cobrir os custos do governo. Como progressividade que se deve tributar mais quem tem uma renda mais alta. Como neutralidade que os impostos devem ser tais que minimizem os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica. E simplicidade que o sistema tributário deve ser de fácil compreensão para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo (Rezende, 2001; Giambiagi & Além, 1999).

Cabe ressaltar que, pela Curva de Laffer, os indivíduos têm um limite que a partir deste ponto eles não estão dispostos a pagar tributos sobre suas receitas, pois, a partir de um ponto de ruptura uma taxa de imposto máxima, eles preferem sonegar a contribuir mais ao governo.

1.2. Impostos

Os impostos são uma fonte de recursos para o governo, são a chamada receitas tributárias. As outras fontes de receitas são as contribuições, patrimonial, industrial, agropecuária e de serviços (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Riani, 1951; Giambiagi & Além, 1999).

Os impostos podem ser tipificados em diretos, que incidem sobre o indivíduo e estão associados à capacidade de pagamento de cada contribuinte, por exemplo, o Imposto de Renda (IR). E em indiretos, que incidem sobre atividades ou objetos tais como consumo, vendas ou posse de propriedades, independentemente das características do indivíduo, por exemplo, IPTU, IPVA, ICMS, ISS (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Riani, 1951; Giambiagi & Além, 1999).

Os impostos são arrecadados em todos os níveis de governo, no âmbito federal (IR, IPI e ITR), no estadual (ICMS e IPVA) e no municipal (IPTU e ISS) (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Riani, 1951; Giambiagi & Além, 1999). Focamos nossas considerações nos impostos do âmbito municipal em virtude do estudo de caso ser do nível local.

1.2.1. Imposto sobre a propriedade imobiliária

O imposto sobre a propriedade pode ser cobrado regularmente em função da posse ou quando os ativos mudam de propriedade (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Giambiagi & Além, 1999).

A principal característica do imposto sobre a propriedade imobiliária é a imobilidade da base tributária, ou seja, ela é sempre identificável. A justificativa histórica é de este ser o imposto mais utilizado pelos governos locais. As justificativas teóricas para o argumento da imobilidade referem-se à minimização de conflitos de competência para a cobrança do tributo, a uma maior autonomia local, e uma contrapartida da receita com as necessidades de prestação de serviços em nível de governo local (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Giambiagi & Além, 1999).

Em termos de aproximar-se com o sistema tributário ideal temos a aplicação do princípio da equidade onde cada indivíduo contribui de forma justa, porque, em hipótese, o imposto incide sobre a riqueza em forma de propriedade. Na verificação empírica há críticas quanto à equidade por o ônus de o tributo ser transferido, se for imóvel alugado, ao inquilino e, se for uma empresa, o consumidor final.

Quanto ao princípio da progressividade, temos que não é alcançado porque as despesas com habitação crescem menos que proporcionalmente do que a renda corrente e a

administração fiscal tende a subestimar o valor das propriedades de maior valor e de superestimar aquelas de menor valor, mesmo que a alíquota nominal seja proporcional.

O princípio da neutralidade não é alcançado empiricamente porque o imposto afeta a eficiência econômica da economia. Assim como a simplicidade também não é alcançada, pois para poder-se cobrar o imposto com justiça fiscal deve-se ter, no mínimo, um cadastro de geoprocessamento atualizado.

1.2.1. Imposto sobre serviços

Os impostos sobre serviços são classificados quanto à amplitude da base de incidência, ao estágio do processo de produção e comercialização e à forma de apuração da base de cálculo (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Giambiagi & Além, 1999).

No quesito da amplitude da base os impostos podem ser gerais ou especiais. Os impostos gerais incidem amplamente sobre a um conjunto de transações como as prestações de serviços, e se subdividem, com relação às alíquotas, em uniformes (alíquota única) ou seletivos (diferenciam a alíquota conforme a natureza do produto). E, os impostos especiais são cobrados em determinadas transações de serviços, que, por esta natureza, são sempre seletivos (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Giambiagi & Além, 1999).

Com relação ao estágio do processo de produção e comercialização o imposto pode ser cobrado no âmbito do produtor, do prestador ou em todas as etapas do ciclo (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Giambiagi & Além, 1999).

Na forma de apuração da base de cálculo para determinação do imposto devido pode-se ter a base no valor total da transação ou apenas no valor adicionado (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Matias & Campello, 2000; Giambiagi & Além, 1999).

Em termos de aproximar-se com o sistema tributário ideal temos que nenhum dos princípios anteriormente conceituados, equidade, progressividade, neutralidade ou simplicidade pode ser aplicado (Rezende, 2001; Giambiagi & Além, 1999).

A equidade e a progressividade não ocorrem porque o imposto é cobrado através de uma taxa fixa, independente da capacidade de contribuição de cada indivíduo, que, por conseguinte, não deverá contribuir com uma parcela justa para o governo. Exceto se as alíquotas dos impostos especiais foram definidas em função do grau de essencialidade do serviço (Rezende, 2001; Giambiagi & Além, 1999).

O princípio da neutralidade também não é verificado porque os impostos sobre serviços impactam negativamente na eficiência econômica à medida que cobram diferentes alíquotas para diversos tipos de serviços que, desta forma, favorecem ou desfavorecem determinados setores (Rezende, 2001; Giambiagi & Além, 1999).

A simplicidade também não é alcançada, pois o imposto sobre serviços não é de fácil compreensão para o contribuinte, existe um complexo regulamento que o rege diferentemente para cada cidade no Brasil, nem de fácil arrecadação para o governo, pois o setor de serviços é de comprovada evasão fiscal (Rezende, 2001; Giambiagi & Além, 1999).

1.3. Política fiscal e distribuição de renda

Nos estudos sobre a incidência da atividade do setor público sobre a distribuição de renda, tão importante quanto os efeitos dos tributos, onde se tem maior ênfase dos trabalhos, são também os efeitos dos gastos do governo (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Riani, 1951; Giambiagi & Além, 1999).

Tal aspecto é importante, pois os impostos indiretos, como visto anteriormente, são regressivos e de elevada participação no financiamento dos gastos públicos. Porém, esta carga tributária relativamente maior para indivíduos de classe inferior de renda poderia ser compensada por uma distribuição progressiva dos benefícios provenientes das despesas públicas (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Giambiagi & Além, 1999). O inverso também é verdadeiro caso se tenha uma progressividade na tributação em termos de equidade fiscal uma situação de distribuição perversa dos benefícios dos gastos reverteria tal vantagem (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Giambiagi & Além, 1999).

Outro ponto a destacar é a determinação do grau de progressividade do sistema tributário. Como o mercado não é perfeito assume-se a integral transferência do ônus tributário para o consumidor final. Se aliado a este fator tivermos um imposto com uma percentagem fixa sobre o total das despesas de consumo, a distribuição da carga tributária será regressiva, considerando a relação consumo renda decrescente (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Giambiagi & Além, 1999).

2. Estudos da arrecadação no nível municipal

Conforme dito anteriormente, a introdução do plano real e a posterior estabilização da inflação trouxe uma série de mudanças para as finanças municipais, uma vez que a inflação constituía uma fonte de financiamento do setor público, comprimindo as despesas em termos reais. Além disso, a implantação da Lei de Responsabilidade fiscal instituiu uma série de mecanismos de accountability para proporcionar maior controle das contas públicas, fazendo com que as prefeituras se preocupassem com a transparência de suas ações (BNDES, 2002).

Diante de tais desafios algumas iniciativas foram criadas para o desenvolvimento da administração financeira, dentre elas destaca-se o Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), implementado pelo BNDES a partir de 1997, com o objetivo de facilitar o processo de modernização gerencial e a eficiência fiscal dos municípios, aproveitar o potencial de arrecadação e contribuir para a redução da dependência municipal em relação às transferências federais e estaduais (BNDES, 2002).

Estudos recentes do BNDES sobre o andamento dos trabalhos das administrações municipais no que tange à administração tributária têm destacado alguns importantes pontos de modificação que resultaram em melhoria no processo de arrecadação. Estes pontos são Processos, Cadastro, Atendimento ao cidadão, Relações institucionais, Recursos humanos, Intervenção na legislação, Gestão da dívida ativa, Fiscalização, Estudos sócio-econômicos e tributários e Transparência (BNDES, 2002).

A revisão sistemática dos processos administrativos é sempre necessária para torná-los mais eficientes e favorecer a transparência das ações governamentais. Enquanto as práticas de trabalho não forem transformadas, a eficiência não pode ser alcançada.

A constante melhoria do cadastro é um fator indispensável e de grande impacto na arrecadação municipal. Deve-se buscar simplificar a vida do contribuinte, atualizar continuamente as informações e preservar as informações.

A principal razão da falta de pagamento não é a sonegação de impostos, mas o esquecimento, a falta de informação e as dificuldades para realizar o pagamento. Revisar os processos que resultam no atendimento ao cidadão é útil não só para facilitar a arrecadação, mas também para aumentar sua eficiência. Além disso, as melhorias no atendimento ao cidadão são um fator essencial para a promoção da cidadania. Dentre as melhorias possíveis, citam-se: aparelhamento (melhorar instalações), descentralização com concentração (centros de atendimentos descentralizados) e registro de atendimentos (detectar e promover a melhoria contínua).

A articulação com outros atores é fundamental para o bom desempenho dos processos, por exemplo, parceria com outros níveis de governo.

A modernização implica em mudanças nos sistemas de gestão de recursos humanos da prefeitura, os quais só serão implantados se forem acompanhados de treinamento, sensibilização e mudança de patamar cultural do ambiente interno.

A adaptação, ou mesmo a criação do código tributário municipal permite elevar a arrecadação sensivelmente, já que sistematiza as modificações nos instrumentos legislativos tornando-os mais acessíveis e executáveis, além de permitir a melhor distribuição da carga tributária.

A importância em destacar a gestão da dívida como uma dimensão diferenciada da arrecadação é a quantidade de ações para esse item: caracterização do contribuinte, padronizações das ações judiciais, acompanhamento efetivo das execuções, dentre outros.

Ações importantes nesse item podem ser enumeradas como a automação dos processos, novos sistemas de inteligência fiscal, aparelhamento e treinamento dos auditores fiscais, associados a uma política adequada de remuneração.

Através de um estudo sócio-econômico e tributário, é possível aumentar a capacidade de planejamento das prefeituras. O estudo permite prever as dificuldades a serem encarados os mecanismos para resolvê-las e os resultados esperados. Paralelamente, permite que a prefeitura reconheça quais os limites alcançáveis em termos de arrecadação e, portanto, saiba o quanto está explorando do seu potencial de arrecadação.

A prestação de contas, por si, já se configura um indicador das prefeituras bem-sucedidas, que priorizam a publicização dos resultados das ações de modernização.

A análise desses fatores é importante pois vem possibilitando o aprimoramento da arrecadação de tributos municipais, visível no programa de fortalecimento financeiro da Prefeitura de Vitória da Conquista, a qual participou do PMAT recebendo com recursos e apoio técnico.

3. Problema de Pesquisa - Estudo de caso

3.1. Programa Fortalecimento financeiro do município

O Programa de fortalecimento financeiro alegadamente com justiça fiscal e a serviço da cidadania vem sendo realizado pela Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista (BA) desde 1997.

Este programa recebeu a classificação de destaque no ciclo de premiação de 1999 do Programa Gestão Pública e Cidadania, considerado um dos cinco melhores programas participantes deste ciclo.

Neste ciclo de premiação o escopo de atuação em finanças municipais representou uma inovação ao demonstrar a preocupação da administração municipal com a arrecadação no nível local, em virtude da crise fiscal do Estado brasileiro e da tradicional dependência de governos estaduais e municipais em relação ao governo federal.

3.2. Histórico do município

Vitória da Conquista é o terceiro maior município do estado da Bahia, com 250 mil habitantes. É considerado um pólo regional abrangendo cerca de 84 municípios.

A gestão municipal que assumiu o mandato em 1997, encontrou o município em uma grave crise financeira, marcado pela escassez de recursos e pela cultura do clientelismo, que estava bastante presente na região, privilegiando o interesse de pequenos grupos. (Wampler e Barboza, 1999).

Para se ter uma idéia das dificuldades financeiras do município alguns exemplos podem ser apontados:

- Os serviços públicos, tais como limpeza de ruas e coleta de lixo, estavam paralisados por falta de pagamento.
- Atraso no pagamento dos salários do funcionalismo público, por cerca de quatro meses, inclusive o 13º salário.
- Atraso no pagamento das contas de água, energia elétrica, de telefones e diversos fornecedores.
- A Prefeitura possuía dívidas junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Em decorrência dessa falta de pagamento da Prefeitura junto a diversas entidades houve uma redução nos convênios a serem realizados com o estado e a União, diminuindo a possibilidade do município arrecadar recursos para seus programas.

Segundo o atual Secretário de Finanças do município de Vitória da Conquista a principal dificuldade para a implantação do programa foi a situação econômica caótica em que a cidade se encontrava:

“Nos primeiros quatro anos do governo participativo – 1997/2000 – as principais dificuldades residiram inicialmente na caótica situação financeira encontrada (salários atrasados, dívidas enormes, baixa arrecadação provocada pelo descrédito político, desestruturação da máquina administrativa e baixa auto-estima popular) e, também, durante quatro anos a maioria oposicionista e conservadora da Câmara de Vereadores procurou obstaculizar de todas as formas as ações progressistas do governo”.

Nesse período o montante de débitos da administração municipal atingia cerca de 83 milhões de reais o que equivalia a mais de duas vezes o orçamento anual do município (Wampler e Barboza, 1999).

A partir desta situação Vitória da Conquista passa a desenvolver em 1997 o programa do PMAT. O objetivo central do programa foi o de promover o saneamento financeiro, a fim de recuperar a credibilidade da prefeitura e restabelecer a prestação de serviços. Para tanto ele atuou em três frentes principais: elevação das receitas, controle e racionalização das despesas e aumento da participação popular na decisão sobre investimentos públicos.

3.3. Implantação

Dentre as três frentes de atuação do Programa, a terceira (participação popular) é considerada estratégica para o sucesso da ação, uma vez que a partir da do apoio e da participação da população haveria uma adesão às medidas sugeridas de aumento de arrecadação e diminuição de despesas que a princípio seriam impopulares e de difícil implementação efetiva (Caldas).

No que diz respeito à elevação de receitas algumas providências foram tomadas. Uma delas refere-se à instituição da cobrança do ISS por estimativa. Essa medida visava aumentar a arrecadação de pequenos estabelecimentos que dificilmente pagam esse imposto, devido à falta de uma fiscalização mais rigorosa e à recusa dos pequenos empresários em fornecer notas fiscais (Wampler e Barboza, 1999).

Para a cobrança do ISS por estimativa foi aplicada uma alíquota sobre o custo mínimo de manutenção do negócio, estimada pela prefeitura, baseada no número de empregados e em seus salários (calculado em um salário mínimo), aluguel (correspondente à pelo menos 1% do valor venal do imóvel) e lucro mensal (de acordo com o limite mínimo fixado pela legislação

do Imposto de Renda). Essa alíquota foi calculada para cerca de 100 tipos diferentes de atividades.

Se o contribuinte considerasse o valor estipulado excessivo ele poderia apresentar notas fiscais para comprovar o valor real a ser pago. Essa medida incentivou a emissão de notas fiscais e a ampliação da base tributária, a partir da incorporação de outros contribuintes que tenderiam à informalidade.

Paralelamente a cobrança do ISS por estimativa, foi desenvolvida ações no sentido de aumentar a eficiência da fiscalização mantendo-se o mesmo número de fiscais, pois a princípio não havia recursos para uma nova contratação.

Foram implantadas diversas medidas para incentivar o trabalho dos fiscais. Dentre elas, destaca-se a implantação de um novo sistema de pontuação baseado na remuneração variável dos fiscais (comissão), no qual era estipulado um número mínimo de contribuintes a serem visitados, cerca de 60 por mês. A partir desse mínimo o fiscal teria direito à comissão que varia de acordo com a quantidade de visitas realizadas. É interessante ressaltar que seriam apenas contados os autos de infração efetivamente pagos, o que obrigaria o funcionário acompanhar todo o processo de execução da dívida. O controle das visitas foi feito por amostragem.

O comentário do Secretário demonstra essas transformações:

“Em 1997, cada fiscal fazia no máximo 60 visitas por mês, não ultrapassando esse limite, atualmente (2002) cada fiscal executa no mínimo 60 visitas ao mês não existindo limite de visitas para cada fiscal. Os fiscais executam as atribuições vinculadas à fiscalização do Imposto Sobre Serviços e fazem a vistoria quando o contribuinte solicita remissão de IPTU. Existem 17 fiscais alocados na Divisão de Fiscalização do ISSQN distribuídos da seguinte forma: 4 (quatro) auditores fiscais e 13 (treze) Agentes de tributos, sendo que um faz a fiscalização de posturas junto à Secretaria de Serviços Públicos e outra é a Chefe da Divisão de Fiscalização que cuida do ISSQN. Em 1997 a fiscalização possuía 20 agentes de tributos”.

No que tange aos aspectos de gestão de recursos humanos, a prefeitura realizou, posteriormente, concurso para auditores fiscais e capacitação dos que já faziam parte do quadro.

Para diminuir a inadimplência dos impostos municipais foram adotadas as seguintes medidas:

- Redução da multa de mora, de 30 para 5%.
- Alongamento do prazo de parcelamento de débitos fiscais, de 24 para 50 meses.
- Realização de ampla campanha sobre a importância do pagamento do IPTU.
- Concessão de anistia de 50% para os débitos fiscais anteriores a 1997.
- Extinção da progressividade no tempo para terrenos não murados e sua substituição por uma alíquota maior de IPTU. A progressividade no tempo elevava muito o débito fiscal dos terrenos não murados e desestimulava os pagamentos. Com o fim da progressividade temporal e a criação de uma alíquota maior, não só se reduziu a inadimplência como se incentivou a construção dos muros, a fim de se obter diminuição do imposto devido.

Essas medidas tiveram um importante impacto na redução da inadimplência dos impostos municipais, entretanto ela girava em torno de 50% dos impostos municipais em 1999 (Wampler e Barboza, 1999).

Um dos princípios fundamentais do programa é a aplicação da progressividade no IPTU. Houve a isenção do imposto para famílias com renda até dois salários mínimos e que não possuíam outro imóvel além daquele em que residiam, não podendo passar de R\$ 7.800,00 (valor em julho de 1999) o valor do imóvel. Até julho de 1999, 4.107 famílias

havia recebido o benefício da isenção, o que correspondia a 10% das famílias habitantes de Vitória da Conquista (Wampler e Barboza, 1999).

Além disso, houve também a substituição da taxa de limpeza pública por uma elevação na alíquota do imposto. A taxa de limpeza pública tinha apenas três valores diferentes, de acordo com a região da cidade, esta taxa acabava penalizando os pobres que pagavam o mesmo valor que os mais ricos. A suspensão da taxa reduziu a tributação sobre as classes de menor renda, ao mesmo tempo em que a majoração das alíquotas do IPTU ampliou o diferencial pago pelas classes de renda superior (Wampler e Barboza, 1999).

3.4. Resultados das medidas implantadas

Como resultados das medidas implantadas houve um incremento considerável da receita própria e dos impostos municipais, conforme é mostrado na tabela a seguir.

Os salários dos funcionários foram colocados em dia, além de ser concedido um reajuste salarial no mesmo período. Os débitos com os demais credores e fornecedores foram negociados, sendo que em 1999 a prefeitura comprometia cerca de 12,5% de seu orçamento anual com o pagamento de dívidas.

Ainda no tocante às despesas, os gastos com água, combustível, energia elétrica passaram a ter um controle rígido para evitar desperdícios.

Com essas providências a prefeitura conseguiu restaurar sua credibilidade, readquirindo vários convênios com fornecedores, Estados e a União (Wampler e Barboza, 1999).

Receitas	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Orçamentária	30.423.544	25.330.317	14.283.327	30.287.457	42.449.437	52.537.474	80.967.924	93.015.105
Correntes	25.965.476	21.672.555	11.854.876	28.518.560	40.036.520	50.464.095	79.088.387	90.388.650
Tributária	3.716.335	3.565.237	1.895.744	4.583.192	6.120.408	6.652.724	7.705.043	8.870.174
Impostos	3.184.445	2.614.885	1.080.198	4.223.147	5.070.948	6.288.089	7.259.655	8.143.537
IPTU	635.974	645.388	143.875	677.368	1.330.741	1.778.799	2.186.627	2.296.712
ISS	2.267.916	1.499.169	635.673	2.644.950	3.403.480	3.919.422	4.605.203	5.430.376

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

3.5. Transparência e participação popular

A terceira frente de atuação do programa, aumento da participação popular na decisão sobre investimentos públicos, foi amplamente trabalhada no decorrer da implantação do programa.

Desde o início do mandato, a prefeitura desenvolveu uma relação muito próxima com diversas entidades da sociedade civil, tais como Lions e Rotary, para conseguir recursos básicos para funcionamento de algumas atividades. Com isto, tornou-se um costume a divulgação de balanços mensais das finanças municipais junto a essas entidades e a Câmara Municipal. Além disso, é possível obter no site da Prefeitura de Vitória da Conquista o balanço orçamentário demonstrando a adesão a LRF.

Ainda dentro desta terceira frente foi instituído o orçamento participativo no município, seguindo os modelos já desenvolvidos em Santos (SP), Porto Alegre (RS) e Ipatinga (MG). Em 1999 foi destinada a quantia de um milhão de reais para o orçamento participativo contido no orçamento de 2000. Os procedimentos do orçamento participativo em Vitória da Conquista têm três etapas. A primeira são as reuniões plenárias por bairro onde são votadas as obras prioritárias e eleitos os delegados de cada bairro. A segunda etapa é a definição das prioridades de cada uma das regiões em que se divide a cidade: leste, oeste e

interior. E, por fim, os delegados eleitos reúnem-se no Congresso do orçamento participativo e votam as prioridades de investimentos para o município e as linhas gerais a serem seguidas pela administração municipal.

É importante destacar que a Secretaria de Finanças participa das reuniões explicando, de forma didática, o orçamento, as receitas e despesas e como funciona a dinâmica financeira. Esta medida mostrou-se fundamental uma vez que a maioria dos participantes desconhecia tais conceitos e funcionamentos. (Wampler e Barboza, 1999).

A partir do depoimento do Sr. Edwaldo Alves foi possível perceber as transformações por que vem passando o orçamento participativo em Vitória da Conquista, bem como o seu desenvolvimento em 2002:

“O orçamento participativo em 2001 não realizou o processo de plenárias populares. A Comissão de Acompanhamento Popular do OP / CAPOP, considerou que havia atrasos em algumas obras provocados por erros em seu orçamento, e, então, decidiu realizar um seminário de avaliação com todos os delegados eleitos em 1997, 1999 e 2000, o que resultou em importantes alterações na metodologia do OP que foram aplicadas em 2002. Em 2002, realizou-se o maior Congresso do OP com 476 delegados titulares, 21 plenárias regionais e 10 plenárias temáticas. O Congresso analisou, alterou e aprovou todo o Orçamento Municipal, elegeu uma Comissão do OP, que decidirá sobre todos os investimentos da execução orçamentária”.

A instituição do orçamento participativo e a divulgação das finanças possibilitaram mudanças na relação entre Estado e sociedade e ampliação da cidadania. O Estado passou a ser público e estar a serviço dos cidadãos, que por sua vez foram incluídos, inclusive minorias, que até então eram excluídas e sem representatividade, no processo de tomada de decisões.

4. Conclusões

O chamado “Programa de Fortalecimento Financeiro com Justiça Fiscal a Serviço da Cidadania” mostrou-se uma iniciativa inovadora e bem sucedida ao conseguir recuperar a saúde financeira do município de Vitória da Conquista. O programa tem como características a simplicidade e a vontade política da prefeitura em realizar mudanças estruturais no município em um prazo relativamente curto de tempo, três anos, recuperou a credibilidade e a capacidade de investimento, inclusive em programas sociais.

Segundo secretário de Vitória da Conquista:

“O Programa de Fortalecimento Financeiro do Município com Justiça Fiscal a Serviço da Cidadania tem tido plena continuidade com o novo mandato iniciado em janeiro de 2001, uma vez que o resultado eleitoral significou a vitória, por larga margem, do projeto político e administrativo iniciado em 1997. Prossegue a linha ascendente da arrecadação dos tributos municipais, particularmente o IPTU e o ISSQN”.

E uma clara priorização, por parte da Prefeitura, às questões sociais:

“A racionalização e controle das despesas foram acentuadas, privilegiando-se ainda mais as áreas sociais – saúde e educação públicas abrangem 60 % dos nossos recursos – e, mais de 85 % do nosso quadro de funcionários trabalham prestando serviços diretamente à população, principalmente aqueles segmentos mais pobres (...) necessidade de continuar buscando soluções para a enorme demanda social da população mais pobre, levando-se em conta que os diversos problemas resolvidos já foram incorporados a prática diária do munícipe.”

As ações do programa no que diz respeito, especificamente, à arrecadação demonstram a implantação de diversos princípios dos estudos de arrecadação no nível local realizados pelo BNDES, inclusive a participação do município no PMAT, conforme informado pelo secretário:

“o BNDES (...) aprovou e destinou financiamento no âmbito do PMAT no valor de R\$ 1.603.000,00 que possibilitou a modernização do sistema de arrecadação municipal, aquisição de veículos para a fiscalização, o cadastramento imobiliário e comercial e as novas instalações da Secretaria de Finanças, cujo novo prédio foi inaugurado em dezembro de 2001 e o conjunto das atividades do PMAT encerraram-se em julho de 2002”.

Quanto ao atendimento aos princípios da Tributação, o programa de Vitória da Conquista obteve avanços no ISS e no IPTU.

No caso explicitado do ISS por estimativa de Vitória da Conquista, o que teoricamente o ISS não se aproximava em nenhum princípio com o sistema tributário ideal, temos que os princípios da equidade, progressividade e simplicidade foram atingidos, exceto o princípio da neutralidade.

Os princípios da equidade e da progressividade foram atingidos porque o ISS foi cobrado por estimativa para cem tipos de atividades levando em consideração a capacidade de contribuição de cada indivíduo que, por conseguinte, deve contribuir com uma parcela justa para o governo.

O princípio da simplicidade é alcançado, pois o ISS estimado é de fácil compreensão para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo.

O princípio da neutralidade não foi alcançado porque os impostos sobre serviços têm impacto negativo na eficiência econômica, ou seja, o imposto acaba sendo um custo para o prestador de serviço que repassa o valor ao consumidor final pelo aumento de preços.

Com relação ao IPTU arrecadado em Vitória da Conquista aproximou-se do sistema tributário ideal em termos da aplicação do princípio da equidade, da progressividade e simplicidade.

A equidade e a progressividade foram verificadas, pois cada contribuinte teve o pagamento do tributo de forma mais justa, através do imposto incidir sobre as propriedades de maior valor venal e aquelas de menores valores tiveram isenção do IPTU.

E, a simplicidade também é alcançada, quando se começa arrecadar o imposto a partir de 1997 com novo cadastro e isentando 50% das dívidas anteriores que eram pulverizadas em muitos contribuintes dificultando a arrecadação pelo governo.

Contudo, o princípio da neutralidade não é alcançado porque o imposto afeta a eficiência econômica, assim como o ISS, o IPTU é repassado ao consumidor final pelas empresas através do aumento de preços dos produtos ou serviços.

Portanto, o programa atingiu em seus dois principais tributos municipais a Justiça Fiscal, o referido princípio da Equidade.

5. Bibliografia

AFONSO, José Roberto e ARAÚJO, Erika Amorim. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, Gleise Heisler. Os municípios e as eleições de 2000. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2000.

CALDAS, Eduardo L. Justiça Tributária e Fortalecimento Financeiro do Município. In www.Federativo.Bndes.Gov.Br/dicas.

ERIS, Ibrahim, Eris, Cláudia C. C., Kadota, Décio K. e Zagha, Nessim R. A distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil. In: ERIS, Cláudia C. C. et al. Finanças públicas. São Paulo, Pioneira: Fipe, 1983.

GIAMBIAGI, Fabio e Além, Ana Cláudia. Finanças Públicas: teoria e prática. Rio de Janeiro, Campus, 1999.

GUARNIERI, Lucimar da Silva (org.). Modernização da gestão pública: uma avaliação de experiências inovadoras. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

LONGO, Carlos A. e Troster, Roberto L. Economia do setor público. São Paulo: Atlas, 1993.

MATIAS, Alberto B. e Campello, Carlos A. G. B. Administração financeira municipal. São Paulo: Atlas, 2000.

MUSGRAVE, Peggy B. e Musgrave, Richard A. Finanças Públicas: teoria e prática.

REZENDE, Fernando. Finanças Públicas. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, Flávio. Economia do setor público: uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 1990.

WAMPLER, Brian e BARBOZA, Helio B. Fortalecimento Financeiro do Município com Justiça Fiscal a Serviço da Cidadania. In Novas Experiência de Gestão Pública e Cidadania, 1999.

<http://www.pmvc.com.br> (site da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista).

http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/financas (site da Secretaria do Tesouro Nacional).