



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

LUIZ NESTOR MARTINS FILHO

Eficiência na Gestão Fiscal:

um estudo sobre a arrecadação de receitas próprias
do município de Alagoinhas/BA entre 2001/2006

Salvador

2007

LUIZ NESTOR MARTINS FILHO

Eficiência na Gestão Fiscal:

um estudo sobre a arrecadação de receitas próprias
do município de Alagoinhas/BA entre 2001/2006

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal da Bahia como
requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em
Administração

Orientador: **Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho**

Salvador

2007

LUIZ NESTOR MARTINS FILHO

Eficiência na Gestão Fiscal:
um estudo sobre a arrecadação de receitas próprias
do município de Alagoinhas/BA entre 2001/2006

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Salvador, 18 de junho de 2007.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho _____

Doutor em Planejamento Regional, University of London, LSE, Inglaterra.

Universidade Federal da Bahia.

Prof^a. Dr. Reginaldo Souza Santos _____

Doutor em Ciência Econômica, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Brasil.

Universidade Federal da Bahia.

Prof^a. Dr. José Matias Pereira _____

Doutor em Ciências Políticas, Universidad Complutense de Madrid, UCM, Espanha.

Universidade de Madria.

AGRADECIMENTOS

A Deus, sempre presente em minha vida.

Ao NPGA, pelo voto de confiança, ao escolher um não-administrador para participar desse conceituado programa, acreditando que o esforço próprio e a dedicação superariam as limitações acadêmicas.

Aos gestores e servidores do município de Alagoinhas/BA, sempre prestativos, mantendo as portas abertas para prestar informações e esclarecer as dúvidas existentes, especialmente o Secretário de Fazenda, que inúmeras vezes abriu seu gabinete.

Ao meu orientador e professor, que além dos ensinamentos e conselhos, conduziu a construção deste trabalho, pacientemente, lendo e relendo essas infindáveis páginas.

Aos professores do curso, pelos ensinamentos valiosos à conclusão desta dissertação.

Aos servidores do NPGA/NEPOL, sempre cuidadosos, prestativos e atenciosos.

Aos colegas e amigos formados ao longo do curso, que nunca deixaram de prestar auxílio nos momentos de dificuldade.

Aos meus chefes e, especialmente, aos colegas de trabalho do Departamento de Polícia Federal e posteriormente da Caixa Econômica Federal e do Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz - Fundação Oswaldo Cruz, os quais tanto se empenharam para que eu pudesse assistir às aulas e concluir a pesquisa de campo, apesar de todas as adversidades existentes.

Aos meus familiares e amigos que me apoiaram e incentivaram, especialmente a Marcelo e Cid, que absorveram parte de minhas atividades profissionais, durante o curso.

Especialmente a Carine, minha namorada e o amor de minha vida, que durante esses dois longos anos não só compreendeu as limitações advindas com o curso, como apoiou e acompanhou o desenvolvimento deste trabalho.

Ao longo dessa jornada foram inúmeras as pessoas a quem devo meus sinceros agradecimentos em função da ajuda e apoio prestados. Razão pela qual desde já me desculpo a aqueles não expressamente nominados, mas que sem sombra de dúvida dividem comigo este momento. A todos, muito obrigado!

RESUMO

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), desde a sua promulgação, tornou-se um dos principais instrumentos para o planejamento e controle das finanças públicas. Determinou entre outras regras, a efetiva instituição, previsão e arrecadação de tributos próprios, bem como regras que limitaram a formação de déficits e endividamento públicos, tudo a fim de que seja alcançada a chamada Gestão Fiscal Responsável. Concluídas as primeiras gestões sob a vigência da norma, pode-se observar alguns de seus efeitos sobre a gestão pública. Nesse contexto, este estudo de caso versa sobre a aplicação da LRF à gestão fiscal, especificamente no que se refere à arrecadação das receitas municipais, buscando apresentar um exemplo bem sucedido, ou seja, eficiente e responsável. Para tanto, procurou-se responder a seguinte questão: como a Prefeitura Municipal de Alagoinhas (PMA), mesmo atendendo as regras e limites para endividamento estabelecidos pela LRF, conseguiu aumentar suas receitas na gestão 2001/2004 e exercícios 2005-2006?. O objetivo geral do estudo foi analisar a gestão fiscal das receitas da PMA, sob a égide das determinações da LRF e especificamente, identificar cinco pontos: 1º) as regras estabelecidas para previsão, arrecadação e controle das receitas tributárias e transferidas, determinadas pela LRF; 2º) as restrições e limites impostos pela LRF à gestão das receitas e o endividamento público municipal; 3º) como as regras da LRF influenciaram a gestão fiscal das receitas da Prefeitura de Alagoinhas, no período de 2001-2004; 4º) a influência das transferências, constitucionais e voluntárias, estaduais e federais, na gestão fiscal das receitas de Alagoinhas e; 5º) as práticas de gestão adotadas no período 2001-2006, que possibilitaram o aumento das receitas próprias e transferidas. Finda a pesquisa, identificaram-se as regras e limitações, bem como os instrumentos trazidos pela LRF e sua influência na gestão municipal. Identificou-se, ainda, que a PMA alcançou resultados fiscais expressivos mediante o investimento em uma gestão fiscal mais eficiente, que somada aos recursos transferidos possibilitou o aumento da despesa pública sem o endividamento em paralelo.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Receitas; Gestão Fiscal, Municípios; Prefeitura Municipal de Alagoinhas.

ABSTRACT

Since its promulgation, the Complementary Law nº 101/2000 (LRF) became one of the main instruments for the planning and control of the public finances. It determined, among others rules, the effective institution, forecast and collection of own tributes, as well as rules that limited the occurrence of deficits and public indebtedness, aimed at achieving the Fiscal Responsibility Management. After the first implementations under the the norm, the first effects are observed on the public administration. In this context, this case study focuses specifically on the application of the LRF to the fiscal management, especially regarding the collection of municipal incomes, seeking to show a successful example that is efficient and responsible. For such purpose, it sought to answer how the Municipal City hall of Alagoinhas (PMA), even observing the rules and limits for indebtedness established by the LRF, managed to increase its budget in the administration of 2001/2004 and exercises 2005-2006. The general objective of the study was to analyze the fiscal management of income of the PMA, under the determination of the LRF and, specifically, to identify five points: 1º) To identify the rules established for forecast, collection and control of income and transferred taxes, determined for the LRF; 2º) To identify the restrictions and limits imposed by the LRF to the management of incomes and the municipal public indebtedness; 3º) To identify how the rules of the LRF influenced the fiscal management of incomes of the City hall of Alagoinhas, in the period of 2001-2004; 4º) To identify the influence of the transferences, constitutional and voluntary, state and federal, in the fiscal management of incomes of Alagoinhas; 5º) To identify the management practices adopted in the period 2001-2006, that allowed the increase of incomes owned and transferred. After this research, were identified the rules and limitations, as well as the instruments brought by the LRF and its influence in the municipal management. It was also identified that the PMA reached expressive fiscal results through investment in a more efficient fiscal management, which, together with the transferred resources, allowed the increase of the public expenses without the indebtedness in parallel.

Key-Words: Fiscal Responsibility Law; Incomes; Fiscal Management, Municipal Districts; Municipal District of Alagoinhas.

*Você pode ter um Senhor, você pode ter um Rei, mas
o homem para temer é o coletor de impostos.*

Provérbio Sumério.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC	Assembléia Nacional Constituinte
BA	Bahia
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
CTN	Código Tributário Nacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GSN	Governos subnacionais
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
ICMS	Imposto sobre 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
IPi	Imposto sobre produtos industrializados
IPTU	Imposto sobre a propriedade territorial e predial urbana
IPVA	Imposto sobre propriedade de veículos automotores
IR	Imposto de renda
ISSQN	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre 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 à sua aquisição
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PMA	Prefeitura Municipal de Alagoinhas
PPA	Plano Plurianual
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RMS	Região Metropolitana de Salvador
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SAAE/ALA	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinhas
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCM/BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Receita do Município de Alagoinhas - 1997/2006 (Mil R\$)

14

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - RECEITA MÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 2001/2005 (R\$)	15
TABELA 2 - ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO 1988/1997 (MILHÕES R\$)	67
TABELA 3 - COMPOSIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO 1960/2000	68
TABELA 4 - ARRECADAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS EM 2002	68
TABELA 5 - PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO E ESTADOS NA RECEITA CORRENTE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (%)	69
TABELA 6 - RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECADADA E DISPONÍVEL – 1998/2002	71
TABELA 7 - MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM DÉFICIT CORRENTE 1997/2003 (%)	73
TABELA 8 – EVOLUÇÃO DO SALDO E EXECUÇÃO DA DÍVIDA ATIVA 2000/2006	122
TABELA 9 - RECEITA DO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS 1997/2006 (MIL R\$)	153
TABELA 10 – RECEITA MÉDIA DOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO X ALAGOINHAS 2001/2005 (R\$)	154
TABELA 11 - RECEITA TRANSFERIDA A ALAGOINHAS 1997-2006 (MIL R\$)	154
TABELA 12 - RECEITA TRIBUTÁRIA DE ALAGOINHAS/BA 1997-2006 (MIL R\$)	157
TABELA 13 - RECEITA TRIBUTÁRIA MÉDIA DOS MUNICÍPIOS X ALAGOINHAS (R\$)	157
TABELA 14 - RECEITAS PRÓPRIAS DE ALAGO INHAS 2001/2006 (R\$)	159
TABELA 15 - RECEITA PER CAPITA DE ALAGOINHAS/BA 1997-2006 (R\$)	162
TABELA 16 - ENDIVIDAMENTO DO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS 2000/2006 (MIL R\$)	164
TABELA 17 – EVOLUÇÃO DA RECEITA X DÍVIDA 1997-2006 (MIL R\$)	165
TABELA 18 – RELAÇÃO PIB x RECEITA x DÍVIDA DE ALAGOINHAS/BA 1997-2006 (R\$)	166

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	12
1.1.	OBJETO DE ESTUDO, PROBLEMA DE PARTIDA, HIPÓTESES, OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	16
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1.	FEDERALISMO E O BRASIL	21
2.1.1.	FEDERALISMO: ORIGENS E CONCEITOS	21
2.1.2.	O ESTADO E A FEDERAÇÃO BRASILEIRA	25
2.1.3.	A ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E OS MUNICÍPIOS	27
2.1.4.	AUTONOMIA MUNICIPAL	32
2.2.	FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E OS ANTECEDENTES DA LRF	35
2.3.	A LRF E O CONTEXTO DA SUA PROMULGAÇÃO	44
2.4.	FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL	53
2.4.1.	O SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO E A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS	59
2.5.	EFICIÊNCIA NA GESTÃO FISCAL: OPORTUNIDADES E OBSTÁCULOS AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	74
2.5.1.	O OP COMO INSTRUMENTO DA EFICIÊNCIA FISCAL	85
3.	A LRF E A GESTÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS	91
3.1.	LRF: FINALIDADE, INOVAÇÕES E CONCEITO	91
3.2.	A LRF E SUAS IMPOSIÇÕES À GESTÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS	97
3.2.1.	A LIMITAÇÃO AO ENDIVIDAMENTO A PARTIR DA LRF	102
3.2.2.	TRANSPARÊNCIA, PLANEJAMENTO E CONTROLE NA GESTÃO FISCAL: INSTRUMENTOS PARA A GERAÇÃO DE RECEITA	106
4.	PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS: ESTRUTURA E COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO NA ERA DA LRF	113
4.1.	DECISÕES DO TCM/BA SOBRE AS CONTAS DA PMA/BA	115
4.2.	INSTRUMENTOS E PRÁTICAS PARA A EFICIÊNCIA FISCAL NA ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS DA PMA/BA	124
4.2.1.	A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA PMA/BA: A RELAÇÃO EXECUTIVO X LEGISLATIVO E A ADMINISTRAÇÃO FISCAL	124
4.2.2.	A ATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS/BA	128
4.2.3.	A PERCEPÇÃO DOS GESTORES DE ALAGOINHAS SOBRE A LRF	131
4.2.4.	PLANEJAMENTO, CONTROLE E INSTRUMENTOS PARA GESTÃO FISCAL NA SEFAZ/ALA	139
4.2.5.	A RELAÇÃO DA SECRETARIA DE FAZENDA DE ALAGOINHAS COM OS CIDADÃOS	145
4.3.	A BUSCA DA EFICIÊNCIA FISCAL NA PMA: A CONSTATAÇÃO DE RESULTADOS 2001/2006	152
5.	CONCLUSÕES	167
6.	REFERÊNCIAS	173
7.	ANEXOS	182

1. INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), desde sua promulgação, tornou-se um dos principais instrumentos para o planejamento e controle das finanças públicas nos três níveis de governo.

Essa norma foi inserida no ordenamento jurídico pátrio em um contexto de ajustes fiscais e de turbulência econômica internacional, com a função de trazer mais responsabilidade e transparência à gestão pública. A LRF impôs aos gestores uma nova realidade, na qual se fez presente uma série de restrições ao manejo do orçamento em cada ente federativo, determinando a estes, entre outras regras, a efetiva instituição, previsão e arrecadação de tributos próprios, bem como regras limitando a possibilidade de geração de receita para financiamento do déficit público por meio do endividamento. Tudo, a fim de que seja alcançada a chamada Gestão Fiscal Responsável.

A LRF é uma lei federal cujos efeitos repercutem em todo o país, vez que constitui obrigações a cada ente da federação. Sua função primordial, dentro do Plano de Estabilização Fiscal (PEF), foi garantir os planos de ajuste e equilíbrio fiscal determinados pelo executivo federal, na segunda metade da década de 90 (sob orientação do FMI), com o intuito de manter o controle inflacionário e salvaguardar o país das crises financeiras decorrentes da fuga de capitais internacionais.

Somente agora, cerca de seis anos após a promulgação da LRF, quando se completaram as primeiras gestões na esfera municipal sob a vigência da norma, mandatos 2001/2004, é possível observar os primeiros efeitos dessa norma sobre a gestão pública.

Com a vigência da LRF, o pacto federativo foi reformulado e, com isso, a instituição de políticas públicas e a aplicação de recursos nas esferas subnacionais sofreram sérias limitações, as quais, como dito, a partir de agora, podem ser estudadas devido ao adequado distanciamento temporal.

A teoria existente sobre o assunto ainda é restrita a poucos livros e alguns trabalhos

acadêmicos. A produção doutrinária trata, em sua maioria, das linhas gerais sobre o tema, sem grande esforço de aprofundamento, tanto no que se refere à teoria como à prática, não levando em consideração as peculiaridades regionais e, principalmente, locais.

Considerando a importância dos municípios na Federação brasileira e pelo fato de os trabalhos a respeito das implicações da LRF sobre as gestões municipais ainda constituírem material parco e esparso, tanto no que se refere a todas as esferas de governo, como especialmente em relação à esfera municipal, fazem-se necessários estudos sobre o tema e suas implicações na gestão pública, a fim de que se busquem os novos modelos de gestão fiscal surgidos desde 2000, principalmente aqueles que apontem para uma atuação estatal eficiente e, sobretudo, responsável.

Este estudo de caso versa sobre a gestão fiscal do município de Alagoinhas/BA, especificamente no que se refere à arrecadação das receitas municipais próprias, à luz das determinações trazidas pela LRF para uma gestão fiscal responsável. Para tanto, inicialmente, é necessário identificar qual o tipo de município a ser estudado, utilizando parâmetros de tamanho, maior ou menor relevância econômica, potencial de arrecadação própria, distância ou proximidade da capital do Estado e, por fim, a questão de estar submetido ou não a todos os ditames da LRF desde a sua promulgação.

Quanto à escolha do município, elegemos como critério que este deveria estar inserido no âmbito do Estado da Bahia. Deveria, ainda, ser de grande porte pois consideramos que em função do seu tamanho, além de estar totalmente submetido à LRF desde a sua promulgação, possui uma infra-estrutura administrativa mínima capaz de executar as determinações legais.

No que se refere ao aspecto econômico, elegemos como critério que o município se encontre no interior do Estado da Bahia, de modo que não haja influência direta da capital, em decorrência do movimento criado em torno da Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Outro critério adotado como pré-requisito para a seleção foi a necessidade das contas do chefe do executivo terem sido aprovadas pelo TCM/BA, com ou sem ressalvas, ao longo dos mandatos 2001/2006. Consideramos a aprovação das contas um requisito mínimo para que se possa verificar se os resultados fiscais foram obtidos em consonância com as disposições legais e se coadunam ou não com o esperado para a situação.

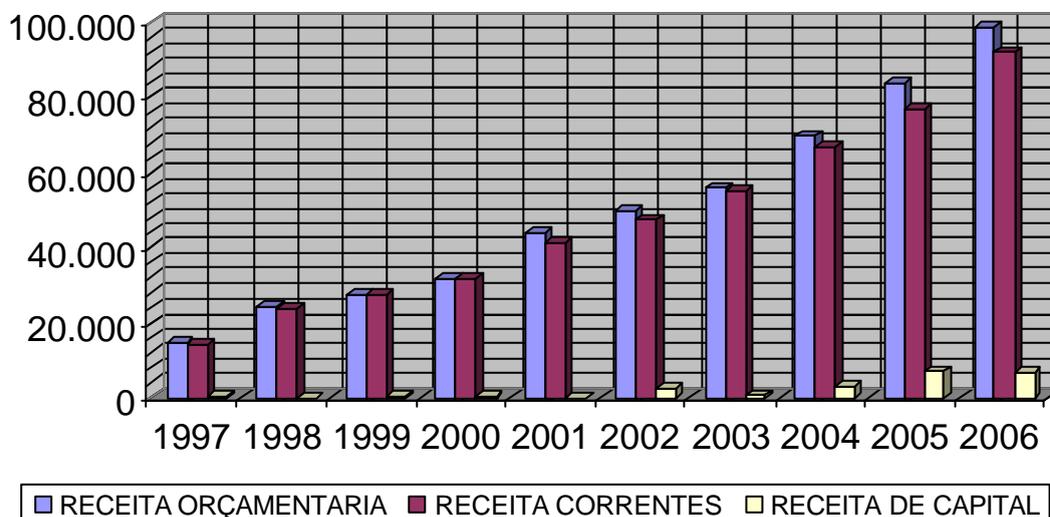
Segundo o TCM/BA (1996), os municípios de grande porte são aqueles que possuem população superior a 60.000 habitantes. O Estado da Bahia congregava em 2000, quando da aprovação da LRF, 417 municípios, dos quais 256 (61,39%), com menos de 20 mil habitantes,

são considerados de pequeno porte; 134 (32,29%), com menos de 60 e mais de 20 mil habitantes, são de médio porte; e os 27 (6,51%) restantes constituem os municípios de grande porte do Estado¹. Dentre os municípios de grande porte, 10 (2,40%) se localizam na região metropolitana de Salvador (RMS), restando entre os grandes apenas 17 municípios no interior do Estado.

Tiveram suas contas aprovadas pelo TCM/BA em todos os anos entre 2000 e 2005, no interior: Alagoinhas (129.617 hab), Brumado (61.634 hab), Feira de Santana (480.692 hab), Itapetinga (57.800 hab), Jacobina (76.429 hab), Paulo Afonso (96.428 hab) e Santo Antonio de Jesus (77.340 hab). Na RMS: Salvador (2.440.886 hab), Lauro de Freitas (113.258 hab) e Simões Filho (93.968 hab).

Em um contexto no qual alguns municípios têm se sobressaído na busca por recursos para sua manutenção e investimentos, com o objetivo de demonstrar um desses exemplos, foi elaborado o presente trabalho, que apresenta o caso da Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA (PMA).

Figura 1 - Receita do Município de Alagoinhas - 1997/2006 (Mil R\$)



Fonte: elaborada pelo autor a partir de informações da STN/FINBRA, RGF e RREO Alagoinhas (2001/2006).

A escolha do município a ser estudado decorreu de um levantamento preliminar que apontou Alagoinhas como um dos 17 municípios interioranos de grande porte, fora da RMS, que, além de ter as contas do chefe do executivo aprovadas entre 2001-2005, apresentou crescimento

¹ Atualmente, 32 municípios baianos têm mais de 60.000 habitantes. Até o ano de 2000, apenas Alagoinhas, Barreiras, Brumado, Camaçari, Campo Formoso, Candeias, Eunápolis, Feira de Santana, Guanambi, Ilhéus, Ipira, Itabuna, Itamaraju, Jacobina, Jequié, Juazeiro, Lauro de Freitas, Paulo Afonso, Porto Seguro, Salvador, Santo Antonio de Jesus, Senhor do Bonfim, Serrinha, Simões Filho, Teixeira de Freitas, Valença e Vitória da Conquista. Posteriormente foram incluídos no grupo os municípios de Casa Nova, Irecê, Itaberaba Itapetinga e Santo Amaro.

constante de seu orçamento público, tanto na gestão que antecedeu a LRF (1997/2000) como na gestão subsequente à aprovação da norma (2001/2004).

Como se vê na Figura 1, as receitas orçamentárias da PMA, segundo a base de dados STN/FINBRA, eram em 1997 na ordem de R\$ 14.6 milhões, atingindo cerca de R\$ 31.6 milhões no ano de 2000. Na gestão 2001/2004, primeira sob total submissão à LRF, atingem o expressivo patamar de R\$ 41.3 milhões já no primeiro ano, e fecham essa gestão (2004) na casa dos R\$ 69.8 milhões. Reeleito o governo, as receitas orçamentárias municipais mantiveram a tendência de crescimento já observada, aproximando-se no ano de 2006 do montante de R\$ 100 milhões.

Ao realizarmos uma comparação entre as receitas do município de Alagoinhas/Ba e a taxa de crescimento das suas receitas orçamentárias e correntes com a média dos municípios brasileiros e nordestinos, entre os anos de 2001 e 2005, percebe-se, facilmente, que não só o orçamento como um todo cresceu, como a taxa deste crescimento superou a taxa das referidas médias.

TABELA 1 - RECEITA MÉDIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 2001/2005 (R\$)							
		2001	2002	2003	2004	2005	? 2001/2005
Receita Orçamentária Média	Brasil	17.109.854	19.826.496	23.778.211	26.568.736	29.811.712,00	74%
	Nordeste	10.634.632	13.005.978	14.472.692	16.078.963	18.702.072,00	76%
	Alagoinhas	41.294.490,45	49.598.226,22	55.741.506,55	69.831.952,03	75.543.000,00	83%

Fonte: elaborada pelo autor segundo informações: STN/FINBRA 1997/2003; RREO e RGF Alagoinhas 2001/2006; Breameaker (2002, 2003, 2004, 2005, 2006).

Certamente, Alagoinhas não foi o único município baiano a apresentar crescimento no volume de receitas disponíveis, mesmo porque a partir da CF/88 um grande volume de receitas vem sendo disponibilizado aos municípios por meio da atribuição de competência tributária e do sistema de transferência de receitas. O que torna o caso Alagoinhas/BA digno de estudo é o fato desse município, que possui um volume de receitas relevante, apresentar um contínuo crescimento de suas receitas orçamentárias (em volume), apesar da limitação ao endividamento a partir de 2001, já sob a égide da LRF. Destaca-se, ainda, o fato desse crescimento superar as médias nacional e regional.

Considerando as limitações atualmente existentes no que se refere à concessão de empréstimos e à superação da taxa de crescimento médio das receitas orçamentárias, estimamos que o aumento do volume de receitas resulte de uma gestão eficiente. Como foi realizada essa gestão e os seus resultados, serão objetos a serem investigados neste trabalho, conforme veremos adiante.

A Cidade de Alagoinhas, segundo informação do sítio de internet da Prefeitura, situa-se aproximadamente a 107 KM da capital baiana, e faz limite com os municípios de Inhambupe, Catu, Araçás, Entre Rios, Teodoro Sampaio e Aramari. Constitui um pólo regional ao lado de Feira de Santana e possui, atualmente, uma população superior a 138 mil habitantes, o que faz dela o 8º município da Bahia em população; seu território se estende por 733,9 km², e tem como principais atividades econômicas a extração de petróleo e gás natural, comércio, agricultura e agropecuária. O município teve sua emancipação com o desmembramento do Município de Inhambupe, por meio da Resolução Provincial nº 442, de 16.06.1852.

A despeito do relevante crescimento das receitas orçamentárias ao longo de três mandatos, com duas gestões distintas, as contas do chefe do executivo, já julgadas seis vezes pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) apresentaram resultados distintos dentro das gestões de cada um dos Prefeitos. No ano de 2000, referente ao último ano do mandato de João Batista Fiscina (1996/2000), as contas foram rejeitadas pelo TCM. Nos cinco anos seguintes, referentes à gestão do atual Prefeito Joséildo Ribeiro Ramos (reeleito), as contas foram aprovadas (ainda que com ressalvas).

Escolhido o município passamos, a seguir, ao objeto de estudo, problema de partida, hipóteses e a metodologia.

1.1. OBJETO DE ESTUDO, PROBLEMA DE PARTIDA, HIPÓTESES, OBJETIVOS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em razão das implicações trazidas ao pacto federativo pela promulgação da LRF no ano 2000, o objeto de estudo deste trabalho é: a gestão fiscal do Município de Alagoinhas/BA, durante o mandato 2001-2004 e exercícios 2005-2006, frente às regras instituídas pela Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) para a arrecadação das receitas municipais.

Considerando que a LRF limitou rigidamente a geração de receita, via endividamento, para cobertura do déficit público, temos o seguinte problema de partida: como a PMA, mesmo atendendo às regras e limites para endividamento estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conseguiu aumentar suas receitas na gestão 2001/2004 e exercícios 2005-2006?

Para responder ao problema de partida, temos as seguintes hipóteses:

1ª Os gestores da PMA ao assumirem o mandato em 2001, buscaram implementar uma gestão fiscal responsável e mais eficiente, elevando a arrecadação da receita própria,

adequando a legislação fiscal, atualizando o Cadastro de Contribuintes, aumentando a fiscalização e melhorando a relação com seus contribuintes. Com o crescimento das receitas próprias, os gestores municipais adequaram o percentual de endividamento aos limites impostos pela LRF e legislação pertinente.

2ª Os mencionados gestores, ao atuarem no sentido da observância das regras de destinação mínima de recursos vinculados e enquadramento da dívida municipal abaixo dos limites legais, possibilitaram a adesão da PMA a Programas Federais que repassaram recursos, o que permitiu um aumento ainda maior das receitas.

O objetivo geral da presente pesquisa é: analisar o processo de aumento da arrecadação pela gestão fiscal das receitas da Prefeitura Municipal de Alagoinhas, no período da gestão 2001-2004 e exercícios 2005-2006, sob a égide das determinações da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Os objetivos específicos são:

1º Identificar as regras estabelecidas para previsão, arrecadação e controle das receitas, determinadas pela LRF aos municípios.

2º Identificar as restrições e limites impostos pela LRF à gestão das receitas e o endividamento público municipal.

3º Identificar como as regras da LRF influenciaram a gestão fiscal das receitas da Prefeitura Municipal de Alagoinhas, no período de 2001-2006.

4º Identificar a influência das transferências, constitucionais e voluntárias, estaduais e federais, na gestão fiscal das receitas da Prefeitura Municipal de Alagoinhas.

5º Identificar as práticas de gestão adotadas na Prefeitura Municipal de Alagoinhas, no período 2001-2006, as quais possibilitaram o aumento das receitas.

Em razão dos efeitos da LRF no âmbito municipal ainda serem pouco conhecidos e a doutrina nesse ponto ainda escassa, a estratégia de pesquisa adotada neste trabalho é o estudo de caso.

Segundo Yin (2005, p.20), utiliza-se o estudo de caso como estratégia de pesquisa para: “contribuir com o conhecimento que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, além de outros fenômenos relacionados”. Constitui esta uma das estratégias de pesquisa comumente utilizadas em administração, decorrendo sua necessidade “do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos”.

Para Yin (2005, p.25-26), da mesma forma, se você quiser saber “o que” o governo realmente fez após anunciar um novo programa, [...] se você precisasse saber “como” ou “por que” o programa funcionou (ou não), teria que se dirigir ou para o estudo de caso ou para um experimento de campo.

O estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes. O estudo de caso conta com muitas das técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e entrevistas das pessoas neles envolvidas. [...] o poder diferenciador do estudo de caso é sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações (YIN, 2005, p.25-26).

O estudo de caso, para Yin (2003), é uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Para esse autor, em outras palavras:

[...] o estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo - tratando da lógica de planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise dos mesmos. Nesse sentido, o estudo de caso não é nem uma tática para a coleta de dados nem meramente uma característica do planejamento em si (STOECKER, 1991), mas uma estratégia de pesquisa abrangente (YIN, 2003, p.32-33).

Escolhido o estudo de caso como estratégia de pesquisa, passamos aos procedimentos utilizados no presente trabalho:

1. Revisão da literatura, com a utilização de pesquisa e leitura em diversas fontes, tais como livros, revistas especializadas, artigos, relatórios técnicos e documentos governamentais, disponíveis em meio físico ou eletrônico, a fim de construir um quadro referencial teórico para a pesquisa;
2. Pesquisa empírica no Município de Alagoinhas:
 - 2.1 Análise da legislação e documentos fiscal-orçamentários do Município, pertinentes ao período estudado, que estejam disponíveis em portais de internet, publicados no Diário Oficial do Município, bem como aqueles que vierem a ser disponibilizados em meio físico. Esses documentos possibilitarão a identificação dos procedimentos institucionais realizados em acordo ou desacordo com a LRF e, principalmente, dos resultados obtidos ao longo do período estudado.
 - 2.2 Realização de entrevistas semi-estruturadas junto ao corpo técnico-administrativo e gestores, de modo a dirimir dúvidas quanto aos dados

levantados, bem como colher informações que não podem ser identificadas a partir das fontes secundárias.

Ao tempo em que as fontes secundárias demonstrarão os resultados alcançados, as fontes primárias terão o importante papel de evidenciar as motivações e dirimir as dúvidas existentes.

A técnica de tratamento de dados será a análise qualitativa. Vieira (2004, p.17) indica que essa técnica tem sido “mais utilizada em alguns campos específicos de investigação nas ciências sociais, notadamente na antropologia, na história e na ciência política”. No entanto, vem crescendo o interesse pela análise qualitativa em estudos das ciências naturais e aplicadas “como a administração em geral e os estudos organizacionais em particular, a sociologia, a psicologia, a lingüística, a saúde, o planejamento urbano, a educação, a avaliação de políticas públicas, entre outras”. Esse mesmo autor aponta que:

A pesquisa qualitativa pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Como sugere Alasuutari (1995:7), a análise qualitativa é aquela em que a “lógica e a coerência da argumentação não são baseadas simplesmente em relações estatísticas entre variáveis, por meio das quais certos objetos ou unidades de observação são descritos”. Entretanto, é bom lembrar que a não utilização de técnicas estatísticas não significa que as análises qualitativas sejam especulações subjetivas. Esse tipo de análise tem por base conhecimentos teórico-empíricos que permitem atribuir-lhe cientificidade. Frequentemente encontram-se análises quantitativas como fundamento de análises qualitativas (VIEIRA, 2004, p.17).

Vieira (2004) segue explicando que, para Lüdke e André (1986) e Trivifto (1987), as análises qualitativas têm como característica:

[...] serem essencialmente descritivas, utilizando, com freqüência, transcrições de entrevistas e de depoimentos, e citações que permitam corroborar os resultados e oferecer alguns pontos de vista. Assim pode-se afirmar que a lógica e a coerência da argumentação na pesquisa qualitativa baseiam-se em uma variedade de técnicas usadas de uma maneira qualitativa, tais como entrevistas formais e informais, técnicas de observação de campo, análise histórica, etnografia (VIEIRA, 2004, p.17).

Por fim, cabe ressaltar, conforme Alasuutari (1995 *apud* VIEIRA, 2004, p.17), que a definição de pesquisa qualitativa não implica, necessariamente, na exclusão de algumas análises quantitativas dos dados qualitativos levantados.

O presente trabalho foi organizado em cinco capítulos, incluindo-se neste conjunto o presente capítulo.

O segundo capítulo engloba o referencial teórico utilizado, subdividindo-se nas seções: federalismo e o Brasil; federalismo fiscal brasileiro e os antecedentes da LRF; a LRF e o

contexto da sua promulgação; finanças públicas no Brasil; eficiência na gestão fiscal: oportunidades e obstáculos aos municípios brasileiros. Esse capítulo permitirá uma compreensão mais apurada dos resultados obtidos em campo e de como se formou o contexto que hoje permeia a situação fiscal dos municípios brasileiros.

Em atendimento aos dois primeiros objetivos específicos, apresenta-se, no terceiro capítulo, a LRF em suas implicações com a gestão das receitas municipais. Para tanto, o capítulo foi subdividido nas seguintes subseções: LRF - finalidade, inovações e conceito; a LRF - imposições à gestão das receitas municipais; a limitação ao endividamento a partir da LRF; transparência, planejamento e controle na gestão fiscal - instrumentos para a geração de receita. Em atendimento aos demais objetivos, apresentam-se, no quarto capítulo, os dados empíricos coletados e analisados, relacionando-os com o referencial teórico previamente apresentado. Finalmente, o quinto e último capítulo apresenta as considerações finais.

Esperamos que este trabalho, ao tratar de questões relativas à arrecadação municipal, tenha a capacidade de, ao menos, trazer alguns elementos para iluminar uma questão tão importante e que permeia os interesses de cerca de 5.500 municípios e mais de 180 milhões de habitantes, cujas soluções, por ainda não serem vislumbradas, tencionam as relações federativas no cenário político brasileiro.

Assim vistos o objeto, o problema de partida, as hipóteses, os objetivos, os limites e a metodologia que permeiam a presente pesquisa, passamos a tratar, no próximo capítulo, do referencial teórico que embasa este trabalho.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo congregará em suas seções o referencial teórico deste trabalho, subdividindo-se em cinco seções: federalismo e o Brasil; federalismo fiscal brasileiro e os antecedentes da LRF; a LRF e o contexto da sua promulgação; finanças públicas no Brasil; eficiência na gestão fiscal oportunidades e obstáculos aos municípios brasileiros.

2.1. FEDERALISMO E O BRASIL

Nesta seção, apresentam-se as principais características e peculiaridades do federalismo brasileiro, trazendo em conjunto alguns elementos da forma de Estado e de governo adotados no Brasil.

A compreensão dos princípios federativos tem sua importância elevada para este trabalho, na medida em que as mudanças constitucionais promovidas no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), relacionam-se intrinsecamente com estes, que por sua vez influenciaram diretamente a construção da atual estrutura fiscal dos entes federados.

2.1.1. Federalismo: origens e conceitos

A partir do colapso das instituições feudais, surgiu na Europa o Estado moderno, cujo resultado foi a concentração de poder nesses Estados com “unitarismo, centralismo, soberania, direito divino, absolutismo de ferro” (BONAVIDES, 1995, p.84), padrões imperantes da época que apoiaram as monarquias da Europa ocidental. Como o Estado moderno, difundiram-se os pensamentos de Locke, Montesquieu e Rousseau. Mas, ainda que a Europa tenha sido o berço dos ideais federativos, essas idéias vingariam inicialmente no Novo Mundo, mais precisamente, nas colônias inglesas na América, que consagraram em nome da liberdade humana “alguns princípios cardeais de organização do Estado moderno: o federalismo, a separação de poderes, os direitos naturais da pessoa humana”(idem).

A independência das colônias inglesas foi resultado “de um fenômeno histórico e político decorrente das relações entre as colônias britânicas na América do Norte e destas com a

Inglaterra”, quando as colônias intentando a defesa da liberdade conquistada, bem como de seus interesses econômicos, sociais, políticos, declararam sua independência em 1776 (GONÇALVES SILVA, 2003, p.5-6).

No intuito de firmarem as suas soberanias, as colônias acordaram por tratado a criação de uma confederação. Entretanto, esta não possuía entre as suas atribuições poder para legislar ou para instituir receitas originárias de tributos, o que teve como consequência a impotência desta Confederação frente a seus próprios Estados autônomos. Como decorrência de tais fragilidades e no intuito de eliminá-las, a Confederação foi abandonada em maio de 1787, na Filadélfia, quando foi adotada a forma federativa de Estado² (GONÇALVES SILVA, 2003, p.6-7; TEMER, 2001, p.70).

Temer (2001, p.71) acrescenta que, a partir do exemplo Norte Americano, as Federações passaram também a se formar com a criação das autonomias regionais nos Estados unitários (repartição de competências), e não apenas pelo agregamento de Estados soberanos.

Quanto às distinções essenciais entre uma confederação e uma federação, Gonçalves Silva (2003) destaca que, na primeira forma, os Estados integrantes possuíam direito de retirar-se quando lhes conviesse, vez que sua ligação se assentava em mera vontade das partes, por intermédio de um tratado, que tinha como principal característica a garantia da autonomia das Unidades Confederadas. Já na segunda forma, a Federação, os Estados reúnem-se constituindo um único Estado Federal, adotam apenas uma única Constituição, desta recebendo seus poderes e atribuições. A união desses Estados é quem possui a soberania³, reservando-se aos Estados-Membros apenas autonomia, uma vez que suas soberanias foram cedidas ao poder central.

Em conformidade com o exposto, a Federação é definida por Meirelles (2003, p.89) como sendo “o Estado Soberano constituído de Estados-membros autônomos, vinculados definitivamente à União, que realiza o governo nacional e descentraliza a Administração entre as unidades federadas”. Nesse sentido, o autor explica que o Estado Federal é aquele que “divide politicamente seu território em unidades autônomas - Estados-membros ou Províncias - e reserva a Soberania Nacional para a União, que exerce o governo central. Nesse tipo de Estado há uma centralização política dos assuntos nacionais e uma descentralização político-

² O termo Federação “deriva do latim foederatio, de foederare (unir, legar por aliança); é empregado na técnica do Direito Público, como a união indissolúvelmente instituída por Estados independentes ou da mesma nacionalidade para a formação de uma só entidade soberana.[...] Estado Federal é o Estado soberano. Estado federado é o Estado subunidade ou membro da Federação” (DE PLÁCIDO E SILVA 2004).

³ Para Meirelles (2003, p.90), soberania “é o poder exclusivo e absoluto do Estado de se organizar e se dirigir de acordo com sua vontade incoercível e incontestável, sancionada pela força. É o poder de autodeterminação. A Soberania Nacional nos Estados Democráticos emana do povo e em seu nome é exercida [...]. Nas Federações, como a nossa, a Soberania Nacional é da União”.

administrativa dos assuntos regionais e locais”.

A distinção de competências atribuídas constitucionalmente, conforme Gonçalves Silva (2003, p.6-7), é o traço marcante do Estado Federal, pois com esta se estabelece o equilíbrio entre os Estados-membros e o poder central. Este se dá pela descentralização política e administrativa, definindo-se na Constituição Federal os encargos e competências de cada um. Para essa autora, é característica basilar dos Estados federais a ausência de supremacia da União frente aos Estados-Membros (e vice-versa), “uma vez que a cada uma destas pessoas políticas seja reservada competência própria, cabendo à União legislar sobre assuntos de interesse geral, que afetam o todo, bem como a competência residual, ficando entregues às unidades federadas os assuntos relativos ao interesse local”.

Para explicar o pacto federativo, Temer (2001, p.57) afirma que é necessário compreender o fenômeno da centralização e a descentralização administrativa e política, as quais surgem a partir da instrumentação dos Estados para satisfação do interesse público. A centralização administrativa, segundo esse autor, ocorre quando não há o deslocamento do desempenho das funções para outro centro, “tem-se um só centro titular das prerrogativas, competências e deveres públicos de natureza administrativa”. Já a descentralização administrativa, ao contrário, ocorre quando as funções são desenvolvidas por outros núcleos, “têm-se vários centros senhores de tais prerrogativas, competências e deveres”.

Quanto à centralização política, Temer (2001, p.58) explica que esta implica na existência de um único centro emanador de comandos normativos. No caso da descentralização política, os novos centros adquirem capacidade política, que é “a possibilidade de estabelecer comandos normativos sobre assuntos de sua competência”, que pode ser atribuída tanto pelo legislador ordinário como pelo constituinte. A descentralização para Arretche (2003, p.29) refere-se a:

[...] distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo (Riker, 1987). Formas, as mais variadas de transferência de recursos e delegação de funções permitem que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal. Lijphart (1999) demonstra que, nos dias atuais, a maior parte dos Estados federativos também é descentralizada, mas Riker(1975) demonstrou que o grau de centralização na distribuição de competências administrativas variou muito ao longo da história dos países federativos, sem que isso tenha alterado substancialmente o que é a característica essencial do federalismo [...] a autonomia política dos governos locais .

O termo Federalismo, para Gonçalves Silva (2003,p.10), baseia-se “na concepção de um Estado Federal, dotado de características próprias e modelo constitucional específico, cuja

premissa básica é antagônica ao Estado nacional unitário”⁴.

Temer (2001) adverte que quando um Estado adota a centralização política, este se caracteriza como um Estado unitário; contudo, o seu oposto, a descentralização, não descaracteriza necessariamente o Estado unitário, pois o centro dotado de capacidade legislativa pode conceder (ou tomar) das circunscrições territoriais determinadas competências e capacidade legislativa. Para haver uma federação, Temer (2001) indica que a descentralização política é condição prévia, a qual deve ser prevista na seara constitucional, com a participação das unidades federadas na manifestação da vontade federal, além da concessão de capacidade de auto-constituição para as unidades federadas.

Gonçalves Silva (2003, p.8) lembra os pensamentos de Pasold, quanto à efetividade da descentralização, afirmando que: “no momento em que são estabelecidos poderes, a eles correspondem competências; estas, por sua vez, implicam em encargos, os quais somente poderão ser atendidos se houver rendas suficientes”. Por fim, conclui que “caso não haja uma correspondência efetiva entre os poderes e a renda para satisfazer os encargos decorrentes das competências advindas dos poderes, estes serão mero discurso sem resultados efetivos”. Se houver recursos suficientes para a atuação estatal, garante-se a efetividade da descentralização, conferindo a cada unidade federada o poder para eleger seus governantes, estabelecer seus tributos e governar-se.

Bonavides (2005, p.80) entende que o princípio federal reside na coexistência de duas ordens governativas em planos distintos, “animadas e vitalizadas por princípios de estreita coordenação, com independência na promoção de fins específicos”, o qual sob a égide da constituição, preserva para cada esfera a natureza própria que lhe pertence. A essência da Federação, para Bonavides (1995, p.77), pode ser retratada no pensamento de João Mangabeira:

[...] há Federação onde a tutela constitucional garante a autonomia dos Estados, onde estes participam de competência constitucional própria, onde a Constituição não se reforma sem a audiência e o consentimento dos Estados-membros, onde, por último, acima da vontade dos componentes da organização política, paira uma instância judiciária superior, tribunal supremo, com poderes para dirimir conflitos porventura suscitados entre a União e os referidos Estados.

A característica básica de qualquer Federação, para Silva (1999, p.621), está na distribuição por unidades regionais do poder governamental; distribuição esta, dual, na maioria das

⁴ Segundo Arretche (2002, p.28), o Estado unitário distingue-se do federado, principalmente, pelo fato de, no primeiro, o governo central deter “concentração de autoridade política, fiscal e militar [...], ao passo que a autoridade política dos governos locais é derivada de uma delegação de autoridade da autoridade política central”. Quanto ao Estado Federado, o governo é: “dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território”.

Federações, formando duas órbitas de governo, uma central e outra constituída pelas unidades regionais (Estados federados), sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas, no Brasil, desde 1988, o sistema constitucional integra os municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquiriu peculiaridade única, ao possuir três esferas governamentais: “a da União (governo federal), a dos Estados Federados (governos estaduais) e a dos Municípios (governos municipais), além do Distrito Federal”.

Devemos entender, portanto, que uma federação constitui-se tanto a partir de Estados soberanos, como a partir da descentralização política de um Estado unitário. Em ambos os casos, forma-se um único Estado, que é soberano e constituído por Estados-membros autônomos e vinculados em definitivo à União, a quem compete o governo nacional. Considerando que, habitualmente, uma federação possui apenas duas esferas de poder, discutiremos na próxima seção as peculiaridades da Federação brasileira.

2.1.2. O Estado e a Federação brasileira

O estudo da Administração Pública e compreensão de sua estrutura e atividades devem ser precedidos pelo entendimento do conceito de Estado, em razão deste envolver “a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados” (MEIRELLES, 2005, p.59-60). Para Meirelles, a determinação do conceito de Estado varia em função do ângulo em que é considerado, pois:

Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário (Jellinek); sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção (Malberg); sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana (Biscaretti di Ruffia); na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 41, I). Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada. Esse é o Estado de Direito, ou seja, o Estado juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis (MEIRELLES, 2005, p.60).

São três os elementos originários e indissociáveis que constituem o Estado: Povo (componente humano), Território (sua base física) e Governo soberano, “o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo” (MEIRELLES, 2005, p.60).

Segundo Meirelles (2005, 60), a vontade estatal “apresenta-se e se manifesta através dos denominados Poderes de Estado” que na clássica tripartição de Montesquieu, adotada pelos “Estados de Direito”, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário; poderes independentes e harmônicos entre si, cujas funções são, reciprocamente, indelegáveis, conforme disposto em nossa Carta política.

Silva (1999, p.634) explica que o Estado se manifesta por seus órgãos, que subdividem-se em supremos (constitucionais), que exercem o poder político, “cujo conjunto se denomina governo ou órgãos governamentais”; e os dependentes (administrativos), hierarquicamente inferior aos constitucionais, “cujo conjunto forma a Administração Pública”. Nesses termos SILVA (1999, p.635) entende que Administração Pública é:

O conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas. Essa é uma noção simples de Administração Pública que destaca, em primeiro lugar, que é subordinada ao Poder político, em segundo lugar, que é meio e, portanto, algo de que se serve para atingir fins definidos e, em terceiro lugar, denota os seus dois aspectos: um conjunto de órgãos a serviço do Poder político e as operações, as atividades administrativas.

Os Poderes de Estado são “imanentes e estruturais do Estado (diversamente dos poderes administrativos, que são incidentais e instrumentais da Administração), a cada um deles correspondendo uma função que lhe é atribuída com precipuidade”. O Poder Legislativo possui a função normativa, a elaboração legislativa; o Poder Executivo, a função administrativa, que é a “conversão da lei em ato individual e concreto”; o Poder Judiciário, a função jurisdicional, “aplicação coativa da lei aos litigantes”. Ressalta-se, porém, que, além da sua função precípua, cada Poder desempenha internamente funções e pratica atos que, a rigor, seriam de outro Poder. Meirelles entende que, desse modo, não há separação total dos Poderes com divisão absoluta de suas funções, e, sim, “distribuição das três funções estatais precípuas entre órgãos independentes, mas harmônicos e coordenados no seu funcionamento, mesmo porque o poder estatal é uno e indivisível” (MEIRELLES, 2005, 60-61).

Seguindo tal linha de pensamento, Di Pietro (2002, p.61) aponta que, apesar de a função administrativa ser predominante nos órgãos do Poder Executivo, o ordenamento jurídico pátrio não exclui essa função dos outros órgãos, legislativo e judiciário, os quais também exercem atividade administrativa em âmbito interno.

A partir do surgimento do Estado, conforme Matias Pereira (2003b, p.56), houve a necessidade da definição de sua organização, que seria estabelecida por intermédio de uma

Constituição política⁵, sendo inserido nesta ‘bs princípios fundamentais que devem reger o Estado e a sociedade, bem como disciplinar as respectivas relações’.

A organização do Estado, quanto à divisão política do seu território, à estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados, segundo Meirelles (2005), é matéria constitucional. O autor lembra que, no caso dos Estados Federais, a organização política até a Constituição brasileira de 1988 era apenas dual, ou seja, apenas a União e os Estados-membros (ou Províncias) integravam a federação.

Feitas algumas considerações apresentadas sobre as características do Estado moderno, passamos a tratar, na próxima seção, da organização do Estado Brasileiro e da atual situação dos municípios no pacto federativo.

2.1.3. A organização do Estado brasileiro e os municípios

O território brasileiro, nos termos do artigo 1º da CF/88, é dividido em estados, municípios, territórios e Distrito Federal; já sua organização político-administrativa compreende, conforme o artigo 18 da Carta Magna, os seguintes entes autônomos: a União, estados, municípios e o Distrito Federal.

Segundo Meirelles (1997, p.82), quanto à estrutura do Estado (Nação), o Brasil é uma Federação que adota a República como forma de governo, na qual investe-se os governantes, mediante sistema eletivo direto⁶.

O interesse da presente pesquisa recai sobre o terceiro ente da federação, o município, que, segundo Meirelles (1997), surge, conforme o atual ordenamento jurídico, pelo desmembramento de outro município, usualmente pela emancipação de um distrito, quando se eleva à categoria de pessoa jurídica de Direito Público interno, por meio da outorga de autonomia por lei estadual.

O município, para Meirelles (2003, p.125-126), pode ser conceituado sob três aspectos: o sociológico, o político e o jurídico. Para esse autor, o município brasileiro, sob o ponto de

⁵ Matias Pereira (2003, 56) ressalta que o Estado em seu primórdio não possuía uma norma constitucional escrita, mas consuetudinária. O conceito de lei constitucional hierarquicamente superior às demais leis surge no século XVI. A partir do século XVII “por influência do contrato escrito entre particulares, [...] surgem na Europa as codificações constitucionais, como a da França, de 1791”.

⁶ Para Meirelles (2003, p.89) a República é forma de governo que tem por característica “temporiedade das funções políticas” e “responsabilidade dos governantes”. O Regime Representativo é “modo de composição do governo no qual o povo elege seus representantes para os Poderes Executivo e Legislativo”. Sistema Presidencial “é aquele em que o Poder Executivo é exercido unipessoalmente pelo presidente da República, diversamente do que ocorre no Sistema Parlamentar, em que tal Poder se reparte entre o presidente e o Gabinete”. Democracia “é o regime de participação do povo no governo, através de eleição para as funções políticas” no qual se asseguram as liberdades públicas e se garantem os direitos individuais do cidadão.

vista sociológico, “é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, com interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local”; sob o aspecto político, “é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts. 18, 29 e 34, VII, “c”)”; sob o aspecto jurídico, “é pessoa jurídica de direito público interno (CC, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37)”. Para os fins deste trabalho, daremos atenção ao município sob seu aspecto político-jurídico.

Historicamente, o município brasileiro origina-se das “vilas”, ainda no período colonial, antagonizando a disputa pelo poder político local com as capitânicas (GONÇALVES SILVA, 2003)⁷. A partir da instauração do Império, a autonomia do poder local foi reduzida pelas províncias, mantendo as municipalidades como mera divisão territorial desde a vigência da Lei Regulamentar de 1828 até a queda do Império (MEIRELLES, 2003).

O Estado federado brasileiro nasceu juntamente com a República, conforme leciona Gonçalves Silva (2003), tendo como referência o modelo federal-republicano da América do Norte. Porém, divergindo do modelo original ao constituir-se a partir da segregação do Estado unitário, transformou as províncias em Estados-federados, ao invés de constituir-se pela agregação de Estados independentes.

Silva (1999) destaca que a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24.2.1891, estabeleceu como forma de governo uma República Federativa, a partir da união perpétua e indissolúvel das províncias, e da adoção do regime presidencialista. Tendo atribuído autonomia aos Estados-membros, a CF/1891 enfraqueceu o poder central frente aos poderes regionais e locais⁸.

Devemos compreender que não houve uma união de Estados soberanos, como no caso Norte-Americano, mas uma descentralização política e administrativa a partir de um Estado unitário, que manteve para si a maior parte do poder político.

Durante o Brasil-império, as administrações locais constituíam meras circunscrições territoriais sem qualquer autonomia e isoladas do governo imperial, até a proclamação da

⁷ Segundo Meirelles (2003, p.35), o município no Brasil-Colônia possuía a mesma organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais dos seus pares no Reino, mas o interesse local pela expansão municipalista foi restringido pelas idéias centralizadoras das Capitânicas, o que não impediu que os municípios tivessem influência na organização política, realizando relevantes atribuições de governo.

⁸ Silva (1999, p.91) indica que a CF/1891 teve caráter avançado e moderno, com inovações para o constitucionalismo brasileiro e mundial.

República. Na República, as províncias passaram a integrar a Federação denominada Estados Unidos do Brazil, na qual se previu a autonomia municipal para os assuntos de peculiar interesse. Contudo, essa autonomia não viria a ser efetivada devido à total deficiência da democracia local e falta de garantias constitucionais (recursos e competências que dessem a estes um efetivo poder legiferante) (GONÇALVES SILVA, 2003).

Segundo Meirelles (2003) e Gonçalves Silva (2003), ainda que a autonomia municipal (incluindo a competência tributária) fosse assegurada pelas constituições republicanas de 1891, 1934, 1937, 1946, muito pouco do previsto foi efetivamente posto em prática na vigência dessas leis, que representaram períodos de centralização e descentralização política, em momentos de maior ou menor democracia. Para Mora e Giambiagi (2005, p.9), os movimentos de sístole e diástole, os quais caracterizam o Federalismo brasileiro, decorreram tanto de um quadro marcado pela fragilidade institucional, como da “tentativa de minimizar os conflitos e acomodar interesses divergentes por meio das relações intergovernamentais, com soluções que freqüentemente contornavam o arcabouço legal”.

Mais uma nova ordem constitucional foi instaurada, após o início do Regime Militar, com a CF/1967, modificada pela Emenda nº 1, de 17.10.1969. Segundo Meirelles (2003, 42-43), essa nova Carta política trouxe consigo o reforço do Poder Executivo central, mantendo, ainda que em termos restritos, o regime federativo, a autonomia estadual e municipal⁹. O autor ressalta que “os atos institucionais e as emendas constitucionais que a sucederam limitaram as franquias municipais no tríptico plano, político, administrativo e financeiro”.

Para Temer (2001, p.73), se a Constituição de 1946 restabeleceu os princípios da Federação, a CF/1967 “reduziu sensivelmente a autonomia estadual e, concomitantemente, diminuiu a independência do Poder Legislativo”, culminando com a centralização imposta pelo Ato Institucional nº 5, de 13.12.68, “que juntamente com outros atos posteriores editados passaram a conviver com nova Constituição que veio a lume em 17.10.69”, aumentando, assim, os poderes da União frente aos Estados-federados. O autor acrescenta que já, em 1969, eram inúmeras as relações entre a União, os estados e os municípios baseadas em empréstimos, subvenções e auxílios, distinguindo-se da orientação primitiva do Federalismo de 1891, que pregava a ajuda do poder central apenas em casos de exceção e necessidade. Dessa forma, com a CF/1969, as benesses distribuídas pela União deixavam os Estados à sua mercê, constituindo um processo de mudança frente à concepção clássica, dualista e

⁹ Para Meirelles, a EC 01/1969 manteve a autonomia municipal, excetuados os municípios considerados estratégicos, ao permitir as eleições municipais; a administração própria e organização de serviços públicos; decretação e arrecadação dos tributos e aplicação das suas rendas.

centrífuga, “fundada na cooperação e na intensidade das relações intergovernamentais”.

Gonçalves Silva (2003) aduz que, até o final da vigência da CF/1967, os municípios eram tratados como unidades político-administrativas, recebendo *status* de entes da Federação a partir da Carta constitucional de 1988, ao receber desta o poder de se auto-organizar, mediante elaboração da própria Lei Orgânica. Sob esse ponto de vista, Temer (2001, p.73) entende que a Federação brasileira renasceu com a CF/88, quando esta conferiu “maior soma de competências administrativas e legislativas aos Estados”, bem como mais recursos tributários para conferir efetiva autonomia aos entes federados.

Dessa forma, no Brasil pós CF/88, o município passou a constituir um dos entes federados, integrando a Federação com autonomia político-administrativa-financeira, o que, segundo Meirelles (2005, p.749-750), é uma peculiaridade nacional, pois “em nenhum outro Estado Soberano se encontra o Município como peça do regime federativo constitucionalmente reconhecida”, visto que, nos outros Estados, os municípios são apenas circunscrições territoriais meramente administrativas. A autonomia do município, conforme indica o autor, está assegurada na CF/88 em três aspectos que envolvem todos os assuntos de seu interesse local: “político (composição eletiva do governo e edição das normas locais), administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeiro (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais)”.

Segundo Meirelles (2003), ao inserir formalmente os municípios no pacto federativo como uma entidade de 3º grau, a CF/88 corrigiu uma falha das anteriores, pois, no seu entendimento, estes sempre foram peça essencial da organização político-administrativa brasileira.

Silva (1999) concorda que a CF/88 modificou a posição dos municípios na Federação, ao considerá-los componentes da estrutura federativa, tendo acolhido o entendimento de doutrinadores como Meirelles e Lordelo de Melo. Contudo, Silva (1999, p.475) diverge dos mencionados autores ao salientar que os estados constituem instituições típicas do Estado Federal, pois sem estes não haveria uma federação¹⁰. Silva segue alegando que, mesmo a CF/88 tendo consagrado a tese dos que entendiam o município brasileiro como “entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”, este seria um pensamento equivocado, pois “parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida”. Silva conclui que a autonomia político-constitucional de um ente não o transforma em entidade

¹⁰ Segundo Silva (1999, p.473) não importa o nome (EUA, estados; Argentina, províncias; Suíça, cantões), mas, sim, o regime de autonomia.

federativa. Nesse sentido, Silva (1999, p.475) aduz que o município não é essencial ao conceito de Federação brasileira, porque:

Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. [...]. Em que muda a federação brasileira com o incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. [...]. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-membros [...] dentro dos Estados federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado?

Gonçalves Silva (2003) aponta que, nessa mesma linha, autores como Mello não aceitam a existência da autonomia municipal dentro do federalismo, vez que para ele seria uma contradição atribuir-se autonomia política aos municípios em razão de inexistir capacidade de auto-organização, o poder judiciário, bem como poder constituinte próprio.

Ultrapassando a apontada discussão, concordamos com Gonçalves Silva (2003) quando ele afirma que, independentemente do município ser ou não ser essencial à federação, este se torna um ente federado pura e simplesmente em decorrência do comando constitucional, pois, em consonância com o texto da Carta Magna brasileira:

[...] a federação brasileira não mudou com a inclusão dos municípios na Federação, porque esta já os admitia desde a Constituição de 1946. A única coisa que o constituinte de 1988 fez foi incorporar ao texto da lei maior aquilo que há muito se praticava ou, pelo menos, se pretendia (GONÇALVES SILVA, 2003, p.23).

Segundo Ortolani, Campello e Matias (2003, p.02), a partir da CF/88, o Poder Municipal no Brasil perde a característica de unidade administrativa, transformando-se em “unidade gestora e co-responsável pelo reflexo de suas estruturas sociais na Nação”, constituindo, atualmente, no modelo brasileiro, política e administrativamente, um dos entes públicos mais autônomos do mundo, pois possui poder para “eleger seu governo, decretar, arrecadar e aplicar seus tributos e demais receitas, organizar e administrar seus próprios serviços, gerir os temas de seu interesse, além de legislar sobre assuntos de sua competência estabelecidos pela Constituição”.

Silva (1999, p.476) lembra que a autonomia das entidades federativas parte do pressuposto que há repartição de competências para o exercício e desenvolvimento da atividade normativa. Esse autor explica que, apesar de haver enorme dificuldade em determinar a que ente será atribuída determinada competência, a distribuição constitucional de poderes representa “ponto nuclear da noção de Estado federal”, variando quanto a amplitude desta distribuição de acordo com a natureza e o tipo histórico de federação¹¹.

¹¹ Para Silva (1999, p.479), “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”. Esse problema, segundo Silva (1999, p.478), tem sido solucionado pelas constituições por meio de três técnicas, as quais conjugam

Ainda, conforme Silva (1999, p.478), o princípio geral norteador da repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal “é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local”. Contudo, Silva aduz que no Estado moderno é problemático “discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local”¹².

Após as considerações basilares acerca da organização do Estado brasileiro, devemos nos aprofundar naquela característica que o torna ímpar, a autonomia municipal.

2.1.4. Autonomia municipal

Os membros de uma federação são autônomos, porém, dentro dos limites fixados pela respectiva constituição federal, ficando sujeita ao controle de constitucionalidade por um órgão da União (GONÇALVES SILVA, 2003).

Autonomia não é poder originário, mas uma prerrogativa política outorgada pela Constituição às entidades estatais internas, “não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar seu governo e prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça”; é “a administração própria daquilo que lhe é próprio” (MEIRELLES, 2003, p.89-91). Esse autor aponta que daí decorre a prerrogativa do município para compor seu governo e para a administração própria no que concerne ao seu interesse local.

As Constituições anteriores a CF/88 apenas atribuíam aos municípios governo próprio e competências exclusivas, cabendo aos Estados-membros organizá-los, definir suas competências, a estrutura do governo local e os respectivos limites. A partir da CF/88, foi atribuído o poder de auto-organização e, ainda, ampliação das competências já existentes, assentando a autonomia municipal na autonomia política, normativa, administrativa e financeira dos municípios (SILVA, 1999).

Como visto, a organização do município, a partir da CF/88, passa à competência do próprio

poderes enumerados e poderes reservados ou remanescentes, que consistem: “(a) na enumeração dos poderes da União, reservando-se aos Estados os poderes remanescentes [...]; (b) na atribuição dos poderes enumerados aos Estados e dos remanescentes à União, [...] empregado quase só pela Federação do Canadá; (c) na enumeração das competências das entidades federativas [...] compreendendo ambas poderes concorrentes e atribuição de poderes residuais à União). Esse sistema de enumeração exaustiva de poderes para as entidades federativas vigora também no Brasil para a repartição de rendas tributárias, com competência residual para a União”.

¹² Silva (1999, p.478) explica que se adotou na CF/88 um sistema complexo buscando o equilíbrio federativo, a partir da repartição de competências, enumerando os poderes da União, concedendo poderes remanescentes aos Estados “e poderes definidos indicativamente para os Municípios”, combinando à reserva e delegação de competências, além da existência de áreas comuns e concorrentes entre os entes.

ente, mediante a elaboração da lei orgânica local (arts. 29 e 30), ainda que a sua criação dependa do respectivo Estado.

A autonomia municipal assenta-se em três pilares: política, administrativa e financeira. Alguns autores ainda acrescentam a autonomia normativa, que entendemos integrar a autonomia política.

Meirelles (2003, p.111-113) assevera que o pilar fundamental para a real conquista da autonomia municipal é a autonomia financeira. A partir da autonomia financeira, o município adquire capacidade para instituir e arrecadar tributos, bem como “aplicar suas rendas sem tutela ou dependência de qualquer poder”. O autor segue explicando que “arrecadado o tributo (imposto, taxa ou contribuição de melhoria) pelo município, a aplicação fica ao inteiro critério da Administração local, não dependendo de qualquer consulta ou aprovação do Estado ou da União para o emprego dessa renda”, ressalvadas as restrições já previstas na Constituição.

Para Meirelles (2005, p.62), constitui-se em uma peculiaridade da Federação brasileira a autonomia política concedida aos municípios, bem como a existência do Distrito Federal, “um Estado-membro anômalo, [...] onde se localiza a Capital da União: Brasília”¹³. A autonomia municipal não é inerente ao regime federativo, mesmo porque muitas federações, como a dos EUA, “não consignam em seu texto constitucional uma só palavra à autonomia municipal, e nem por isso o regime federativo se desnatura” (MEIRELLES, 2003, p.92). Meirelles (2003) destaca que, no caso brasileiro, a CF/88 assegurou, de forma não taxativa, a autonomia no ordenamento jurídico em seu artigo 34, VII, “c”, em que enumera os seguintes princípios asseguradores desta:

- a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria); b) poder de autogoverno, pela eletividade do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos vereadores; c) poder normativo próprio, ou de autolegislação, mediante a elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar; d) poder de auto-administração: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre seus tributos e aplicar suas rendas (MEIRELLES, 2003, p.92).

Silva (1999, p.621) afirma que a autonomia municipal, significa “capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior”. Nesse sentido, Temer (2001, p.107) lembra que a própria autonomia política traz consigo a idéia de auto-governo, auto-administração e auto-organização, assegurados pela CF/88.

Considerando que autonomia política é a capacidade conferida aos entes para legislar sobre seus negócios por intermédio de suas autoridades, Temer (2001) explica que esta foi

¹³ Souza (2005, p.110) aponta que, atualmente, existem outras federações com o federalismo triplo, a exemplo da Bélgica.

assegurada na CF/88, a qual atribui a regência do município pela sua Lei Orgânica (art.29) às autoridades municipais, escolhidas por eleições diretas, com competências próprias. Nos termos do artigo 30 da CF/88, os municípios titularizam competências próprias responsabilizando-os pela matéria de interesse local do município¹⁴. Entre as matérias de interesse local municipal, Temer (2001, p.106) indica que a CF/88 explicita “aquelas que dizem respeito à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, bem como à organização dos serviços públicos locais”.

Os municípios por meio de sua autonomia e poder de auto-administração têm competência para criar órgãos superiores ou administrativos de acordo com sua conveniência, dentro das regras estabelecidas pelas suas leis orgânicas (SILVA, 1999).

A autonomia municipal se sedimenta de um modo mais efetivo somente em 1988, com o novo ordenamento constitucional, visto que apesar de prevista em outras constituições republicanas, sua efetividade apenas seria consolidada no atual ordenamento constitucional.

A nova ordem constitucional introduziu um federalismo detentor de descentralização política sem precedentes, garantida por autonomia financeira sedimentada em um sistema de competências tributárias e transferências automáticas; contudo, ainda limitado pelo excesso de poder central político e legislativo da União sobre os governos subnacionais (GSN). A CF/88 coroa um processo histórico de lutas pela autonomia municipal; entretanto, não marca o fim da disputa, uma vez que as relações federativas ainda seriam marcadas pela chamada crise financeira do estado e pelas reformas econômicas de orientação neoliberal que se seguiriam.

A conquista da autonomia municipal tem como pré-requisito basilar a autonomia financeira. De nada adiantaria ao município, em tese, integrar a Federação com poderes políticos e administrativos, se, na prática, os recursos necessários à sua manutenção e implementação das políticas públicas fossem distribuídos por critérios definidos pela discricionariedade da União ou pelos respectivos estados; o que aprofundaria as conhecidas e históricas relações clientelistas e patrimonialistas de séculos passados.

De modo a compreendermos as mudanças advindas da introdução da LRF no ordenamento jurídico, na próxima seção trataremos do federalismo fiscal brasileiro e dos antecedentes da referida norma.

¹⁴ Temer (2001, p.106) indica que peculiar interesse, ou interesse local de acordo com a doutrina e a jurisprudência pacificada desde a Constituição anterior, é aquele em que há predominância do Município no confronto com os interesses do Estado e da União.

2.2. FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E OS ANTECEDENTES DA LRF

Esta seção apresenta, de modo breve, o contexto histórico que antecedeu a abertura ao regime democrático, a promulgação da atual Carta Política e a subsequente elevação dos municípios a categoria de membros da Federação, fatos relevantes para a compreensão de alguns dos fatores que levaram à promulgação da LC nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como dos atuais elementos que permeiam o federalismo fiscal brasileiro.

No intuito de compreender a situação atual das finanças municipais, devemos retornar, no mínimo, à década de 60, quando foram implementadas mudanças significativas que até hoje repercutem na organização política administrativa e financeira dos entes federados. Entre tais mudanças destaca-se a promulgação da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964¹⁵, que constitui, desde o regime militar até o advento da Lei nº 101/2000, a principal norma disciplinadora do direito financeiro no setor público brasileiro. Destaca-se, ainda, a reforma tributária de 1967, a qual configurou um novo regime fiscal, apresentando, naquele ano, o Código Tributário Nacional (CTN) que, recepcionado pela atual Constituição do Brasil, mantém boa parte do que foi estabelecido no final da década de 70.

A partir de Santos e outros (2003), percebemos que as discussões sobre as reformas neoliberais, as quais viriam a ser implementadas no Brasil ao longo da década de 90, fizeram parte do debate teórico-ideológico sobre o desenvolvimento brasileiro nas décadas de 40, 50 e 60, capitaneado por autores como Octávio Gouveia de Bulhões (política tributária), Mário Henrique Simonsen (questão fiscal no contexto da política econômica mais geral), Roberto Campos (teoria do desenvolvimento) e, sobretudo, Eugênio Gudin (finanças públicas). Discutia-se o papel então reservado ao Estado, defendendo o pensamento da “contenção monetária e orçamento fiscal equilibrado”, sob pena do desequilíbrio nas finanças acarretar em “instabilidade do sistema com inflação e desemprego” (SANTOS e OUTROS, 2003, p.2).

O regime militar, não democrático, instaurado a partir de 1964, dirigiu um processo de centralização político-administrativo-fiscal¹⁶, com forte influência do Estado na economia, mas, nem mesmo a intensa repressão praticada por este regime, impediu a reivindicação pela descentralização das políticas públicas no Brasil.

Segundo Arretche (2002, p.26), iniciou-se nos anos 70 um movimento contra a excessiva centralização política implantada e mantida pelos sucessivos governos militares, reunindo

¹⁵ Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados.

¹⁶ Arretche (2002) entende que durante o regime militar, em decorrência da ausência de autonomia política e alta concentração de tributos sob administração federal, as relações entre os governos regionais, locais e o governo federal assemelhavam-se a de um estado unitário.

correntes políticas de esquerda e de direita, sob o consenso de que o modelo adotado pelo regime era ineficiente, corrupto e fechado à participação pública no processo decisório. Sob a bandeira da descentralização, as diversas correntes políticas esperavam que esta produzisse “eficiência, participação, transparência, *accountability*, entre outras virtudes esperadas da gestão pública”.

Santos e Ribeiro (2005, p.705) concordam que para compreender as dificuldades pelas quais hoje passam a maioria dos municípios brasileiros devem ser revistas as mudanças ocorridas no país após o período 1964-67, em que foram empreendidas reformas estruturais importantes, nas áreas administrativa, financeira, bancária e tributária. Esses autores apontam que, já ao final da década de 70, as análises constatavam que as reformas empreendidas no período anterior não cumpriram os objetivos propostos. O fracasso das reformas levou os governos estaduais e municipais a reivindicarem uma reforma tributária que empreendesse “uma maior descentralização de recursos financeiros e da execução e gestão das políticas públicas”, o que só viria a ocorrer a partir da “chamada mini-reforma contida na Emenda Passos Porto de 1985, que ampliou os recursos dos Fundos de Participação e iniciou o processo de desvinculação de recursos”.

Ainda no governo Geisel (1975-1979), a partir do processo de redemocratização do país, os estados e municípios passaram a reivindicar “maior participação no processo de concepção, execução, gestão e, sobretudo, de alocação de recursos, como forma de se estabelecer o sonhado federalismo”. Entretanto, tais pleitos não se assentaram em um terreno fértil, pois naquele momento o país passava pela pior crise cambial de sua história, tendo, inclusive, que submeter, naquele período, o seu programa de estabilização às regras do FMI (SANTOS e RIBEIRO, 2005, p.707).

Durante o período de recessão aguda vivida no país, entre o final da década de 70 e início da década de 80, foi montada “uma política econômica de ajuste monitorada pelo FMI e, no momento seguinte, marcada por choques heterodoxos” (SANTOS e OUTROS, 2003, p.8).

Segundo Santos e outros (2003, p.10), durante os anos 80, o governo brasileiro, mesmo pressionado, “foi bastante tímido em aceitar o conjunto de sugestões do programa de estabilização idealizado pelo FMI, à semelhança do que estava ocorrendo com outros países da América Latina”. Esses autores apontam que, naquele mesmo período, iniciou-se uma “queda relativa dos gastos governamentais”, em especial os vinculados a investimentos. Mesmo assim, as reformas e ajuste fiscal do setor público pouco realizavam acerca da desregulamentação da economia com a abertura comercial e privatizações, ainda que

subsumidas no Programa de Desburocratização no governo militar de João Figueiredo (1979/1985), e no governo da transição para a democracia, de José Sarney (1985/1990).

A partir dos anos 80, tiveram início as reformas das instituições políticas, podendo ser destacado, dentre elas, o retorno das eleições diretas em todos os níveis de governo e as deliberações, em 1987, para criação, em 1988, da CF/88, o que propiciou o retorno das bases federativas¹⁷ do Estado brasileiro, abolidas pelo regime militar (ARRETCHE, 2002, p.29).

Dentre as inovações trazidas pelo novo texto constitucional (CF/88); destaca-se o fato de se ter alçado os municípios brasileiros à categoria de entes da federação, com autonomia política e financeira - situação até então inovadora entre todas as federações do mundo. Além da inclusão dos municípios na Federação brasileira, foi promovida, nesse período, a festejada descentralização fiscal, que alterou as bases de autoridade dos governos locais, a partir do texto constitucional, elevando a relevância política dos novos entes federativos.

Segundo Souza (2004, p.28), sob o aspecto financeiro, a importância dos governos municipais vem crescendo a cada nova ordem constitucional, culminando na CF/88 que concedeu aos municípios o maior volume de recursos públicos até então, seja por meio da concessão de competência tributária (para os tributos próprios), seja pelo sistema de transferências federais e estaduais (constitucionais, legais e voluntárias). Essas transferências se constituíram na principal fonte de receita municipal nos pequenos e médios municípios. Nesse sentido, a autora destaca que, conforme explicação de Afonso e Araújo:

Entre 1988 e 1998, o volume de recursos próprios dos municípios elevou-se em aproximadamente 197%. Em 1998, a receita tributária municipal atingiu seu nível histórico máximo, cerca de 1,6% do PIB, ou R\$ 14 bilhões anuais. Os municípios elevaram sua participação no bolo tributário nacional de 11% para 17% nos dez primeiros anos de vigência do novo sistema, registrando-se um pequeno declínio a partir do final dos anos 90 e, em 2003, os municípios detinham 16% dos recursos tributários nacionais (Afonso, 2004, p.9). Do lado da despesa, os governos locais eram responsáveis, em 1999, por 19% das despesas totais com pessoal, 39% das despesas correntes e pela metade dos gastos da Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF.

Como visto, a forma adotada para a descentralização fiscal promovida em 1988 atribuiu novo papel ao município no cenário federal. Para Arretche (2004), essa forma decorreu de acordos políticos oriundos dos representantes locais reunidos na ANC/87-88, na qual se optou, para a maior parte das políticas sociais brasileiras, pelo formato de competências concorrentes para as três esferas de governos. A autora destaca, inclusive, que as propostas que tinham por

¹⁷ Souza (2001, p.15) explica que: “O federalismo é uma das instituições que foram reconstruídas após a redemocratização”. Neste sentido, alerta que as mudanças ocorridas não foram um movimento radical da centralização para a descentralização, “[...]. Isto porque o federalismo brasileiro não se formou pela dicotomia entre centralização versus descentralização, mas sim por um continuum entre esses processos, o qual sempre guiou as relações de poder entre as esferas central, regionais e locais”.

objetivo combinar a descentralização fiscal com a descentralização de competências para os GSN, foram estrategicamente derrotadas na ANC 1987-88. Nesse cenário, em que todos os entes tinham competência, qualquer um deles estava constitucionalmente autorizado a implementar:

Programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. Decorre deste fato a avaliação de que a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos (ARRETICHE 2004, p.22).

Por outro lado, Souza (2001, p.15) afirma que, mesmo havendo o fortalecimento dos GSN e descentralização de parte dos recursos, a maior parte do Poder Legislativo foi mantida sob o domínio do governo central, limitando com isso a capacidade das esferas estadual e municipal de adotar políticas próprias. Essa autora salienta, ainda, que esse fato, pouco lembrado, constitui um dos paradoxos do nosso federalismo e, também, é mais um acontecimento distinguidor da Federação brasileira perante as demais. Como exemplo, aponta que “questões que estão na esfera da competência concorrente da União com os estados, tais como energia elétrica, trânsito, tráfego, minas, recursos minerais e educação, dependem de legislação federal”.

Segundo Santos e Ribeiro (2005, p.708), existe um consenso no plano acadêmico e público-administrativo que “a descentralização política, administrativa e fiscal é o princípio caracterizador básico de um sistema que se proclama federativo”. Os autores ressaltam que a CF/88 “não deu plenitude ao princípio da descentralização”, mas apenas aumentou a quantidade de recursos fiscais para os GSN, o que significaria que:

Do ponto de vista político os municípios, por exemplo, continuam sem papel relevante, pois a participação nos parlamentos superiores, mediante o voto distrital, lhes fora negado. Do ponto de vista administrativo instalou-se, em definitivo, o caos, pois, de um lado, não foram definidas as competências e, de outro lado, o governo federal se desobriga literalmente pelo que chamamos de políticas públicas estruturantes. E mesmo do ponto de vista fiscal, ainda que todos (estados e municípios) tenham ficado inicialmente satisfeitos, têm-se dois problemas. Primeiro, porque se redistribuiu a miséria, porquanto promovida num instante em que o setor público vivia (e ainda vive) uma crise fiscal associada ao esgotamento de um determinado padrão de financiamento. Segundo, porque, se houve uma maior descentralização de recursos no plano vertical (da União para os estados e municípios), permaneceu a ditadura centralizadora no plano horizontal em se tomando como referência o ICMS, particularmente quando se analisa a redistribuição intermunicipal deste tributo (SANTOS e RIBEIRO, 2005, p.709).

No que tange ao sistema fiscal, a ANC na promulgação da CF/88 teve como um dos seus objetivos centrais a concessão de uma grande liberdade na alocação dos recursos disponíveis, restringindo apenas a destinação de 25% da receita dos GSN à educação. Esse modelo foi desfigurado ao longo da década seguinte, mediante promulgação de emendas constitucionais

que aumentariam as restrições alocativas, determinando vinculações de transferências fiscais a determinados programas sociais (SOUZA, 2004).

Em razão do modelo de competências adotado, mesmo com o restabelecimento das instituições políticas federativas até o início dos anos 90, a gestão de políticas públicas (principalmente as sociais) continuava centralizada, permanecendo sob a responsabilidade do governo federal a gestão e financiamento das políticas de saúde, habitação, merenda escolar, livro didático, assistência social, entre outros (ARRETCHE, 2002).

Deve ser lembrado que, a despeito do fato de a maior parte das políticas públicas ter sua fonte de origem no âmbito federal, os GSN e, principalmente, os municípios permaneceram instados pelas suas populações a atender as necessidades locais, pois, em razão da proximidade das pressões da sociedade, “passaram a responder de forma desordenada e pontual às demandas. A obrigação de atendimento à demanda social aumenta à medida que o governo federal se desobriga das políticas públicas, ao institucionalizar e massificar a propaganda em defesa do Estado mínimo” (SANTOS e RIBEIRO, 2005, p.710).

Conforme Santos e outros (2003, p.13), mesmo com a descentralização de recursos empreendida a partir da CF/88, “os orçamentos dos estados e municípios continuavam desequilibrados em razão, sobretudo, do descompromisso da União com a produção de bens e serviços de natureza social”. Assim, os estados e os grandes e médios municípios buscaram recompor a sua capacidade de gastos mediante financiamento das suas posições devedoras junto aos bancos estaduais, o que minou grande parte do esforço de estabilização macroeconômica do governo federal (baseado no controle da base monetária), bem como vulnerabilizou a posição desses bancos no mercado financeiro. Para resguardar os interesses do governo federal, retirando dos estados o poder de controlar instituições financeiras que lhes financiasse qualquer tipo de gasto, as autoridades econômicas brasileiras instituíram, em 1996, o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), “uma versão conclusiva do Regime de Administração Especial Temporária (RAET)”.

Por outro lado, Bremaeker (2003d, p.4) alerta que, apesar da CF/88 ter fortalecido financeiramente os municípios, isto se deveu “muito mais pelo aumento da sua participação nas transferências constitucionais, do que pela ampliação da sua capacidade tributária”, pouco inovando quanto à competência tributária municipal, que manteve basicamente os mesmos impostos já destinados pelas outras Constituições. Esse autor adverte que os municípios têm à sua disposição tributos que se aplicam sobre atividades eminentemente urbanas, como o IPTU

e o ISSQN, enquanto a grande maioria dos municípios do País é de base econômica rural.

No que tange às transferências constitucionais, Bremaeker (2003d, p.4-5) explica que os ganhos dos municípios tiveram duas fontes: FPM e ICMS. Na primeira, “sua participação cresceu de 17% para 20% a partir de outubro de 1988, com adicionais de 0,5% ao ano desde 1989 até alcançar os atuais 22,5% em 1993”; na segunda, “evoluiu de 20% do antigo ICM para 25% do novo ICMS, que teve sua base de incidência ampliada, com a incorporação da tributação sobre a energia elétrica, os combustíveis e os minerais, que antes eram de competência da União”.

A partir da década de 90, com as reformas neoliberais, foi implementado o programa de descentralização das políticas públicas com foco nas políticas sociais, transferindo para os estados e municípios parte significativa das funções de gestão destas políticas.

Mesmo assim, segundo Souza (2004, p.37), atualmente a descentralização federativa brasileira não é abrangente, pois, mesmo com o aumento significativo dos recursos financeiros via arrecadação própria e transferências, os municípios não adquiriram a capacidade de decidir como aplicar tais recursos, que em sua maior parte são pré-destinados à implementação de políticas sociais federais. Assim, a autora segue explicando que :

[...] resultados mostram que a descentralização/municipalização no Brasil não implicou a transferência de capacidade decisória para as esferas subnacionais, mas sim na delegação de responsabilidade sobre a implementação de algumas políticas sociais universais, o que não é tarefa fácil para milhares de municípios brasileiros. A experiência brasileira também mostra que as relações intergovernamentais evoluíram para um sistema lubrificado por recompensas e sanções, o que reduziu o grau de conflito entre os níveis de governo, mas, ao mesmo tempo, restringiu a autonomia de gasto e de decisão concedida aos governos locais pela Constituição de 1988.

Segundo Bovo (2001, p.94), mesmo com o fortalecimento dos GSN a partir da descentralização fiscal dos recursos tributários promovida em 1988, o que deveria viabilizar um novo sistema de proteção social, “fundado na descentralização e municipalização de competências sobre os programas e serviços”, acabou por ocasionar um agravamento da situação social, tornando necessárias a adequação e a reformulação dos mecanismos de financiamento dos serviços sociais na formulação de uma estratégia de desenvolvimento social.

No plano fiscal, durante o período compreendido entre o final do regime militar, ainda na década de 80, e início do regime democrático, já na década de 90, observa-se que mesmo com transferência de recursos para os GSN, as crises fiscais, em boa parte dos casos financiadas

via imposto inflacionário¹⁸, e endividamento público, comprometeram o orçamento dos estados federados e seus municípios.

Loureiro e Abrucio (2003, p.4) apontam que, enquanto os GSN fortaleceram-se ao longo do processo de redemocratização, pela conquista de novos recursos e de autonomia, não houve em paralelo o desenvolvimento de mecanismos de responsabilidade federativa no campo fiscal, pois: “os estados e municípios endividaram-se com a certeza de que a União socorreria a todos e, de fato, estes débitos foram sistematicamente renegociados”. Assim, se estabeleceu, segundo os autores, “uma situação de risco moral no relacionamento entre a União e os governos subnacionais”. Nessa relação, os GSN se utilizavam de três artifícios: o primeiro era as receitas extraordinárias geradas pelo chamado “imposto inflacionário”; o segundo, o “uso dos bancos estaduais como mecanismo (não legal) de ‘quase-emissão’ de moeda, pela prática reiterada de o governo não saldar as dívidas contraídas com essas agências financeiras”; o terceiro, a renegociação continuada junto à União para o pagamento das dívidas.

Conforme Santos e outros (2003, p.9), desde os anos 80, o FMI recomendava o enquadramento dos estados e municípios nos ajustes fiscais implementados pelo governo federal; entretanto, sempre houve resistência por parte dos governadores e prefeitos das maiores cidades brasileiras. Esses autores afirmam que foram dois os fatores decisivos para a integração dos três níveis de governo na política fiscal “sugerida” pelo FMI:

O primeiro e decisivo fator foi a convergência de pensamento: os progressistas que chegavam ao comando dos governos estaduais e municipais passaram a entender, assim como os conservadores, que existia uma crise e que esta se localizava no âmbito do Estado e era de natureza fiscal. O segundo foi a crise generalizada do sistema bancário-financeiro dos estados que forçou uma intervenção pactuada (em alguns casos não) nos bancos estaduais pelo Banco Central do Brasil; com isso, o governo federal passou a ter as condições políticas e técnicas para exigir um amplo acerto de contas, unificando e reescalando os débitos passados e impondo amplas restrições às possibilidades de endividamentos futuros.

Bremaeker (2002, p.4) destaca que até que fosse alcançada a estabilidade fiscal pela implementação do Plano Real, que possibilitou a manutenção da inflação em patamares civilizados, esta esteve fora de controle, alcançando cerca de 2.500% entre 1993 e 1994. Nesse cenário econômico, segundo o autor, seria quase impossível realizar uma previsão precisa da arrecadação “e, por conseguinte, efetuar uma programação financeira dos gastos a efetuar”. Havia então, um estímulo à formação de dívidas, visto que, em curto espaço de tempo, esta perderia seu valor real. Se o Plano Real teve o aspecto positivo de estabilizar a economia, também instalou um problema aos entes públicos: “tomar consciência de que as

¹⁸ Segundo Loureiro e Abrucio (2003), “imposto inflacionário” são receitas extraordinárias oriundas “tanto de reajustes da folha de pessoal em níveis inferiores à taxa de inflação quanto do prolongamento dos prazos de pagamento de credores”. Estas receitas representavam, de acordo com estimativas do Banco Central, 2 a 2,5% do PIB, antes do plano real.

dívidas já eram volumosas e que o seu pagamento passaria a causar sérios transtornos nas finanças públicas”.

Nesse sentido, Melo (2004) indica que em três momentos – 1989, 1993 e 1997 - as negociações entre Estados e o governo federal implicaram na transferência das crescentes dívidas, ou parcelas delas, dos primeiros ao segundo. O autor explica que, nessas ocasiões, a diminuição da inflação levou à impossibilidade de financiamento do déficit público¹⁹ via imposto inflacionário, acarretando no financiamento de boa parte da crescente dívida estadual pelas instituições financeiras dos respectivos entes. Tal situação levou a um crescente problema de liquidez e confiabilidade dessas instituições, acarretando em pressão dos governadores sobre o executivo federal²⁰.

A partir da década de 90, a União passa a empreender medidas mais vigorosas, para integrar os estados e municípios aos esforços fiscais da União, estabelecendo:

[...] um campo de atrito político entre o governo federal e os estados e municípios. A começar pela decisão tomada, em 1992, pelo governo federal de consolidar seus créditos junto aos governos estaduais e municipais e, a partir dessa medida, impor prazos para a liquidação dos débitos e, também, maior rigor aos limites de endividamento àquelas unidades da federação. Em seguida, e premido pelo acordo com o FMI com metas de superávit primário do orçamento num percentual médio de 4% do PIB, as autoridades econômicas criaram o Fundo de Estabilização Fiscal mediante o confisco de 20% dos fundos de participação dos estados e municípios (SANTOS e OUTROS, 2003, p.12).

Loureiro e Abrucio (2003, p.04) destacam que a estabilização monetária promovida no governo FHC, a partir do Plano Real, agravou ainda mais a crise fiscal dos GSN por dois fatores: fim do *floating* inflacionário obtido pelos GSN e bancos estaduais “revelando uma situação quase falimentar”; bem como a elevação da taxa de juros (o que aumentou exponencialmente o estoque da dívida pública)²¹. Segundo os referidos autores, “a negociação de um novo modelo de relações intergovernamentais se tornou questão de vida e morte para os estados, numa situação de inferioridade para estes, sobretudo com a maior concentração de poder nas mãos da autoridade monetária do Banco Central”.

Segundo esse mesmo raciocínio, Melo (2004) aponta que no ano de 1995, com a redução da taxa de inflação promovida pelo Plano Real, os governos ficaram impossibilitados de recorrer

¹⁹ Matias Pereira (2003, p.44) aponta que quando o Estado gasta mais do que arrecada, as contas públicas apresentam déficits, levando o ente a endividar-se ao longo do tempo com o intuito de manter determinado nível de investimento. O autor explica que no déficit público primário “são incluídas todas as receitas, mas excluído, na parte das despesas, o pagamento de juros”. O operacional “é representado pela soma do resultado primário com as despesas com juros reais, ou seja, exclui apenas a parte que excede a inflação dos juros pagos pelo governo sobre a dívida pública”. Já o nominal: “representa o déficit total do setor público, em que são registradas todas as despesas e receitas”.

²⁰ Melo (2004, p.2-3) indica que, em 1989, ocorreu a primeira renegociação, pela incapacidade dos GSN em adequar seus gastos face à redução da inflação, graças ao Plano Cruzado, expondo “o problema financeiro, que voltaria a surgir sempre que a inflação fosse reduzida”.

²¹ Segundo Santos (2002, p.947), nunca se definiu o que seria a crise fiscal do Estado, ainda que todos saibam de sua existência, aceitando-a sem maiores discussões. Santos adverte que a crise fiscal não poderia ser compreendida pelo viés da crise financeira no sentido tradicional, em razão do Estado não ser um capitalista qualquer ao deter a prerrogativa de decidir, unilateralmente, a política fiscal e monetária e vender títulos da dívida pública. Para o autor, a necessidade de formar superávit interessa apenas aos credores do Estado.

ao aumento de preços para compatibilizar receitas e despesas. Associaram-se a tais problemas, a determinação pela política de estabilização e a manutenção de altas taxas de juros, o que acarretou em aceleração do crescimento das dívidas, gerando problemas de caixa e influenciando recorrentes empréstimos via operações de Adiantamento de Receita Orçamentária - ARO. Essa situação criou um contexto que representava uma ameaça ao plano de estabilização promovido pelo governo federal.

Dentre as políticas implementadas para alcançar a estabilidade monetária, o governo federal ofereceu aos GSN o refinanciamento das dívidas públicas estaduais e dos respectivos bancos (pelo PROES), tendo como contrapartida a vinculação ao compromisso de “realizar programas de ajuste com o objetivo de reduzir a relação dívida/receita líquida, atingir determinados valores para o resultado primário, para gastos com pessoal e com investimentos, assim como privatizar empresas estaduais” (MELO, 2004, p.04).

Durante os anos de 1985 a 1997, déficits constantes dos estados resultaram em dívidas crescentes, sucessivamente transferidas ao governo federal mediante “renegociações” forçadas, nas quais os governadores utilizavam-se de pressão política para alcançar seus intentos. Melo (2004, p.02-03) afirma que a renegociação de 1997/98 serviu de marco histórico do endurecimento federal à negociação de dívidas com os GSN, instituindo, também - ao menos aparentemente - um marco definitivo rumo a um equilíbrio fiscal duradouro, cujo ápice foi a aprovação da LRF, que “estabeleceu limites e penalidades para os desvios fiscais de todos os níveis de governo, além das medidas de correção para esses desvios”.

Santos e outros (2003, p.14) atestam que a promulgação da LRF foi “o golpe de misericórdia à resistência dos estados e municípios em colaborar com a política federal de ajuste fiscal”. Assim, seguem explicando que tanto a privatização dos bancos estaduais como a LRF, além de incluírem os GSN ao esforço de ajuste fiscal do governo federal, foram determinantes ao cumprimento das metas de superávits orçamentários acordadas com o FMI.

Pinho e Santana (2002, p.277) consideram que, neste cenário, em que a União passou suas responsabilidades para os municípios, sem a necessária transferência de recursos, aumentou ainda mais a grandiosidade da tarefa dos municípios de atender as demandas sociais. Alguns municípios, para conseguir corresponder a essas novas atribuições, têm implementado “políticas de responsabilidade fiscal, elevando a capacidade de arrecadação própria”; reconhecendo “o papel da sociedade civil organizada como novo ator social” e institucionalizando mecanismos de democracia direta como orçamento participativo e os conselhos municipais.

Como podemos perceber, nas últimas décadas, foram implementadas mudanças significativas na administração das finanças e do próprio Estado Brasileiro. Quanto às relações federativas, iniciou-se um amplo processo de descentralização administrativa e fiscal sem precedentes, no qual o município ganhou papel de destaque, em um primeiro momento, com a conquista de receitas, e, em seguida, pela assunção de encargos referentes a obrigações antes exercidas pelo governo federal.

A partir da vigente Carta política, o município foi inserido no pacto federativo, recebendo autonomia regulada e garantida tanto pelo sistema de repartição de receitas, como pela atribuição de competência tributária própria. Ao longo desse processo, crises econômicas e institucionais conduziram a União a inserir normas rígidas no ordenamento jurídico para a administração financeira dos entes federados, combatendo a permissividade financeira destes, de modo a incluí-los no esforço de ajuste fiscal desejado pelo governo federal sob orientação do FMI.

2.3. A LRF E O CONTEXTO DA SUA PROMULGAÇÃO

Em um contexto de crises e no intuito de limitar a atuação dos GSN, inserido no plano de saneamento das contas estaduais e municipais, bem como no Plano de Estabilização Fiscal, foi apresentado o Projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal (PLRF), ou Projeto de Lei Complementar nº 18-D, de 1999 (PLP 18-D/99, na Câmara dos Deputados, ou PLC 4/2000, no Senado), que viria a ser popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal ou LRF. Foi criada com o objetivo principal de disciplinar os artigos 163 e 169 da CF/88, de maneira a ditar normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade da gestão fiscal, bem como complementar os comandos da Lei nº 4.320/64, entre outras coisas determinando maiores responsabilidades e introduzindo restrições a execução e planejamento do orçamento público, entre outras inovações.

A Lei foi promulgada em um contexto de demandas e pressões ao sistema político, oriundas de uma pluralidade de atores políticos nacionais (população, empresários, trabalhadores, entre outros) e internacionais (investidores, organismos internacionais e multilaterais, como o FMI), os quais demandavam uma gestão pública mais transparente, honesta, planejada e eficiente, bem como por uma orientação planejada do executivo federal para manutenção da estabilidade econômica conquistada na segunda metade dos anos 90.

A Lei Complementar nº 101/2000 teve sua gênese na segunda metade da década de 90, já no

curso do segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), durante um período marcado por sucessivas crises, nas economias de países em desenvolvimento e desenvolvidos (crise asiática, russa, mexicana). Naquele momento, a economia mundial passava por uma situação delicada, e o Brasil figurava como uma das possíveis e iminentes vítimas. O nervosismo do mercado financeiro e o fluxo dos capitais especulativos demandaram do governo brasileiro medidas a fim de assegurar a estabilidade econômica conquistada na primeira metade daquela década, visto que o governo central estava ciente que de nada adiantava seu controle fiscal face ao descontrole dos GSN. Há algum tempo o governo federal já não estava disposto a arcar com a irresponsabilidade fiscal de estados e municípios, sendo aquele momento oportuno para incluir os demais entes em um esforço fiscal conjugado.

Vistos, no início deste trabalho, as questões fiscais que permearam o cenário político no período anterior à abertura política, devemos pousar, neste momento, nossa reflexão em um momento mais contemporâneo: o primeiro mandato de FHC, quando foram realizadas reformas estruturais, das quais se destacam a da seguridade social, a administrativa, a racionalização das operações do governo e o aperfeiçoamento do processo orçamentário. No segundo mandato, ficou evidente a adoção do modelo neoliberal com a adoção do mais novo programa de ajuste do FMI, em 1998, sob o argumento que o país estaria sob insolvência fiscal, e que caso não corrigisse, definitivamente, o desequilíbrio de suas contas públicas e não alcançasse o caminho da estabilidade e do desenvolvimento sustentado, seria lançado “ao acaso da conjuntura”; submetendo-se não apenas ao risco de perder as conquistas alcançadas no primeiro mandato, como, ainda, poderia comprometer o crescimento futuro (MATIAS PEREIRA, 2003b, p.81).

Em abril de 1998, o *Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund*, reuniu-se e publicou *The World Economic Outlook, including the Causes and Effects of the Asian Crisis*²², indicando que naquele contexto econômico existiam áreas de risco no mundo necessitando de ações que propiciassem crescimento econômico não inflacionário²³. No mencionado encontro, o Comitê discutiu a respeito das lições que foram aprendidas da crise asiática e quais passos seriam necessários para fortalecer

²² Divulgado pelo *Press Release* nº 98/14. O Brasil se fez presente na referida reunião na figura do Ministro da Fazenda, Pedro Malan.

²³ Dentre outras recomendações, indicou-se que mesmo naqueles países onde se obteve crescimento da economia com baixa inflação, seria necessário a redução de déficits fiscais, por meio de aumento da receita e eficiência do sistema de seguridade social e serviços governamentais. Para os países no centro da crise, recomendou a implementação de uma série de programas incluindo políticas monetárias firmes, disciplina fiscal, imediatas reformas estruturais (especialmente no setor financeiro), bem como manutenção da abertura do mercado interno ao comércio internacional, para que fosse restaurada a confiança e o crescimento sustentável desses países. Quanto aos países em desenvolvimento e emergentes na iminência ou fora da crise, foi indicada a manutenção do foco em políticas macroeconômicas “sadias”, abertura e manutenção do mercado ao comércio internacional, além de reformas estruturais.

a arquitetura do sistema monetário internacional à luz da globalização e seus desafios. Concluiu propondo reforço dos sistemas financeiros domésticos, vigilância do setor financeiro pelo FMI e aumento da disponibilidade e transparência das informações sobre dados econômicos e políticas públicas. Ademais, o comitê sugeriu um *Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles* (que se configuraria em uma das principais fontes da nossa LRF), encorajando a adoção de seus princípios (ainda que reconhecendo a necessidade de adequação às peculiaridades locais) como um guia aos países membros do FMI, no sentido de aumentar a transparência fiscal, incrementar a *accountability* e a credibilidade da política fiscal, servindo ainda como uma chave à boa governança. O Código, segundo o Comitê, deveria ter sua implementação monitorada pelo FMI, em razão da adoção do sistema de vigilância dos setores financeiros, com escopo da prevenção a crises.

Matias Pereira (2003, p.88) entende que, em 1998, o país estava indo ao encontro de uma crise econômica sem precedentes, que poderia afetar todo o continente sul americano. Diante da desconfiança dos investidores internacionais e temendo um ataque especulativo à moeda nacional, o governo manteve a política de taxas de juros elevadas, o que não impediu a perda acelerada das reservas internacionais do país, agravada no momento em que a Rússia entrou na crise, disparando a fuga de investidores internacionais dos chamados mercados emergentes. Nesse contexto, temendo que a entrada do Brasil na crise pudesse agravar ainda mais o problema econômico mundial, o FMI e os países do G-7 decidiram conceder empréstimo ao Brasil, no valor de US\$ 41,5 bilhões, com o intuito de defender a moeda brasileira²⁴. Quanto a esta questão, Loureiro e Abrucio (2003, p.4) tecem as seguintes considerações:

[...] a pressão externa, derivada das crises financeiras que abalaram os mercados na Ásia (1997) e Rússia (1998), também teve grande impacto na aprovação da LRF. Na verdade, o ano de 1999 tornou-se ponto de inflexão importante não só na política cambial e monetária, mas também na área fiscal, com a adoção de uma forte restrição orçamentária e busca por superávits primários crescentes e sucessivos, acordados com o FMI. Em 2003, o superávit primário atinge à casa de mais de 4% do PIB. [...] É neste contexto de mudanças políticas internas e grandes constrangimentos externos que a LRF é apresentada ao Congresso e aprovada, em maio de 2000, com rápida tramitação e sem alterações consideráveis no projeto original do Executivo. Cabe realçar que ela obteve elevado índice de votos favoráveis: 385 votos a favor, 86 contra e 04 abstenções.

²⁴ Matias Pereira (2001, p.90) aponta que a concessão de empréstimos por parte do FMI segue uma burocracia cercada pela formalização de compromissos entre as partes, iniciando com uma carta de intenção, seguida pela definição das condicionalidades e das metas a serem cumpridas. No caso brasileiro, destacaram-se: “1. Reduzir os gastos salariais da função pública. Novas medidas para diminuir o número de funcionários públicos na administração federal. 2. Manter os preços dos derivados do petróleo alinhados com o mercado internacional e com a cotação do dólar no mercado interno. 3. Efetuar as medidas autorizadas para a reforma da Seguridade Social a fim de compensar o menor crescimento dos benefícios pagos pela população. 4. Conter gastos com programas remanescentes de subsídios parciais e impor novos limites para gastos correntes e investimentos, de acordo com a disponibilidade de recursos. 5. Dar continuidade à reforma da Seguridade Social, com apresentação de projetos de lei para alterar os regimes de aposentadorias dos autônomos, trabalhadores rurais e militares”.

O empréstimo do FMI foi requisitado como medida de salvaguarda à economia brasileira, por meio de negociações do governo brasileiro junto ao FMI. O Ministro Pedro Malan anunciou o acordo em 13.11.1998, explicando que fora anunciado em 08 de setembro uma série de medidas para lidar com o desequilíbrio fiscal, a partir do programa de estabilidade fiscal para o triênio 1999/2000/2001, tendo em vista a grande vulnerabilidade da economia brasileira. E mais, que esse programa, encaminhado ao FMI e aos demais países-membros, seria monitorado pelos critérios de desempenho e metas indicativas definidas no Memorando Técnico de Entendimento.

Dentro da série de medidas do PEF e como parte integrante do acordo internacional, o projeto da LRF foi encaminhado por meio da Exposição de Motivos Interministerial-EMI nº 106/MOG/MF/MPAS, de 13 de abril de 1999 (EMI nº 106/99), subscrita pelos Ministros de Estado do Orçamento e Gestão, Fazenda, Previdência e Assistência Social, à apreciação do Presidente da República. O objetivo explícito da LRF era a redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública frente ao Produto Interno Bruto brasileiro. Essa norma, segundo a EMI nº 106/MOG/MF/MPAS, integrava um conjunto de inovações estruturais da Administração Pública. Os Ministros indicaram que a aprovação daquele projeto implicaria num ambiente fiscal mais favorável em decorrência dos efeitos do PEF, da reestruturação das dívidas dos GSN e da reorganização do sistema bancário estadual. A LRF, segundo os ministros, viria “regulamentar de forma inovadora e abrangente, o conjunto das principais questões referentes aos efeitos macroeconômicos e fiscais decorrentes do uso dos recursos públicos”. Sendo abrangente, em razão de envolver as três esferas de governo em cada um dos seus Poderes e, também, inovadora, porque definiria os princípios de uma gestão fiscal responsável, a LRF foi uma “experiência que não tem precedente na história brasileira e encontra poucos paralelos, ademais, todos recentes, em outros países” (EMI nº 106/99).

Segundo Fernando Veiga Barros e Silva, Consultor de Orçamentos do Senado, em nota técnica, de fevereiro de 2000, ao referido órgão, o PLRF constituiu um compromisso firmado junto ao FMI pelo Brasil, em razão do acordo de 1988, nos termos do Memorando de Política Econômica. Segundo informações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-MPOG, o PLRF foi inspirado, inicialmente, nos princípios de responsabilidade fiscal adotados pela Nova Zelândia e, secundariamente, foram consideradas em sua elaboração as experiências da União Européia e dos Estados Unidos da América do Norte, bem como no Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do FMI. Segundo o consultor, esse projeto foi considerado pelo executivo federal:

[...] veículo de importante inovação estrutural para a administração pública. Combinado a outras medidas que vêm sendo adotadas pelo Governo Federal, particularmente por intermédio do Programa de Estabilização Fiscal, acredita que da Proposta deve resultar a consolidação de um novo regime fiscal no País, necessário à estabilização dos preços e ao desenvolvimento sustentável da economia [...].

Asazu e Abrucio (2003) apontam que, encaminhada para o Legislativo e ao contrário do que seria esperado para uma norma com toda essa relevância para a política nacional, a LRF teve uma tramitação rápida no Congresso - cerca de nove meses - e sofreu poucas modificações. A explicação para esse resultado, segundo Melo (2004, p.6) deveu-se a diversos fatores:

[...] em primeiro lugar ao sucesso obtido pelo Plano Real, que fortaleceu o poder da União em relação aos estados, e simultaneamente impedia a continuidade do financiamento inflacionário. Além disso, foi se construindo ao longo deste período de desordem das finanças públicas um elevado grau de consenso em torno da necessidade de um ajuste fiscal, bem como o conhecimento técnico sobre esta questão foi sendo aprimorado. Ou seja, os atores aprenderam, por meio dos sucessivos fracassos ocorridos, da importância do ajuste fiscal, bem como foram criados os instrumentos para controlá-lo.

Pinho e Sacramento (2004, p.5) concluem que a aprovação da LRF, não apenas está ligada às demais normas financeiras, como também completa o ciclo das principais mudanças institucionais promovidas no governo FHC no que tange às finanças públicas, sendo parte integrante do processo de reforma do Estado. Nesse sentido, os autores seguem afirmando que a LRF serviu como “instrumento de implementação da administração pública gerencial, no que tange à necessidade de redução e combate ao déficit público, [...] constitui-se, atualmente, no principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil”.

MELO (2004 p.6) destaca que, somam-se às variáveis institucionais e à habilidade do executivo a pressão exercida pela opinião pública associada a uma mudança de preferências dos congressistas, influenciado, pelo destaque da mídia sobre o tema²⁵. A autora conclui que a LRF constituiu-se “numa das principais medidas do ciclo de ajuste das contas públicas, incorporando o aprendizado adquirido ao longo de um período”, devendo ser compreendida como “a etapa final do processo de construção da autoridade fiscal no Brasil”.

Segundo (LINO, 2001), diversos autores apontam a influência do *Fiscal Responsibility Act* neozelandês (FRA) no projeto encaminhado pelo Executivo ao Congresso; pode ser observada com facilidade pela linguagem utilizada, que representaria mera tradução literal da referida norma. De um modo mais crítico, Lino (2001) indica que a despeito do anteprojeto informar que sua fonte são experiências internacionais, aquele se constituiu em mero clone do FRA da Nova Zelândia. Para Lino, muitos autores identificam no PLRF as determinações do Código

²⁵ Segundo Asazu e Abrucio (2003, p.8), quando da divulgação do anteprojeto da LRF na Internet, a consulta pública obteve “um total de 5 mil acessos com sugestões de mudança na lei. Não se esperava tanto retorno pela Internet. Algumas sugestões foram incorporadas, especialmente aquelas mais específicas sobre orçamentos e contabilidade, a maioria das quais era de contadores e servidores públicos”.

de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, difundido pelo FMI, cujos objetivos primordiais são:

Definição clara das funções e responsabilidades do governo; divulgação de informações ao público sobre as atividades do governo; abertura na preparação e execução do orçamento, bem como na prestação das contas orçamentárias; e avaliação independente da integridade das informações fiscais, tudo o que facilitará a vigilância das políticas econômicas pelas autoridades nacionais, mercados financeiros e instituições internacionais (LINO, 2001, p.19).

Contudo, segundo Figueiredo (2001 *apud* FEISTEL, 2002, p.65), o que levou o Executivo federal a apresentar o PLRF à apreciação do Congresso e as razões de sua promulgação, foram condizentes com as propostas do PEF. Nesse sentido, o autor explica que :

O equilíbrio das contas públicas representa um passo decisivo na redefinição do modelo econômico brasileiro. Trata-se, em essência, de mudanças fundamentais no regime fiscal do País, com o objetivo de promover o equilíbrio definitivo das contas públicas na velocidade necessária para permitir a consolidação dos três objetivos básicos do Plano Real: estabilidade da moeda, crescimento sustentado com mudança estrutural e ganho de produtividade, e a melhoria progressiva das condições de vida da população brasileira. [...] o equilíbrio fiscal sempre foi uma das prioridades do processo de reformas por que vem passando o país desde a implantação do Plano Real.

Apesar da forte influência que o PLRF teve do *FRA* da Nova Zelândia (1994), do *Budget Enforcement Act* dos Estados Unidos (1990) e do Tratado de Maastrich da União Européia (1992), segundo Melega e Melega (2001), a versão brasileira recebeu substitutivos e emendas que traduziram em seu conteúdo a realidade nacional.

Na Câmara dos Deputados, foi elaborado substitutivo ao texto original (relator Deputado Pedro Novais), estabelecendo, entre outras novidades, destacadas por Bruno (2006), o Anexo de Metas Fiscais, a LDO; a compatibilização da LOA ao PPA e LDO, conforme determinações da CF/88; limitação de empenho quando a receita não obtiver o comportamento esperado; bem como inserção de regras para preservação das receitas pelo combate à sonegação tributária e cobrança dos débitos tributário administrativa e judicialmente. Esse autor aponta que tais medidas buscam impor:

[...] a necessidade de honrar os principais empenhos e adequar os valores inscritos às disponibilidades financeiras apuradas no fim do exercício, conjugando-se com a obrigatoriedade da programação financeira, mecanismos para a limitação dos empenhos no caso de insuficiência de recursos e tantos outros controles periódicos de receitas, despesas e resultados fiscais, além de estabelecer reserva de contingência para prover meios para honrar essas despesas (BRUNO, 2006, p.100).

Bruno (2006, p.123) afirma que a LRF, em sua formulação original, antes de ser apresentada ao Legislativo e até a apresentação do substitutivo pela Câmara, preocupava-se demasiadamente com a despesa pública, sem tocar em nenhum momento no tratamento da receita pública. Após a alteração sofrida na Câmara, a LRF tornou-se mais ampla ao atender

tanto a questão da receita como da despesa; com isso o legislador pátrio “acentuou significativamente a responsabilidade no tocante à arrecadação, impondo ao agente público sanções pela ineficiência ao gerir a arrecadação, conforme preceitua o art. 11 da Lei Complementar 101/00 [...]”.

A origem da LRF, para Harada (2002), vai além das influências internacionais da União Européia, dos Estados Unidos, da Nova Zelândia e de organismos financeiros internacionais, notadamente o FMI²⁶, resultando também do clamor público contra os atos de improbidade nas três esferas de poder. Harada explica, que a crise moral que se abateu sob a administração pública, ante os atos de improbidade diariamente divulgados pela mídia, foi o fator desencadeador de uma Lei que trata os GSN com “excessivo rigor, com afunilamento de canais onde os recursos eram consumidos com maior voracidade” (folha de pessoal e serviço da dívida); bem como engessamento dos administradores públicos (com a criminalização de condutas) e sacrifício das autonomias regionais e locais”.

Quanto à aprovação da LRF, deve ainda ser lembrado que uma Lei regulando finanças e endividamento público já deveria fazer parte da agenda governamental, desde a promulgação da Constituição em 1988, quando foi inserido um comando constitucional previsto nos artigos 163 e 169 da CF/88, o qual determinou que Lei complementar deveria dispor, entre outras, coisas sobre: finanças públicas, dívida pública, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização financeira da administração pública, despesa com pessoal.

Contudo, mesmo havendo previsão constitucional para edição de norma sobre o tema, houve um grande lapso temporal sem que nada, ou muito pouco, fosse efetivamente realizado neste sentido. Observamos, ainda, que desde o primeiro mandato da gestão FHC (até antes, a partir do processo de abertura política), o Executivo federal adotou uma política fiscal rígida e vinha buscando a estabilização da inflação por meio de uma série de políticas fiscais que incluíam desde otimização da arrecadação até o controle de gastos, inclusive os dos entes federados.

Sacramento (2004, p.36) alerta que a norma veio preencher um vácuo legislativo de anos, criando a expectativa de “uma mudança institucional no trato com o dinheiro público”, de maneira que a aplicação da recém promulgada lei, principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, propiciava uma forte contribuição para o rompimento da gestão pública com “a cultura patrimonialista vigente, favorecendo o desenvolvimento de uma nova cultura política”.

²⁶ Segundo Harada, o FMI influenciou diretamente o capítulo IX (transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal) da LRF, em razão do papel exercido por essa instituição na condução de políticas macroeconômicas para países emergentes que se socorrem ao Fundo.

O fato de haver pressão internacional na aprovação de uma norma brasileira, para Loureiro e Abrucio (2003, p.12), não retira necessariamente sua legitimidade, pois esta variável externa ocorre “em maior ou menor medida, nas decisões dos Parlamentos de qualquer país do mundo hoje, não sendo ilegítima em si [...]”.

Ao adotar o Programa de Estabilização Fiscal, o governo FHC comprometeu-se junto às Instituições Financeiras Supranacionais²⁷ a adotar duas ações distintas: “medidas de natureza estrutural e institucional, que tinham como objetivo promover o equilíbrio fiscal definitivo das contas públicas; e programa fiscal em curto prazo para a obtenção de superávits primários crescentes e suficientes para estabilizar a relação dívida/PIB” (MATIAS PEREIRA, 2003, p.83). No âmbito interno, no final de 1998, foi apresentado à sociedade o PEF sob a premissa que o Estado não poderia gastar mais do que arrecadava. Naquela gestão, o Governo Federal priorizou o equilíbrio das contas públicas, representando, assim,

[...] um passo decisivo rumo à redefinição do modelo econômico brasileiro. Tratava-se, em essência, da introdução de mudanças fundamentais no regime fiscal do país, com o objetivo de promover o equilíbrio definitivo das contas públicas, a uma velocidade necessária para permitir a consolidação dos três objetivos básicos do Plano Real: (a) estabilidade da moeda; (b) crescimento sustentado com mudança estrutural e aumento de produtividade; e (c) melhoria progressiva das condições de vida da população brasileira (MATIAS PEREIRA, 2003, p.83).

Nesse sentido, Matias Pereira (2003, p.83) aponta que a gestão FHC alçou o equilíbrio das contas públicas como uma “medida indispensável para a redefinição do modelo econômico do país, tendo ainda por objetivo promover a confiança e facilitar uma redução sustentada das taxas de juros durante 1999-2002”. Foi estabelecido que entre esses anos o resultado primário do setor público (consolidado) deveria resultar em um superávit crescente, viabilizado pela política que instituiu o programa de ajuste fiscal e pelas reformas estruturais, que foram acordados com o FMI. Um dos elementos-chave para a realização das mudanças propostas na gestão das finanças públicas foi a LRF, que “estabeleceu um esquema geral para orientar o planejamento orçamentário e sua execução”. O propósito da norma foi garantir a solvência fiscal, a partir do estabelecimento de “critérios de prudência para o endividamento público, [...] regras estritas para o controle dos gastos públicos, [...] normas permanentes para limitar os déficits orçamentários”, além da proibição de novos refinanciamentos pelo governo federal da dívida dos Estados. Definiu, ainda, “mecanismos disciplinadores no caso de não-cumprimento de suas metas e procedimentos” (MATIAS PEREIRA, 2003, p.83).

²⁷ Matias Pereira (2001, p.35) explica que as instituições financeiras e comerciais supranacionais (IFS) são o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Grupo do Banco Mundial (Bird), pelo Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRF); a Associação Internacional de Fomento (AIF); a Corporação Financeira Internacional (CFI); o Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos (OMGI); o Centro Internacional de Conciliação de Diferenças Relativas a Investimentos (CIADI); e a Organização Mundial do Comércio (OMC-GATT).

Diante das questões discutidas, observa-se que houve, e de certo modo ainda há, divergência de pensamento entre autores no que tange à paternidade da LRF, a motivação para sua promulgação, bem como a legitimidade da norma frente à política nacional, face a uma suposta imposição da LRF por organismos internacionais.

Mesmo assim, podemos afirmar que as bases do PLRF foram constituídas durante a turbulência econômica internacional vivida entre 1997 e 1998, quando o governo brasileiro, dentro de uma série de medidas, optou por se enquadrar nas prescrições do FMI (o que aliás já fez em outros momentos de nossa história recente), inspirando a LRF fundamentalmente no *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* e no *Fiscal Responsibility Act*. Assim, a LRF encontrou espaço natural dentro dos planos de ajuste e estabilização fiscais propostos e capitaneados pelo Executivo federal, sendo legitimada por toda uma política pública desenvolvida desde o primeiro mandato de FHC, apoiada no aval do FMI e de seus países membros. A iminente crise econômica proporcionou as condições ideais para aprovação da mencionada norma, pois, ao passo que o governo brasileiro orientava sua política fiscal e seus interesses em consonância com as proposições do FMI, recebia uma vultosa quantia, a título de empréstimo, que lhe permitia renegociar a dívida dos GSN e fechava o círculo, obrigando-os a se incluírem nos planos de ajuste acordado pela União.

Considerando que a influência de atores internacionais na formação de políticas nacionais por si só não retira a legitimidade de uma determinada política, sendo a LC 101/2000 condizente com a política fiscal adotada pelo governo federal, podemos afirmar que a LRF não é uma norma “alienígena”, meramente imposta ao Brasil por atores externos como um remédio amargo pela concessão de um empréstimo; em verdade, a norma fez parte de uma proposta adequada ao momento e aos interesses do Executivo federal daquele período.

A aceitação da LRF foi relativamente rápida pelo Congresso, em função da pressão popular e do governo federal, associada aos interesses dos entes federados na renegociação da suas dívidas junto a União. Claramente, houve incentivos financeiros e políticos, associados ao enfraquecimento do poder de barganha dos GSN, os quais possibilitaram a manutenção e o aprimoramento da política econômica e fiscal do governo FHC com a “blindagem” da economia brasileira. Concomitantemente, realizaram-se acordos com a renegociação da dívida dos entes federados, o que tinha intrínseca ligação com os esforços por parte do governo brasileiro em aprovar uma lei que garantisse o sucesso dos ajustes realizados na economia nacional, ao longo da década de 90.

Por fim, ressaltamos que a LRF é uma norma que não têm um viés temporário, como talvez

muitos governadores e prefeitos gostariam. É uma norma com caráter estruturante e duradouro, cujo objetivo primordial é manter o equilíbrio orçamentário permanente por meio de incentivo à atuação eficiente dos governos na geração de receita em suas bases territoriais (especialmente os municípios), associado a regras para criação de despesas e limites ao endividamento, conforme veremos adiante.

2.4. FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

O Estado não possui um fim em si mesmo, tendo como objetivo máximo a realização do bem comum. Para atingi-lo, o Estado desenvolve atividades que têm como objetivo a tutela das necessidades públicas (HARADA, 2003; MATIAS PEREIRA 2003b, p.55). Para sua manutenção, o Estado “necessita dos meios indispensáveis ao atendimento de sua organização e do cumprimento de suas finalidades, ou seja, para sustentar-se e realizar seus objetivos, precisa de receitas, sem as quais não pode existir” (MATIAS PEREIRA, 2003b.p.39). No Estado moderno, a despesa pública é realizada a partir da arrecadação de dinheiro obtido por intermédio da atividade financeira do Estado, que busca esse recurso para aplicação e consecução das necessidades públicas primárias (HARADA, 2003, p.26).

Os fins da atividade financeira coincidem com as próprias finalidades da atuação estatal, destinada à satisfação das necessidades coletivas, as quais crescem na proporção do agigantamento do Estado moderno: “quanto maior a gama de necessidades públicas, maior será a intensidade de atividade financeira do Estado. A concepção do Estado é que, em última análise, irá dimensionar o volume das finanças públicas”, cabendo ao poder político a escolha das necessidades coletivas que serão privilegiadas e alçadas à categoria de necessidades públicas e, portanto, incluídas no ordenamento jurídico (HARADA, 2003, p.26-27).

Considerando que o Estado existe para que sejam atingidos certos fins ligados aos interesses da coletividade, é a atividade política a responsável pela escolha daqueles objetivos, os quais serão perseguidos prioritariamente, face à escassez dos meios financeiros. Desse modo, o funcionamento do Estado conduz à atividade financeira que consiste na obtenção, gestão e aplicação de recursos, “se manifestando sobretudo na atividade de obtenção de ingressos de recursos e na realização de gastos”. Assim, a atividade financeira do Estado é “toda aquela marcada ou pela realização de uma receita ou pela administração do produto arrecadado ou, ainda, pela realização de um dispêndio ou investimento” (BASTOS, 1995, p.7).

A atividade financeira do Estado, segundo Matias Pereira (2003b, p.37-38; 42), consiste na

obtenção, criação, gestão e dispêndio do dinheiro indispensável às suas necessidades, orientando-se para “a obtenção e o emprego dos meios materiais e de serviços para a realização das necessidades da coletividade, de interesse geral, satisfeitas por meio do processo do serviço público”. O autor ressalta que o que torna a necessidade pública é a decisão dos órgãos políticos, cabendo ao Estado “a responsabilidade de viabilizar o funcionamento dos serviços públicos essenciais demandados pela coletividade”. Matias Pereira ressalta que o custeio das necessidades públicas é realizado por meio da “transferência de parcelas dos recursos dos indivíduos e das empresas para o governo, completando assim o círculo financeiro entre sociedade e Estado” (idem).

Machado (2001) e Harada (2003) concordam que a atividade financeira do Estado é o conjunto de atos que este pratica para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros de que necessita para atingir seus fins. Matias Pereira (2003b, p.42-43) acrescenta que a atividade financeira do Estado “não se restringe a mera arrecadação dos meios indispensáveis à prestação dos serviços públicos. Desenvolve-se a atividade financeira do Estado, conforme já assinalado, em quatro áreas afins: receita pública (obter); despesa pública (despender); orçamento público (gerir); e crédito público (criar)”. A atividade financeira caracteriza-se, segundo Bereijo (*apud* BASTOS, 1995, p.7), por ser:

[...] uma atividade de gestão direta e movimento do dinheiro público, abrangendo o ciclo financeiro completo, que começa no momento em que o Estado retira rendas monetárias das economias privadas, as administra ou gestiona, fixando-as para o atingimento de determinados fins, e termina no momento em que o Estado emprega ou gasta os ingressos obtidos na forma de bens ou serviços públicos com objeto de satisfazer necessidades coletivas.

A política fiscal do governo, segundo Matias Pereira (2003b, p.38), orienta-se em duas direções distintas. A primeira é a Política Tributária, materializada na captação de recursos que propiciarão o atendimento das funções da administração pública. A segunda é a Política Orçamentária, “no que se refere especificamente aos gastos, ou seja, os atos e medidas relacionados com a forma da aplicação dos recursos”. O autor aponta que a função orçamentária divide-se em planejamento, elaboração, discussão e aprovação do orçamento e controle, devendo-se levar em consideração “a dimensão e a natureza das atribuições do poder público, bem como a capacidade e a disposição para seu financiamento pela população”.

Este trabalho liga-se, intrinsecamente, ao estudo da Política Tributária, vez que esta é a responsável direta pela captação de recursos. Contudo, não podemos desconsiderar alguns elementos e conceitos que permeiam o estudo da Política Orçamentária, pelo fato da última fornecer indicadores essenciais ao estudo da Política Tributária.

Os orçamentos, para Baleeiro (1997, p.424), documentam a vida financeira do Estado para um período de tempo, habitualmente um ano, contendo o cálculo das receitas e despesas autorizadas pelo Legislativo para o funcionamento das atividades promovidas pelo Estado. Esse autor leciona que, nos Estados democráticos, o orçamento é considerado como:

O ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

O orçamento público constitui um processo contínuo que “traduz, em termos financeiros, planos, programas, projetos e atividades de trabalho, para um período determinado, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de forma a garantir adequada liberação desses recursos” (MATIAS PEREIRA, 2003b , p.43).

Em sua origem, o orçamento público teve a finalidade precípua de controle político das ações governamentais, exercido pelo Poder Legislativo sobre o executivo. Contudo, modernamente, o orçamento faz parte de um sistema de planejamento, podendo ser concebido como um processo no qual “se elabora, expressa, executa e avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de governo, para cada período orçamentário”. Constitui-se em um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento sócio-econômico (KOHAMA, 2001, p.64).

Segundo Lourençon (2001, p.44), o ciclo orçamentário brasileiro se divide em quatro fases principais: elaboração, “fase na qual é realizada a previsão de receita e a programação das despesas de acordo com a política estabelecida”; estudo e votação, “fase na qual é discutido e votado o orçamento pelo Legislativo e, no caso de sua aprovação, é sancionado, promulgado e publicado”; execução, quando se realiza “o planejamento da execução para cada unidade administrativa, o recebimento da receita, o empenho, a liquidação e o pagamento da despesa, a execução dos serviços, o controle interno e a avaliação dos resultados”; e tomada de contas e fiscalização, quarta e última fase em que “se realiza o exame das contas pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas” (idem).

Os recursos públicos oriundos da atividade financeira do Estado são denominados receita pública, que segundo Kohama (2001, p.79), genericamente, pode ser definida como “todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos”, que o Governo tenha direito a arrecadar, seja em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos, ou como depositário de valores que não lhe pertençam.

Matias Pereira (2003b, p.42) afirma que para Baleeiro (1995), receita pública é “a entrada

que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”. Matias Pereira indica que a receita se caracteriza por ingresso de dinheiro nos cofres públicos definitivamente e sem qualquer compromisso ou obrigatoriedade de devolução. Já para Meirelles (2003, p.150), a receita pública é:

[...] o conjunto de recursos financeiros que entram para os cofres estatais, provindos de quaisquer fontes, a fim de acorrer às despesas orçamentárias e adicionais do orçamento. Na receita municipal - espécie do gênero receita pública - incluem-se as rendas municipais e demais ingressos que o Município recebe em caráter permanente, como os provenientes da participação em receitas de tributos federais e estaduais, ou eventual, como os advindos de financiamentos, empréstimos, subvenções, auxílios e doações de outras entidades ou pessoas físicas.

Segundo Lourençon (2001, p.47), a partir do conceito da receita pública percebe-se que ela “configura-se como a base da gestão financeira da Administração Pública que deve ser estruturada no sentido de obter o máximo de recursos financeiros para que o governo possa atingir seus objetivos, qual seja, a satisfação das necessidades públicas”.

A receita e as despesa públicas tiveram seus conceitos legais estabelecidos a partir da Lei nº 4.320/64, detalhada mediante portarias ministeriais e interministeriais do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A Lei nº 4.320/64 divide as receitas públicas, no Brasil, em dois grandes grupos: orçamentárias e extra-orçamentárias, ambas compreendem receitas correntes e de capital. A receita orçamentária “é a consubstanciada no orçamento público, consignada na Lei Orçamentária, cuja especificação deverá obedecer à discriminação constante do Anexo nº 3, da Lei Federal nº 4.320/64”; já a receita extra-orçamentária abarca os “recolhimentos feitos que constituirão compromissos exigíveis, cujo pagamento independe de autorização orçamentária e, portanto, independe de autorização legislativa” (KOHAMA, 2001, p.86-91).

Conforme Meirelles (2003, p.262), a receita orçamentária é “o conjunto dos recursos financeiros que entram para os cofres públicos, consoante o previsto na lei de orçamento”. Segundo Kohama (2001, p.86-91), as receitas orçamentárias classificam-se quanto à sua natureza econômica em: correntes e de capital. Para o autor as operações correntes são realizadas nos órgãos da administração direta e indireta, não resultando em acréscimo patrimonial pela constituição ou criação de bens de capital. Um exemplo são os impostos, uma receita corrente que não tem origem em bens de capital, nem o produto resultante de sua arrecadação é vinculado a uma despesa de capital. Kohama conclui que “as operações correntes, portanto, em termos de receita, basicamente são as que não provenham da alienação de um bem de capital, não estejam, na lei, definidas como de capital e estejam por ato do

poder público vinculadas a uma despesa corrente (transferências correntes)”.²⁸

Já a STN (2006, p.18) indica que a Lei nº 4.320/64 classifica as receitas correntes e de capital como²⁸:

Receitas correntes: são denominadas de receitas correntes porque não têm suas origens em operações de crédito, amortização de empréstimos e financiamentos nem alienação de componentes do ativo permanente. Elas são derivadas do poder de tributar ou resultantes da venda de produtos ou serviços colocados à disposição dos usuários. Têm características intrínsecas de atividades que contribuem para a finalidade fundamental dos órgãos ou entidades públicas, quer sejam operacionais ou não operacionais. Receitas de Capital: são denominadas receitas de capital porque são derivadas da obtenção de recursos mediante a constituição de dívidas, amortização de empréstimos e financiamentos ou alienação de componentes do ativo permanente, constituindo-se em meios para atingir a finalidade fundamental do órgão ou entidade, ou mesmo, atividades não operacionais visando ao estímulo às atividades operacionais do ente.

Observamos, portanto, que os empréstimos e financiamentos, na técnica da contabilidade pública, ingressam no orçamento sob a rubrica de receitas; nesse caso, receitas de capital. Ao tempo que constituem uma receita pública (recurso de terceiros), gerarão uma despesa futura, quando da amortização do principal e do pagamento dos juros.

O montante detalhado de receitas orçamentárias, correntes e de capital, auferidas pelo ente federado é obtido pela composição dos seguintes grupos de contas, conforme classificação da Lei 4.320/64: Receitas Orçamentárias = {Receitas Correntes + Receitas de Capital}

Onde,

Receitas Correntes = {Receita Tributária (Impostos + Taxas + Contribuições de Melhoria) + Receita de Contribuições + Receita Patrimonial + Receita Agropecuária + Receita Industrial + Receita de Serviços + Transferências Correntes + Outras Receitas Correntes} e **Receitas de Capital** = {Operações de Crédito + Alienação de Bens + Amortização de Empréstimos + Transferências de Capital + Outras Receitas de Capital}.

Quanto à sua origem, as receitas orçamentárias podem ser classificadas em próprias e de transferência. As receitas próprias podem ser originárias, quando a administração explora o próprio patrimônio, ou derivada, quando expropria recursos de terceiros (tributação).

Para Matias Pereira (2003b), as receitas originárias são rendas provenientes da exploração de bens e empresas comerciais ou industriais pelo próprio Estado; enquanto as derivadas são

²⁸ As receitas orçamentárias quanto às suas fontes classificam-se em: 1º Receitas Correntes: Receita Tributária (Impostos, taxas e contribuição de melhoria), Receita de Contribuições (sociais e econômicas), Receita Patrimonial (Receitas imobiliárias, de valores imobiliários, participações e dividendos e outras receitas patrimoniais), Receita Agropecuária (Receita da produção vegetal, animal e derivados), Receita Industrial (Receita Industrial: Receita da indústria extrativa mineral, de transformação e de serviços industriais de utilidade pública), Receita de Serviços (Comerciais, financeiros, de transportes, de comunicações, de saúde e outros serviços), Transferências Correntes (Transferências intergovernamentais e intragovernamentais), Outras Receitas Correntes (Multas e juros de mora, cobrança da Dívida Ativa, indenizações e restituições e outras receitas diversas); 2º Receitas de Capital: Operações de Crédito (Operações de crédito internas e externas), Alienação de Bens (Alienação de bens móveis e imóveis), Amortização de Empréstimos (Amortização de empréstimos concedidos), Transferências de Capital (Transferências intragovernamentais, intergovernamentais, de instituições privadas, do Exterior e de pessoas), Outras Receitas de Capital), (KOHAMA, 2001, p.88-91). Para melhor compreensão das subcategorias econômicas das receitas correntes e de capital, vide Lei nº 4.320/64 e a STN, em Receitas públicas: manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

aquelas que o Estado arrecada do setor privado, no exercício de seu poder de coerção.

Quanto às receitas de transferência, Platt Neto (2002) indica que estas são repassadas ou entregues por outros entes e divide-se em: intragovernamentais, cujos recursos originam-se na mesma esfera governamental (categoria não utilizada para municípios); e intergovernamentais, recursos que se originam em outras esferas de governo.

As receitas próprias são arrecadadas diretamente pelo ente, são elas: Tributária, composta pelas receitas dos impostos, taxas e contribuições de melhoria; Patrimonial, oriunda da exploração do patrimônio próprio (incluídos juros, dividendos e aluguéis); Agropecuária e industrial, resultantes da exploração e produção de bens de natureza industriais e agropecuários; Diversas, são incluídas as multas e cobranças da Dívida Ativa (PLATT NETO, 2002).

As funções da administração financeira municipal, conforme Ortolani, Campello e Matias (2003, p.4), resumem-se a duas principais: a primeira é o “acompanhamento e interferência na arrecadação e autorização e realização do pagamento das despesas”; e a segunda diz respeito à

[...] determinação e implementação de uma estrutura de capital adequada; decisão entre as alternativas de investimento de curto e de longo prazo; equacionamento da capacidade de investimento da administração, além, é claro, da prestação de contas sobre como estão sendo gastos os recursos do Erário municipal

A compreensão da finalidade da Atividade Financeira do Estado nos dá elementos básicos para entender o que fundamenta e como funciona o sistema de arrecadação de receitas para o Estado. A classificação das receitas delimita a natureza e origem de cada uma destas, tanto no que se refere à sua classificação econômica, quanto à sua origem.

Para analisar a eficiência de uma gestão fiscal é essencial conhecer como se estruturam as receitas e funciona o respectivo sistema tributário, pois não basta ter conhecimento sobre o crescimento da receita, mais importante é compreender como e onde este se deu, e se algum mérito desse aumento pode ser atribuído à administração fiscal. Isso porque o acréscimo de receitas também pode ser implementado pelo aumento de repasses, correspondente à arrecadação da União e do respectivo Estado para aquelas receitas vinculadas ao sistema constitucional (FPM, ICMS, IPVA) ou via endividamento, principalmente por meio de operações de crédito²⁹ que mesmo acarretando endividamento e, necessariamente, um pagamento futuro serão lançados no balanço orçamentário como receitas (de capital). Assim, na próxima seção, discutir-se-á a importante relação entre o Sistema Tributário Brasileiro e os

²⁹ **Operações de crédito:** “os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros” (Res. nº 43/01, art. 3º).

municípios, para podermos situar a competência municipal nesse sistema.

2.4.1. O Sistema Tributário Brasileiro e a Competência dos municípios

A relação tributária entre o Estado e seus contribuintes é uma relação jurídica regulamentada no momento no qual o Estado se organiza, juridicamente, mediante a elaboração da Carta política que a delimita.

O Sistema Tributário Nacional, segundo Pereira (1999 *apud* COSTA, 2004, p.70), é “o conjunto das normas e dos procedimentos que disciplinam a arrecadação de recursos junto à população e às empresas para financiamento do Estado”, cujos princípios básicos e normas gerais são definidos na Carta política que baliza a tomada das decisões legislativas e administrativas sobre a matéria. Harada (2002, p.49) delimita ainda mais o conceito, afirmando que esse sistema “é o conjunto de normas constitucionais de natureza tributária, inserido no sistema jurídico global, formado por um conjunto unitário e ordenado de normas subordinadas aos princípios fundamentais [...], que organiza os elementos constitutivos do Estado”. Gomes da Silva (2002) conclui que a teoria da tributação a qual fundamenta o sistema tributário apóia-se, fundamentalmente, em dois princípios: o da equidade e da neutralidade³⁰.

No caso das federações, o poder de tributar é dividido entre os entes federados. Para Machado (2001, p.37), ao “poder tributário juridicamente delimitado e, sendo o caso, dividido dá-se o nome de competência tributária”. Machado aponta que, no Brasil, tal competência é atribuída apenas a pessoas jurídicas de Direito Público, com Poder Legislativo, visto que a competência tributária só pode ser exercida mediante processo legislativo³¹.

Segundo Meirelles (2003, p.150), os tributos são “imposições legais e compulsórias da Administração sobre os administrados, para auferir recursos financeiros. Resultam sempre do poder de império exercido pela entidade tributante sobre o contribuinte, a fim de obter um pagamento em moeda, ou equivalente”.

³⁰ **A equidade**, em termos de tributação, é o princípio que visa fazer com que os indivíduos contribuam com uma parcela de tributos que seja justa, assegurando aos iguais tratamentos tributários iguais (equidade horizontal) e aos desiguais, tratamentos tributários desiguais (equidade vertical), segundo critérios universais adotados. A questão maior na aplicação da equidade refere-se à adoção dos critérios para a classificação daqueles que são iguais e para aqueles que são diferentes. Basicamente são dois os critérios adotados na aplicação da equidade: a) critério do benefício, o qual propõe que a contribuição de cada indivíduo deve ser proporcional aos benefícios que ele usufrui dos serviços públicos; b) critério da capacidade contributiva, que prevê a repartição do ônus tributário, segundo a capacidade econômica de cada indivíduo. **O princípio da neutralidade** refere-se a não interferência dos tributos sobre as decisões de alocação de recursos, tomadas com base nos mecanismos de mercado. (...) Em outras palavras, a neutralidade de um sistema tributário ocorre quando os tributos do sistema não modificam o fluxo de bens no mercado e não criam condições diferenciadas de concorrência entre os seus agentes. Num sistema tributário ideal, a neutralidade somente deve ser quebrada quando o Estado precisar utilizar o tributo como instrumento de correção das ineficiências do mercado (GOMES DA SILVA, 2002, p.28-31).

³¹ Capacidade e competência tributária não se confundem, vez que constituem institutos jurídicos distintos. Enquanto a segunda é atribuição constitucional a um ente estatal dotado de Poder Legislativo, que a exerce mediante promulgação de leis, a primeira é atribuída pela CF ou pelo legislador ordinário, a qualquer ente estatal, que a exercerá mediante expedição de atos administrativos (MACHADO, 2001, p.38).

Os tributos podem ter função meramente fiscal, objetivando propiciar recursos para a cobertura das despesas do Estado; e uma função extra-fiscal, que tem a finalidade de propiciar a consecução de fins político-sociais do Estado, auxiliando o poder regulatório deste sobre a propriedade particular e as atividades privadas.

A instituição dos tributos deve, necessariamente, ser realizada mediante promulgação de leis, que, por sua vez, obedecem à Constituição³². A sua arrecadação e fiscalização constituem atividade administrativa vinculada. No Brasil, a atual atribuição de competência tributária e sua distribuição entre os entes federados foram efetivadas na CF/88, conforme artigos 153 a 156 (MACHADO, 2001).

O conceito de tributo foi legalmente instituído pelo Código Tributário Nacional, o qual determinou, em seu artigo 3º, que tributo é “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

O tributo é um gênero cujas espécies são os impostos, as taxas e contribuições de melhoria, conforme disposição do CTN (art. 5º). Machado (2001) indica que, a partir da CF/88, somam-se a estas as contribuições sociais (art. 149) e empréstimos compulsórios (art. 148). Desse modo, observa-se que no sistema tributário brasileiro existem cinco espécies distintas de tributos; dentre os quais estão na competência municipal apenas as três das espécies previstas no Código Tributário Nacional: taxas, contribuição de melhoria e impostos.

As taxas e a contribuição de melhoria possuem fato gerador ligado à prestação de atividade estatal específica relativa ao contribuinte. A competência para instituí-las é atribuída a todos os entes que desenvolvam a atividade correspondente, ou seja, são da competência e podem ser instituídos tanto pela União como pelos estados, municípios e DF, conforme art. 145, incisos I e II, da CF/88 (MACHADO, 2003).

A taxa é espécie tributária definida no artigo 77 do CTN, inserida no sistema tributário brasileiro em 1934, tendo, atualmente, como fato gerador “o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte”.

O fato gerador da taxa vincula-se a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte,

³² “Instituir tributos significa faculdade que a entidade política tem de criar os tributos com que foi contemplada pela Carta magna, inserindo em sua legislação interna, através de lei em sentido estrito, as condições gerais para identificação do respectivo fato gerador, formas de lançamento, arrecadação e recolhimento” (HARADA, 2002, p.50).

possuindo tanto origem no exercício de poder de polícia estatal³³, como na prestação efetiva ou potencial de serviço público³⁴. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos de impostos (CTN, art. 77, parágrafo único). Esse tributo pode, ainda, ser estabelecido em quantias prefixadas, caso em que não haverá base de cálculo ou alíquota. A competência para instituição de taxas, segundo Machado, é da pessoa jurídica de Direito público “que seja competente para a realização da atividade à qual se vincule o fato gerador respectivo” (MACHADO, 2003, p.253-254).

A contribuição de melhoria introduzida no sistema tributário brasileiro pela CF/1946³⁵, atualmente, “é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado” (CTN, art. 81). Machado (2001, p.65) destaca que essa espécie tributária tem como característica decorrer de obra pública, e seu fato gerador ser instantâneo e único.

O imposto é a espécie tributária mais conhecida e, também, a que geralmente provê aos municípios a maior fonte de recursos próprios, sendo arrecadado em benefício de toda a coletividade, para que o Estado atinja sua finalidade precípua (MEIRELLES, 2003, p.152). Sua definição legal advém do artigo 16 do CTN: “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade específica, relativa ao contribuinte”; o imposto não tem seu fato gerador ligado a qualquer contraprestação direta, não se vinculando ao seu contribuinte. Esta é a principal característica que distingue a taxa do imposto, pois enquanto aquela possui vinculação a uma atividade estatal, o imposto não possui qualquer tipo de vinculação, não há qualquer contra prestação direta por parte do Estado (MACHADO, 2001, p.369).

Quanto à distribuição dos impostos entre os entes federados, coube a União o poder de instituir e arrecadar impostos sobre importação; exportação; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural e; grandes fortunas. Coube, ainda, a União o poder residual de instituir os impostos extraordinários e aqueles não previstos na CF/88³⁶.

³³ Vide art. 78, CTN.

³⁴ Serviço público, para Machado (2001, p.372), é “toda e qualquer atividade prestacional realizada pelo Estado, ou por quem fizer suas vezes, para satisfazer, de modo concreto e de forma direta, necessidades coletivas. Não se confunde com o poder de polícia porque é sempre atividade prestacional de natureza material. Para que o serviço público possa servir como fato gerador de taxa, deve ser (a) específico e divisível; (b) prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição; e, finalmente, (c) utilizado, efetiva ou potencialmente, pelo contribuinte”.

³⁵ A contribuição de melhoria foi introduzida no Brasil pela CF/1946, sofrendo alterações pela CF/1967, EC nº 1, de 1969 EC nº 23, de 1983 sendo atualmente regida pelas disposições da CF/88 (BREMAEKER, p.9-10).

³⁶ Para Machado (2001, p.253), a competência residual deveria ter sido atribuída aos municípios, pois estes teriam a capacidade para colher expressões de capacidade contributiva peculiares a determinadas localidades, o que não ocorreu em razão do temor da ocorrência de abusos.

Aos Estados e ao Distrito Federal atribuiu-se a competência para instituir os impostos sobre transmissão *mortis causa* e doação de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e; propriedade de veículos automotores.

Por fim, o poder dos municípios para instituir impostos está inserido na CF/88 (art. 156), conferindo-lhes o poder de cobrar os seguintes impostos: propriedade predial e territorial urbana (IPTU); serviços de qualquer natureza (ISSQN) e; 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 ou ITIV).

Na seção seguinte, passamos a detalhar os impostos municipais e suas características, no sentido de identificarmos, no vigente sistema tributário, onde se encontram as possibilidades de incremento da arrecadação.

2.4.1.1. Impostos sob competência tributária dos municípios

Os municípios passaram a possuir competência tributária a partir da Carta constitucional de 1934. Atualmente, os impostos de competência municipal, conforme visto anteriormente são o IPTU, o ITBI e o ISSQN.

Dentre todos os tributos municipais (impostos, taxas e contribuições), destacam-se o ISSQN e o IPTU que, em 2002, foram responsáveis, na média nacional, por 78,4% da receita tributária dos municípios; percentual este que varia de acordo com o quantitativo demográfico existente, vez que essa constitui “uma variável intimamente relacionada com o grau de urbanização” (BREMAEKER, 2003c, p.4).

O **Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)** recebeu esta denominação pela EC nº 18, de 1965, artigo 15, tendo sua origem no Imposto sobre Indústrias e Profissões e o Imposto sobre Diversões Públicas³⁷. O ISSQN é da competência do município onde ocorrer seu fato gerador, ou seja, a prestação do serviço.

Segundo Machado (2001, p.346-347), o ISSQN tem função predominantemente fiscal, constituindo importante fonte de receita tributária dos municípios. O fato gerador desse tributo são “os serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária

³⁷ O primeiro foi criado na CF/1891, sob competência estadual. A CF/1934 conferiu o repasse de 50% dessa receita aos Municípios passando à competência municipal com a CF/46, reiterada pela EC nº 5, de 1961. O segundo, o Imposto sobre Diversões Públicas, foi instituído pela CF/34, sob competência tributária dos municípios (mantido pelas CF/37, CF/46; EC nº 5, de 1961) (Bremaeker, 2003, c, 6-7).

estadual, definidos em lei complementar da União”, em conformidade com a descrição de lei ordinária do município. Cada município possui competência para fixar sua própria alíquota, respeitado os limites fixados pelo Senado. O contribuinte do ISSQN é qualquer pessoa física ou jurídica que preste o serviço tributável, excetuados aqueles que prestem serviços sob relação de emprego. A base de cálculo do ISSQN varia de acordo com o tipo de contribuinte, pois para os autônomos, normalmente, o imposto é fixo; quando o contribuinte é pessoa jurídica a base de cálculo é o preço do serviço ou o valor da operação (subtraído das deduções legais). O lançamento desse tributo, em geral, é realizado por homologação, conforme artigo 150 do CTN, contudo, pode ser lançado de ofício.

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) era de competência estadual, até que, em 1934, passou para a competência dos municípios³⁸, mantendo-se desde então por ordem constitucional sob competência destes. Atualmente, a competência sobre o IPTU está disposta no artigo 156, inciso I da CF/88 e artigo 32 do CTN.

Assim como o ISSQN, a função precípua do IPTU é tipicamente fiscal, constituindo uma das principais fontes de obtenção de recursos financeiros para os municípios, podendo ter a função secundária de regulação da ocupação do solo, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade, mediante aplicação de alíquotas progressivas³⁹ (Machado, 2001, p.334). O fato gerador do IPTU, conforme artigo 32 do CTN, é “a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município”. Esse imposto incide sobre os bens imóveis por natureza e, também, sobre os imóveis por acessão física, ou seja, tanto sobre a terra como sobre as edificações sobre esta. A fixação de alíquotas é de competência de cada município sem que haja interferência constitucional ou do CTN. A base de cálculo do IPTU, conforme previsão do artigo 33 do CTN é o valor venal do imóvel. O contribuinte “é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título” (CTN, art. 34). Por fim, o lançamento do IPTU é realizado de ofício, anualmente (MACHADO, 2001, p.334).

Imposto Sobre 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 à sua aquisição (ITBI ou ITIV). Criado na CF/1891, inicialmente sob competência dos Estados⁴⁰, tem hoje sua instituição prevista no artigo 156, inciso II, da CF/88.

³⁸ Conforme a CF/34, mantendo-se desde então por ordem constitucional sob competência dos municípios por meio dos seguintes diplomas: CF/1937; CF/1946; EC nº 5, de 1961; EC nº 18, de 1965; CF/67; EC nº 1, de 1969 e; CF/88 art.156, inciso I (Brennaeker, 2003, c. p.6).

³⁹ Conforme artigo 182 da CF/88.

⁴⁰ Criado na CF/1891, inicialmente sob competência dos Estados (mantido pelas EC/1926 e CF/1934, 1937 e 1946), teve a parcela da

O fato gerador desse tributo é “a transmissão, inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou por acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos à sua aquisição”. A alíquota do imposto é fixada em sede de lei ordinária do município, e sua base de cálculo é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos. O contribuinte “é qualquer das partes na operação tributária, conforme dispuser a lei” (CTN, art. 42). O tributo é lançado mediante declaração do contribuinte, quando a autoridade administrativa procede à avaliação do bem e calcula o tributo a ser pago, podendo ser lançado de ofício quando o contribuinte não o fizer.

A partir da compreensão das características basilares dos tributos que estão sob a égide dos municípios, faz-se necessária a compreensão da parcela mais significativa da receita municipal, aquelas provenientes das transferências constitucionais da arrecadação da União e Estados, pois, em geral, a despeito da autonomia conquistada, ainda hoje, e cada vez mais, os municípios são dependentes dessas receitas para prover suas políticas públicas, ou apenas sua pura e simples manutenção. Devido à extensão e peculiaridades de cada espécie de receita transferida, a próxima seção tratará apenas do Fundo de Participação dos Municípios e as cotas-parte do ICMS e IPVA, por constituírem as mais relevantes fontes de transferências de receitas para os municípios.

2.4.1.2. Receitas de transferência para os municípios brasileiros: O FPM, o ICMS e o IPVA

Cientes que a receita tributária municipal disponível é igual à arrecadação direta, mais as transferências de receita recebida por esta esfera de governo, para analisar a gestão fiscal de um município, devemos compreender, ao menos, os princípios básicos do funcionamento desse importante sistema de transferência de receitas⁴¹.

A despeito da grande importância da repartição de competências tributárias para a descentralização política dentro de uma república federativa, esta por si só não se presta a minimizar as desigualdades econômicas existentes entre os diversos Estados e municípios da Federação brasileira. Para os entes que possuam baixa atividade econômica, ou onde não circulem riquezas, de nada serviria a simples atribuição de competência tributária, vez que não haveria o que arrecadar. Desse modo, desde a criação do sistema de repartição de receitas,

arrecadação pela transmissão *inter vivos* atribuída aos municípios pela EC nº 5/1961. Posteriormente, a EC nº 18/1965 restituiu a competência dos estados para arrecadar todo o tributo (ato reiterado na CF/1967 e EC nº 1/1969). Quando da EC nº 17/1980, determinou-se que: 50% do valor do ITBI *causa mortis* e do ITBI *inter vivos* seriam divididos entre os Estados e municípios. Com a CF/88 “voltou-se à situação vigente com a EC nº 5, de 1961, quando os Estados ficaram com o ITBI *causa mortis* e os Municípios ficaram com a competência sobre o ITBI *inter vivos*” (BREMAEKER, 2003, c, p.8).

⁴¹ Machado (2003, p.231) ressalva que o sistema de distribuição de receita tributária entre os entes federativos não altera a competência do ente instituidor e arrecadador do tributo, pois a competência tributária atribuída ao ente federado é indelegável⁴¹.

presente na atual constituição nos artigos 157 a 162, coube a este o papel de tentar diminuir as referidas desigualdades (MACHADO, 2001)⁴².

O sistema de transferências busca ajustar a capacidade de gastos dos GSN, na medida em que repassa parte do que os outros entes arrecadam na base física do ente beneficiário (ICMS, IPVA), bem como possibilitam a aplicação de políticas redistributivas, minimizando as desigualdades regionais, bem como “diminuindo a distância entre o estado ótimo, ideal, de eficiência e eficácia do sistema de arrecadação concebido e o quanto, de fato, consegue ser arrecadado [...]” (NÓBREGA, s.d, p.26).

No sistema de repartição de receitas, a União distribui parte do que arrecada aos estados e municípios, e os estados são obrigados a repassar parte de sua arrecadação aos municípios inseridos em seu território. Os critérios desses repasses obedecem às disposições constitucionais e às leis ordinárias.

Ortolani, Campello e Matias (2003, p.02) destacam que o Federalismo é uma forma de cooperação política entre os entes federados, cujo ponto de equilíbrio é o grau de centralização ou descentralização do poder. Para os autores, o sistema de transferências fiscais no Brasil “favoreceu as instâncias locais de poder fortemente subsidiadas pelo poder central”, fomentando, inclusive, a competição desordenada e predatória entre estados e entre municípios. No caso dos municípios, a competição é subsidiada pelo sistema de transferências que possibilita a estes deixarem de cobrar impostos de sua população.

As transferências intergovernamentais correspondem às transferências constitucionais, legais e voluntárias (destinadas à cooperação, auxílio ou assistência), englobando tanto receitas correntes como de capital, de um ente transferidor ao ente beneficiário.

Platt Neto (2002) explica que as principais receitas de transferências intergovernamentais são os repasses do ICMS, IPVA e o FPM, em decorrência do volume envolvido⁴³. Como o foco deste trabalho se detém, especialmente, nas receitas próprias municipais, e dada a quantidade

⁴² Souza (2005) aponta que apesar dos militares terem centralizados os recursos financeiros na década de 60, foi a reforma tributária implementada por estes que promoveu “o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos” da esfera federal para os GSN por meio do FPE e FPM, objetivando alcançar maior equalização fiscal “pela adoção do critério de população e inverso da renda per capita”.

⁴³ As demais transferências constitucionais são os Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO), do Norte (FNO), do Nordeste (FNE), de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEx), e os impostos Territorial Rural (ITR) e sobre Operações Financeiras sobre o Ouro (IOFOURO), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), parcela da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (CIDE) (STN, 2005). Somam-se a estas a parcela do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) arrecadado dos funcionários dos estados e municípios e mais: “a cota-parte na compensação pela desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (LC 86/97), a cota-parte do IPI-Exportação, a cota-parte da Compensação Financeira de Extração Mineral (CFEM) e a cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP), além dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), a cota-parte do salário-educação, as transferências dos Municípios, as transferências oriundas de convênios da União, dos Estados, dos Municípios e de outras instituições públicas, além das demais transferências correntes e de capital da União, dos Estados e de instituições públicas” (BREMAEKER, 2006b, p.13)

e especificidade das receitas de transferência, daremos um tratamento mais superficial a estas, razão pela qual apenas discutiremos as três principais receitas transferidas, as quais passamos a detalhar a seguir.

As principais transferências provenientes dos Estados são: a **cota parte do IPVA e ICMS**. Quanto ao IPVA, sua sistemática de cálculo dispõe que pertencem aos municípios 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios. Quanto à cota parte do ICMS, pertencem aos municípios 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Desse modo, observa-se que o crescimento de tais cotas decorrerá de incremento da atividade econômica no município ou como resultado de um aumento de eficiência do fisco estadual⁴⁴ (CF/88, art. 158).

A principal fonte de recurso intergovernamental oriunda da União para os municípios é o **Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**. Criado ainda no regime militar, atualmente, é regulamentado pelo artigo 159 da CF/88, composto por 22,5% da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre os produtos industrializados. O critério de repartição dessas receitas foi estabelecido na LC nº 91/97 (modificada pela LC nº 106/01), calculado em razão do número de habitantes de cada município, exceto capitais⁴⁵.

Por constituir a principal fonte de recurso dos municípios, a alteração nos valores distribuídos causa impactos diretos na capacidade de gasto do município. Influenciam diretamente os valores distribuídos aos municípios a alteração de alíquotas do IPI e IR, a concessão de benefícios fiscais sobre os referidos tributos, bem como a eficiência fiscal da Secretaria da Receita Federal.

O sistema de transferência foi ampliado em 1988 e modificado com a inclusão de novas receitas e encargos, a partir das EC de 1996 e 2000. Estas promoveram mudanças no modelo original do sistema de transferências, limitando a liberdade dos GSN de aplicar recursos próprios, vinculando parcela das receitas destes à aplicação nos serviços de saúde e educação fundamental e reduzindo os recursos transferidos sem vinculações para estados e municípios, no intuito de resolver questões que não foram contempladas na agenda dos constituintes,

⁴⁴ Diferentemente do IPVA, as parcelas de receita do ICMS pertencentes aos municípios são creditadas da seguinte forma: “três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; [...] até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal”.

⁴⁵ A distribuição do FPM difere entre os municípios capitais de estado e do interior. Às capitais são reservados 10% do valor total do FPM; cabendo aos municípios do interior 86,4% do FPM; os 3,6% restantes são adicionalmente atribuídos aos municípios do interior com população superior a 156.216 habitantes. Existe proposta para aumentar o fundo para 23,5% da receita do IR e IPI.

como a descentralização de encargos (SOUZA, 2005).

Cientes da estrutura básica do sistema tributário brasileiro, no que se refere à receita municipal própria e transferida, passaremos a discutir os principais resultados fiscais obtidos pelos municípios brasileiros a partir de 1988.

2.4.1.3. Resultados fiscais dos municípios brasileiros pós CF/88

A despeito da CF/88 ter recepcionado boa parte do Código Tributário de 1967, ela modificou sobremaneira a arrecadação municipal, consolidando a competência municipal e, principalmente, incluindo um novo sistema de transferências intergovernamentais. Nesta seção, levantaremos alguns dos principais resultados referentes à arrecadação dos entes federados, especialmente os municípios, no sentido de verificar como os municípios se adequaram e responderam à nova ordem constitucional.

TABELA 2 - ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO 1988/1997 (MILHÕES R\$)						
	1988	1989	1990	1991	1992	1993
União	153.630	162.089	186.273	154.844	154.913	168.886
Estados	56.518	67.280	73.622	72.520	66.140	60.779
Municípios	6.227	6.327	8.122	11.758	10.074	8.981
	1994	1995	1996	1997	? 1988/1997	
União	186.989	198.741	210.031	221.454	44,15%	
Estados	75.387	83.501	92.152	93.521	65,47%	
Municípios	9.647	13.404	17.693	18.065	190,11%	

Fonte: adaptada pelo autor a partir de Araújo e Oliveira (2001).

Araújo e Oliveira (2001, p.5), ao consolidarem a arrecadação tributária por ente, demonstram que até 1994 a arrecadação dos municípios oscilou entre períodos de acréscimo e decréscimo, apresentando crescimento expressivo entre os anos de 1995 e 1996 (Tabela 2).

Segundo Araújo e Oliveira (2001, p.5), a arrecadação própria dos municípios, entre 1960 e 2000, pouco cresceu se comparada às transferências intergovernamentais disponibilizadas a partir de 1988. Enquanto, em 1960, o Estado brasileiro arrecadava o correspondente a 17,4% do PIB, os municípios apenas 0,8% (redução de 0,7% até 2000). Apenas a partir de 1988, e após as transferências, é que a participação dos municípios na arrecadação se torna relevante, 5,6% do PIB, enquanto o Estado Brasileiro como um todo retira da coletividade 33,4%.

Considerando a descentralização dos serviços públicos antes realizados pelas esferas estadual e federal, a arrecadação própria de todos os municípios brasileiros, em 2001, representou apenas 4,8% da carga tributária, elevando-se para 16,9% quando somadas às transferências. Já a União, após as transferências, ainda deteve participação no patamar de 57,8% destes

recursos (PLATT NETO, 2002, p.74), superando o resultado da União em 2000, conforme resultados apresentados na TABELA 3.

TABELA 3 - COMPOSIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA POR NÍVEL DE GOVERNO 1960/2000								
Arrecadação Direta	% do PIB 1960	% do Total	% do PIB 1980	% do Total	% do PIB 1989	% do Total	% do PIB 2000	% do Total
União	11,10	64,00	18,50	75,10	15,80	70,50	22,60	67,70
Estados	5,50	31,30	5,40	22,00	6,00	26,50	9,10	27,20
Municípios	0,80	4,80	0,70	2,90	0,70	2,90	0,70	5,10
Receita Disponível	% do PIB 1960	% do Total	% do PIB 1980	% do Total	% do PIB 1989	% do Total	% do PIB 2000	% do Total
União	10,40	59,40	17,00	69,20	14,00	62,30	19,10	57,30
Estados	5,90	34,00	5,50	22,20	6,00	26,90	8,60	25,90
Municípios	1,10	6,60	2,10	8,60	2,40	10,80	5,60	16,90

Fonte: adaptada pelo autor a partir de Araújo e Oliveira (2001).

Observa-se na tabela acima que, apesar do aumento das receitas disponibilizadas aos municípios, ainda existe uma significativa diferença na participação da receita tributária frente à orçamentária municipal. Ao observarmos essa relação, de acordo com o número de habitantes dos municípios, identificaremos que os municípios menores são extremamente dependentes dos recursos transferidos, pois as municipalidades com menos de 5 mil habitantes arrecadam, em média, 2,6% do total de seus recursos (1.375 municípios); entre 5 mil e 10 mil habitantes arrecadam 4,1% (1.311 municípios); entre 10 mil e 20 mil, 4,5% (1.384 municípios); entre 20 mil e 50 mil, 7,1% (965 municípios); entre 50 mil e 100 mil, 11,9% (300 municípios); entre 100 mil e 200 mil, 14,4% (119 municípios); entre 200 mil e 500 mil, 21,3% e; aqueles com população entre 500 mil e 1 milhão de habitantes arrecadam 20,2% . Por fim, o grupo de municípios com população superior a 1 milhão de habitantes apresenta uma participação da sua receita tributária da ordem de 32,9% da receita disponível (BREMAEKER, 2003c).

TABELA 4 - ARRECADAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS EM 2002						
Municípios			Receitas			
Quantidade	(%)	Classes por habitantes (em mil)	Orçamentária	(%)	Tributária	(%)
5035	90,56%	0 I—50	37.301.296.024	33,84%	1.964.171.218	10,48%
419	7,54%	50 I—200	22.633.690.466	20,53%	2.975.783.140	15,88%
106	1,91%	Acima de 200	50.300.329.057	45,63%	13.799.929.253	73,64%
5560	100,00%		110.235.315.547	100%	18.739.883.611	100,00%

Fonte: adaptada pelo autor a partir de Bremaeker (2003c).

Identifica-se, na tabela 4, que a distribuição da arrecadação tributária é extremamente concentrada. Observa-se que os 5.035 municípios com no máximo 50 mil habitantes (90,56% dos municípios) concentram apenas 10,48% da receita tributária arrecadada pelos municípios brasileiros; os 419 municípios com população superior a 50 mil e inferior a 200 mil (7,54%) arrecadam 15,88% dessa receita; enquanto o pequeno grupo de 106 municípios com

população superior a 200 mil habitantes (1,91%) acumula 73,64% do montante da receita tributária, ou seja, menos de 2% dos municípios concentram cerca de $\frac{3}{4}$ de toda a receita tributária municipal, o que demonstra o estado de penúria em que vivem os pequenos e médios municípios.

TABELA 5 - PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO E ESTADOS NA RECEITA CORRENTE DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS (%)				
ANO/pop em milhares	< 50 mil	50 mil à 300 mil	300 mil a 1 milhão	>1 milhão
1997	0,81	0,65	0,5	0,43
1998	0,88	0,72	0,59	0,54
1999	0,89	0,74	0,61	0,54
2000	0,89	0,75	0,64	0,55
2001	0,90	0,76	0,64	0,54
2002	0,78	0,63	0,47	0,47
2003	0,87	0,73	0,5	0,5

Fonte: adaptada pelo autor a partir de Giuberti (2005). Valores aproximados.

Giuberti (2005, p.9) concorda que os municípios do Brasil são diferentes, possuindo características próprias as quais “influem na execução orçamentária da administração pública e no seu resultado fiscal”. Essa autora atesta que o tamanho da população se relaciona diretamente com a quantidade de serviços públicos que devem ser prestados, enquanto a localização e a quantidade e espécie de seus recursos naturais “influem na atividade econômica que por sua vez afeta a base de arrecadação de tributos do município”. A partir do levantamento feito por Giuberti entre os anos de 1997 e 2003, em que ela apresenta, distintamente, o percentual da receita corrente oriunda dos repasses estaduais e federais, elaboramos a tabela 5, apresentando o percentual dos dois sistemas de transferência para os municípios por grupo de habitantes⁴⁶.

A receita tributária dos municípios brasileiros, entre os anos de 1997 e 2000, segundo Bremaeker (2002, p.1-3), “foi ampliada em apenas 9,5% (descontada a inflação), enquanto a receita total desses municípios foi ampliada em 31,8%, devido ao aumento das transferências correntes que cresceram 36,5%”; o que demonstra a contínua dependência dos municípios para com a União e o respectivo Estado. Bremaeker adverte que enquanto, no ano de 2000, os municípios ficaram com 15% dos recursos arrecadados pelo Poder Público (após a partilha das receitas), em 1989, sob os auspícios da nova Carta constitucional, esses entes detinham 16,5% dos recursos disponíveis. Isso significa que o aumento da carga tributária nacional não contemplou na mesma proporção os municípios que, mesmo beneficiados pelo aumento real das transferências constitucionais e voluntárias para saúde, educação e assistência social,

⁴⁶ Deve ser observado que esta tabela não contempla as transferências de capital.

decorrentes do aumento da receita da União e dos Estados (e implicando em assunção de responsabilidades pelos municípios), estão cada vez mais dependentes da performance fiscal destes entes, o que traz à lume a necessidade de se repensar o atual pacto federativo.

No que diz respeito à distribuição dos recursos tributários, Souza (2005, p.116) destaca que a concentração de recursos na União retornou a antigos patamares. Hoje, concentram-se sob poder da União mais recursos do que quando da promulgação da CF/1988, assegurando, contudo, aos GSN (estados e municípios) 32% de todos os impostos coletados no país (43% das receitas totais após transferências), enquanto os GSN são responsáveis por “70% (10,1% do produto interno bruto (PIB)) da despesa com pessoal e por 80% da formação bruta de capital fixo (2,2% do PIB)”.

Moura Neto e Palombo (2006), analisando os impactos da LRF no que tange à geração de estímulos para a arrecadação própria municipal, identificaram, em levantamento da amostra de dados FINBRA (1998/2004), que apesar da arrecadação própria dos municípios ter aumentado após a LRF, elevando a participação dos tributos municipais no total das receitas correntes dos municípios, os efeitos tributo a tributo não foram homogêneos. Pois, enquanto as Contribuições de Custeio aumentaram sua participação no total de receitas, tornando-se a segunda maior fonte de recursos dos municípios analisados, o ISSQN, o IPTU e o ITBI apresentaram impacto praticamente nulo e de pouca significância estatística, impedindo que se afirme a existência de algum esforço dos municípios em aumentar a arrecadação dos referidos tributos. Para os autores, a concentração do crescimento da arrecadação nas contribuições de custeio se justificaria devido ao elevado custo político da arrecadação dos demais tributos. Apontam, ainda, que o aumento em volume de recursos das transferências estaduais e federais, provenientes de tributos recolhidos na localidade (a exemplo do IPVA, ICMS, FPM), confirmam a indicação que as municipalidades possuem uma potencialidade de arrecadação para os tributos municipais ainda inexplorada.

Conforme levantamento realizado por Bremaeker (2002) para as receitas municipais após e antes das transferências, observa-se com facilidade que, apesar destas manterem um quadro de crescimento em termos absolutos ano a ano, a participação dos municípios no “bolo” total tem mantido uma tendência de diminuição (como podemos observar na tabela 6). Tal situação comprovaria, ao menos preliminarmente, a crítica de autores que apontam o aumento cada vez mais constante da carga tributária, pela União, dos tributos que lhe pertence isoladamente (contribuições sociais, por exemplo). Um outro ponto a favor dessa hipótese, que poderia desmistificar a tese daqueles que apontariam a incapacidade e a leniência dos municípios em

arrecadar os tributos sobre sua competência, é o fato dos Estados, em tese, mais bem equipados para arrecadar que os municípios, também apresentarem tendência de queda.

TABELA 6 - RECEITA TRIBUTÁRIA ARRECADADA E DISPONÍVEL – 1998/2002									
(milhões R\$)		UNIÃO				MUNICÍPIOS			
ANOS	TOTAL	Arrecadação	%	Disponível (após transferências)	%	Arrecadação	%	Disponível (após transferências)	%
1998	271.856	186.561	68,6	160.880	59,2	14.145	5,2	42.993	15,8
1999	309.420	215.915	69,8	185.682	60,0	14.989	4,8	47.424	15,3
2000	357.646	247.420	69,2	213.635	59,7	16.011	4,5	53.615	15,0
2001	406.118	280.197	69,0	241.439	59,5	17.855	4,4	60.730	14,9
2002	473.844	332.387	70,1	286.175	60,4	20.616	4,4	70.380	14,8

FONTE: adaptado pelo autor a partir de Bremaeker (2003d)

As transferências dos Estados e da União constituem importante fonte de receita corrente para os municípios, principalmente para os municípios menores que são os mais dependentes das receitas transferidas. Apesar da distribuição de municípios por quantidade de habitantes ser um dado relevante, no que tange à análise da arrecadação própria frente à transferida, essa distribuição deve, necessariamente, levar em conta as peculiaridades regionais e locais, pois no Nordeste, onde a atividade econômica e o número de municípios de grande e médio porte são menores, o grau de dependência tende a ser significativamente superior. Além disso, o montante de transferências voluntárias pode sofrer influência da legenda partidária que comanda os respectivos entes, o que não pode ser levantado a partir da observação dos valores do agregado.

Quanto ao sistema de transferências, Bremaeker (2003) observa que as oscilações advindas dos montantes arrecadados têm impacto direto nas contas dos municípios, em razão da grande dependência financeira destes. O FPM é a principal fonte de receita de 81% dos municípios brasileiros. Apenas para se ter uma idéia dos problemas advindos das oscilações de receita para 2003, o crescimento previsto do FPM inferior a 8% (sem desconto da inflação), com aumento do salário-mínimo na ordem 20%, fez com que a situação financeira dos municípios atingisse níveis desesperadores, a ponto de prefeitos adotarem medidas como redução do expediente, adiamento do pagamento das dívidas e encargos.

Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006, p.19-23) destacam, quanto ao endividamento, que diversamente do que poderia ser esperado (e diversamente do que foi propagado), antes da LRF, a maioria dos municípios brasileiros tinha baixo grau de endividamento, apenas 0,76% dos municípios superavam o limite estabelecido pelo Senado. Porém, esses poucos municípios, que eram sobreendividados, concentravam cerca de metade de toda a dívida

consolidada⁴⁷ do total de municípios. Observa-se, a partir de levantamento no banco de dados FINBRA, que 78,57% dos municípios, entre 2001 e 2004, apresentou relação dívida consolidada líquida/receita corrente líquida (DCL/RCL) negativa ou até 0,2. Os autores apontam, ainda, que a quantidade de municípios acima do percentual permitido para endividamento, após a LRF, caiu de 40 para apenas 12: Quanto aos que permaneceram concentrando a dívida, “pode-se destacar o município de São Paulo, que participa com 49,76% na dívida consolidada líquida agregada de todos os municípios” (p.23)⁴⁸.

Ainda assim, Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006, p.23) afirmam que “o indicador da LRF, DCL/RCL, na média de todos os municípios, vem apresentando queda. Isso permite dizer que a Lei vem alcançando o objetivo de diminuir a relação DCL/RCL agregada para os municípios”. A queda na média da relação DCL/RCL, no agregado dos municípios, em parte, é devida ao aumento da carga tributária bruta dos municípios, razão pela qual os autores entendem que:

[...] a LRF teve impacto positivo no esforço fiscal próprio dos municípios, ao menos do lado da receita. No entanto, há que se verificar se esse aumento de tributação pode não ter um aspecto positivo pelo lado dos contribuintes. Ou seja, para que esse aumento da arrecadação tributária seja positivo para os residentes locais, é necessário igualar-se o custo do aumento dos impostos com o aumento dos benefícios (ou seja, bens e serviços prestados pelos entes municipais).

No que tange à formação de superávits/déficits, Bremaeker (2003) e Giuberti (2005) informam que, em 1995, apenas 17,8% dos municípios brasileiros registraram superávit fiscal. Em 1998, os municípios acumularam resultado primário deficitário de R\$ 639 milhões. Em 2001, esse percentual superavitário saltou para 68,5% dos municípios, resultando em um montante de R\$ 3,6 bilhões (R\$ 5,5 bilhões superávit primário). Ainda assim, o Nordeste foi a única região do país a apresentar déficit fiscal, cerca de R\$ 32 milhões, registrando resultado abaixo da média nacional em 15,8 pontos percentuais. Em 2002, o superávit fiscal diminuiu, ocorrendo em 56,0% dos municípios que conquistaram o equivalente a R\$ 497 milhões (R\$ 2,4 bilhões, superávit primário). Em 2003, o conjunto de municípios apresentou déficit primário de R\$ 645 milhões.

⁴⁷ A **Dívida consolidada (DC)** é o “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos [...], assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento”. **Dívida consolidada líquida (DCL)**: “dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros”. **Receita corrente líquida (RCL)**: o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzido para os municípios “a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira da CF/88 art. 201, §9º” (Res. nº 43/01-SF).

⁴⁸ O município de Alagoinhas iniciou o exercício de 2000 com a relação DCL/RCL acima do limite permitido, com índice de 127,18%, conforme RGF do 1º quadrimestre de 2001. Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006) apontaram que dentro da amostra de 5212, municípios entre 1998 e 2000, 11 municípios do nordeste estavam acima do limite, e entre 2001-2004, apenas quatro.

Segundo Giuberti (2005), a questão do endividamento e do déficit fiscal constituem, há muito, preocupação no Brasil para todos os níveis de Governo. Atualmente, o nível de endividamento (amostra FINBRA/STN) não é excessivo, concentrando-se em alguns poucos municípios, notadamente aqueles com população superior a um milhão de habitantes. O montante da dívida desses poucos municípios corresponde a cerca de 80% da dívida de todos os municípios da amostra FINBRA/STN (São Paulo é o extremo, com índice de 2,4 da dívida consolidada líquida/RCL).

Giuberti (2005, p.9), ao estudar o conjunto de variáveis políticas-institucionais vigentes no país no período 1997-2003, concluiu que “os municípios brasileiros possuem uma forte tendência à geração de déficits fiscais, em decorrência da sua dependência das transferências intergovernamentais”. Esta autora destaca que “as transferências de recursos da União para os municípios representaram, em média 55%, de sua receita corrente, enquanto as transferências dos Estados representaram em média 30%”⁴⁹.

Conforme levantamento realizado por Giuberti, o déficit corrente dos municípios vem se reduzido a cada ano para a amostra estudada. Os municípios até 300 mil habitantes ainda permanecem como os grupos que apresentam maior déficit. Contudo, não se pode afirmar que os municípios acima de 300 mil habitantes não tenham déficit, vez que constituem apenas uma amostra, ainda que significativa, dos municípios brasileiros (aqueles que enviaram as contas para consolidação).

TABELA 7 - MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM DÉFICIT CORRENTE 1997/2003 (%)					
Ano/pop. em milhares	< 50 mil	50 mil à 300 mil	300 mil a 1 milhão	>1 milhão	Total
1997	21,9	2,3	0,3	0,0	24,5
1998	17,8	1,6	0,4	0,1	19,8
1999	13,5	0,9	0,2	0,0	14,6
2000	13,8	0,8	0,1	0,0	14,7
2001	8,4	0,6	0,0	0,0	9,1
2002	2,1	0,2	0,0	0,0	2,3
2003	1,1	0,2	0,0	0,0	1,4

Fonte: adaptado pelo autor a partir de Giuberti (2005).

Pudemos observar que, sem sombra de dúvida, a CF/88 possibilitou um ganho de recursos sem precedente para os GSN no Brasil. Contudo, também se observa que, em termos relativos, esse ganho tem sido perdido pela assunção de encargos por parte dessas esferas, como resultado da política federal de descentralização e ajuste fiscal.

⁴⁹ Para chegar a essas conclusões, Giuberti utiliza o banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) disponibilizado pela STN, com observações de uma amostra de 5023 municípios em 1997; 3806 municípios em 1998; 3836 municípios em 1999; 4615 municípios em 2000; 4878 municípios em 2001; 4130 municípios em 2002; e 4744 municípios em 2003.

Um ponto surpreendente nesse pequeno levantamento de dados, é que o endividamento dos municípios, na década de 90, não era tão grande como o propagado pelo governo federal; porém, extremamente concentrado em alguns poucos municípios que se privilegiaram nos anos em que o controle da dívida foi menos rígido.

A LRF propugna os governos a realizar uma gestão fiscal mais responsável e sobretudo, eficiente, regulando a dívida, a despesa e a receita pública. A União, a despeito do esforço em melhorar os sistemas de controle do fisco, tem uma ferramenta que os demais entes não possuem, a competência tributária residual. Assim, além da possibilidade de tentar fechar a equação fiscal pelo controle das despesas, pode incrementar a arrecadação mediante criação de tributos; condição esta que não assiste aos GSN.

Vistas as principais características do sistema tributário brasileiro, dos tributos mais importantes sob competência municipal, bem como da sistemática de repartição de receitas, passamos a tratar no próximo capítulo das implicações da LRF: a gestão das receitas municipais.

2.5. EFICIÊNCIA NA GESTÃO FISCAL: OPORTUNIDADES E OBSTÁCULOS AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A importância do município cresce a cada dia no cenário nacional, pois a valorização dos GSN em detrimento da União é uma tendência concretizada na prática, como resultado da abertura política na década 80, acentuando-se após a CF/88, face à assunção de responsabilidades antes atendidas pela União, agora sob responsabilidade dos municípios⁵⁰ (PINHO e SANTANA, 2002; PINHO, 2006).

Ainda que o fortalecimento dos GSN seja visto como algo positivo para o exercício da democracia, existem, nesses centros, práticas que envolvem o clientelismo, a ineficiência, a ingovernabilidade e, sobretudo, uma irresponsabilidade fiscal que comprometeu os esforços de estabilização empreendidos pela União (PINHO e SANTANA, 2002)

A redefinição do papel do Estado, em nível municipal, abrange três principais áreas de mudança que permeiam: a estrutura fiscal federativa, as diferenças sócio-econômicas entre os

⁵⁰ A crise do Estado capitalista e a redefinição dos padrões de produção e acumulação, segundo Pinho (2004, p.9) “tem levado a uma redefinição do papel do Estado”, que implica “na perda de seu papel centralizador e concentrador de atribuições gerando -se um processo de descentralização onde a esfera municipal passa a assumir uma posição de relevo em termos de competências”. Nesse sentido, o autor explica que a crise atinge as municipalidades pois “passam a receber não só novas atribuições como o fazem em um contexto de crise”. Pinho destaca que, nesse contexto, as administrações municipais “têm que buscar formas e fórmulas alternativas criativas para fazer frente às novas, bem como às velhas, atribuições de governo. Assim, passam a desenvolver políticas que têm sido consideradas como inovadoras”.

municípios e a dinâmica política típica do âmbito municipal (PINHO e SANTANA, 2002). Dentre as áreas de mudança apontadas, destacamos duas que mais interessam ao presente trabalho: a que se refere à questão da estrutura fiscal e a da dinâmica política (quando referida a estrutura fiscal). Ainda que a questão das diferenças sócio-econômicas entre os municípios seja relevante e perpassa as outras duas áreas, esta não se insere nos limites da presente pesquisa.

Pinho e Santana (2002), estudando o Estado Brasileiro na década de 90, e considerando que este estava inserido no discutido contexto de crise fiscal, entenderam que a atual estrutura fiscal federativa não mais viabilizava aos municípios manterem-se sob constante dependência e socorro financeiro da União. Desse modo, os autores apontam que se demandou dos municípios a adoção de uma política de responsabilidade fiscal, mediante elevação da arrecadação própria. Os mencionados autores complementam a questão destacando que no plano da dinâmica política, demandou-se a institucionalização de formas de negociação que incorporassem a essa discussão aqueles setores da sociedade que seriam necessariamente atingidos pelas políticas municipais. Dentre as possibilidades de incorporação social indicam a experiência dos Orçamentos Participativos (OP), conselhos municipais e quaisquer outros fóruns de consulta. Ressaltaram, entretanto, que não bastava implementar formas mais democráticas de gestão, mas, também, mais eficazes.

Essa idéia é defendida por Costa (2005, p.64), para quem a modernização da gestão pública sob o aspecto da gestão fiscal exige dos governos “a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública”. Com isso, o autor espera que seja obtido a otimização do desempenho da estrutura de fiscalização e arrecadação, com resultados expressivos no combate à sonegação.

Assim, na conjuntura de crise fiscal em que as demandas sociais aumentam dia-a-dia, para que os cidadãos sejam minimamente atendidos, os municípios devem aumentar sua capacidade de arrecadar recursos próprios, inserindo a população nesse processo, uma vez que sofrerão as implicações da mudança.

O Sistema Tributário Brasileiro é considerado por muitos como ineficiente e socialmente injusto, porque, entre tantos outros fatores, sua carga tributária é excessiva, as leis vigentes exigem proporcionalmente mais daqueles que possuem menos recursos, bem como os mecanismos aplicados à tributação prejudicam justamente a competitividade do setor

produtivo, o que acaba por impelir a sociedade a clamar por algum tipo de ajuste⁵¹ (DIAS FILHO, 2003).

Segundo Khair e Vignoli (2001), em decorrência da descentralização de encargos da União e Estados para os municípios, estes entes, ante a pressão popular, se viram forçados a buscar recursos entre os tributos de sua competência e, de fato, conseguiram resultados significantes, apesar de ainda existir um amplo potencial de recursos a ser arrecadado. Contudo, para esses autores, o crescimento da arrecadação não deve ser promovido pelo simples aumento de tributos, mas pela atualização e racionalização de normas, das informações e procedimentos do fisco, de modo a eliminar as deficiências e a evasão fiscal.

Platt Neto (2002) observa que, em média, 70% das receitas dos municípios originam-se de transferências da União e estados, evidenciando que a autonomia financeira dos municípios ainda é reduzida e dependente das outras esferas. Quanto à questão da dependência financeira dos municípios das transferências constitucionais, Bremaeker (2006, p.3), em defesa destas, aponta que a dependência não é decorrente da falta de vontade de cobrar os impostos próprios, mas resultado da “pequena capacidade contributiva de expressiva parcela da população, em razão da sua pobreza e da má distribuição da renda”. Esse autor acrescenta que a situação ainda é agravada pelo fato de os principais impostos sob competência municipal terem natureza urbana, enquanto cerca de ¾ das municipalidades brasileiras estão submetidas a uma base econômica rural “sobre cujas atividades incidem as menores alíquotas, quando não ocorre a isenção destes tributos”.

Seguindo caminho diverso, Dias Filho (2003) destaca a existência de estudos os quais comprovam que, em geral, existe um amplo potencial de arrecadação a ser explorado pelos municípios, propiciando tanto uma fonte estável de receita, como uma oportunidade para a redução das disparidades regionais. Para o autor, esta asserção é reforçada por estudos como o de Afonso e Araújo (2001), os quais demonstram que ainda existe um grande número de municípios de mesmo perfil (em termos de região, renda e população), com variância significativa nos indicadores de receita própria. Para que tais municípios com potencial de arrecadação própria subutilizada aumentem sua arrecadação, Dias Filho (2003) recomenda o aprimoramento da Administração Tributária, mediante investimentos em sistemas de controle,

⁵¹ Segundo Costa (2005, 69-70), é consensual o entendimento que o sistema tributário deva ser justo, determinando para isto que todos contribuam para o financiamento do Estado. Esse autor explica que existem dois critérios para quantificar a responsabilidade de cada um na manutenção da máquina pública: o princípio da capacidade de pagamento e do benefício recebido. O princípio do benefício prega que um sistema tributário justo “é aquele em que cada contribuinte paga ao fisco uma quantia diretamente relacionada com os benefícios que recebe do governo”, como consequência, o governo apenas poderia praticar políticas alocativas e nunca as redistributivas, visto que os cidadãos só receberiam do Estado o correspondente a sua cota de contribuição. Já o segundo princípio determina que “as pessoas devem contribuir para o custo dos serviços públicos na medida de sua capacidade de pagamento”, ou seja, neste critério se privilegia as políticas redistributivas, já que cada um contribuiria com o que pode efetivamente dar ao Estado.

fiscalização e treinamento de pessoal.

Segundo Cisne (2002, p.139), as Administrações Tributárias (conjuntos dos órgãos encarregados da gestão da política tributária) dos diversos países têm procurado se modernizar e, para tanto, vêm “adequando-se às inovações tecnológicas e buscando menores custos, maiores eficiência administrativa e comodidade para os contribuintes”. Os pontos em comum são observáveis nas inovações promovidas, destacando-se:

[...] altos investimentos na área de informática; novas estruturas administrativas e modificações nas políticas de gestão; estratégias para quebrar resistências às mudanças, treinamentos dos agentes do fisco para absorção das reformas e vinculação de remunerações a resultados obtidos; necessidade de um plano estratégico de reformas, privilegiando-se o médio e longo prazos; aumento do poder coercitivo do fisco, em paralelo à aplicação de programas de cumprimento voluntário da obrigação, inclusive pela simplificação do sistema tributário (CISNE, 2002, p.139).

Além dessas iniciativas, Cisne (2002) ainda indica a necessidade de se aumentar o grau de cooperação com organismos nacionais (fiscos e associações de contribuintes) e internacionais, para obtenção de financiamento de projetos e intercâmbio de informações, entre outros fins.

Moura Neto e Palombo (2006) advertem que ao se comparar a experiência brasileira com a de outros países, mesmo aqueles de estrutura econômica semelhante, evidencia-se a existência de todo um potencial arrecadatório a ser explorado pelas municipalidades, que poderia constituir uma fonte estável de receita e a possibilidade de diminuir as disparidades regionais. Os autores atribuem como diferenças para as arrecadações tributárias dos municípios fatores que ultrapassam o descaso dos prefeitos, em razão do medo da impopularidade das medidas, como a falta de investimentos em cadastramento, sistemas de controle, fiscalização e treinamento de pessoal.

Ainda que um bom número de municípios tenha uma base fiscal insípida, existe nas administrações municipais uma cultura passiva e acomodativa estrutural e enraizada, caracterizada por “passividade dos governos municipais que preferem assentar suas administrações nas transferências de outros níveis de governo do que mobilizar recursos locais para as políticas públicas. [...] também se expressa pela não-ativação de políticas tributárias mais agressivas” (PINHO, 2006, p. 193).

Os municípios possuem duas dificuldades para cobrar seus tributos: uma de ordem política e outra de ordem prática, operacional. Quanto à ordem política, Khair e Vignoli (2001) apontam que a dificuldade dos municípios em cobrar os tributos decorre das implicações sobre a oneração da população, e recomenda que para que estes sejam aceitos pela população, esta

deve ser inserida na aprovação do orçamento, de modo a perceber como os recursos estão sendo utilizados. Quanto à ordem técnica, para Khair e Vignoli (2001), a maior dificuldade dos municípios reside na necessidade de se manter um Cadastro de Contribuintes atualizado e um corpo de servidores bem treinados em número adequado. Os autores indicam que, em função de ineficiências dos fiscos municipais, existe uma grande disparidade na capacidade de arrecadação dos municípios. Exemplificam que, em 1998, enquanto a média nacional de arrecadação do IPTU era R\$ 9,22 por habitante, no Nordeste esse valor não ultrapassava R\$ 0,80, ou seja, totalmente incipiente.

Castro (2006) explica que a eficiência é uma relação entre custos e benefícios, de modo que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível.

Dias Filho (2003) destaca que a eficiência do sistema tributário depende tanto dos mecanismos legais, como da qualidade dos instrumentos de gestão, principalmente pelo grau de eficiência e integridade de seus mecanismos.

Segundo Dias Filho (2003, p.40), os investimentos na Administração Tributária Municipal, “proporcionam retornos elevadíssimos, mesmo que se considerem os critérios mais rígidos de análise de investimentos, referindo-se ao efeito das restrições orçamentárias que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe a cada município”. Com isso, espera-se que o investimento promova o aumento de receita, com redução de endividamento e déficit público. Nesse sentido, o autor observa: “os municípios que apresentam melhor desempenho em arrecadação são justamente aqueles que tendem a investir mais na modernização e racionalização da Administração Tributária”.

Dias Filho (2003, p.02), ainda, ressalta que com a conquista de competências tributárias pelos GSN, a partir da CF/88, estes ou “não tiveram condições técnicas para explorar o potencial de arrecadação disponível em sua base territorial ou acostumados a cobrir seus gastos com empréstimos e transferências governamentais, muitos até pouco tempo não procuravam sequer instituir os tributos a que têm direito”. Para o autor, tanto a falta de conhecimento técnico, como o desinteresse em arrecadar os próprios tributos impediram que o benefício constitucional então outorgado (competência tributária) produzisse os efeitos pretendidos pelo legislador originário.

Para que as deficiências do sistema tributário sejam sanadas, Dias Filho (2003, p.02) aponta que antes de reformá-lo, faz-se necessário verificar “se muitas das deficiências que a ele se atribuem não poderiam ser sanadas com aprimoramentos no modelo de gestão de cada

unidade responsável pela arrecadação”. O autor aduz que:

Quando, por falta de condições técnicas, um ente da Federação deixa de captar a receita que lhe cabe, limitando a sua própria capacidade de atender às necessidades da população, fica evidente que um sistema tributário só funciona adequadamente quando amparado em instrumentos de gestão que convertam em ações práticas o seu conteúdo normativo. Por exemplo, conhecer o nível máximo de receita que pode ser obtida, medir o esforço de arrecadação, prevenir riscos, induzir o contribuinte ao cumprimento voluntário de suas obrigações e otimizar o aproveitamento de recursos humanos e materiais estão entre as providências que respondem pela eficácia de qualquer sistema tributário. Sem isso, ele tende ao fracasso, por melhor que seja a sua configuração legal (DIAS FILHO. 2003, p.2-3 Grifos nossos).

Segundo Platt Neto (2002, p.20), foi a má gestão do setor estatal que “por vezes gerou estruturas ineficientes, gastos excessivos, endividamento, arrecadação comprometida e insatisfação popular com serviços públicos ineficazes e impostos elevados”, razão pela qual são necessárias novas formas de orientar a ação estatal para torná-la mais eficiente e eficaz.

Em um contexto, cuja a Administração Pública carece de eficiência e eficácia é a esfera municipal que tem assumido destaque, vez que existem hoje mais de 5.500 municípios em 26 estados, nos quais predominam os de pequeno porte, cada um com uma realidade e uma experiência próprias (PLATT NETO, 2002). Platt Neto adverte que, em 2000, 17% da amostra de 4.622 municípios não explorou plenamente sua base tributária, descumprindo a disposição do artigo 11 da LRF, ficando, assim, proibidos de captar recursos de terceiros.

Os municípios costumam ser os entes que recebem maiores cobranças populares, pois, conforme Pinho e Santana (2001, p.05), “a esfera municipal, principalmente, tem sido alvo de atenção pela responsabilidade, valorização e expectativa que lhe são atribuídas num forçado redesenho do Estado em resposta a uma situação de crise”.

Parte significativa dos municípios brasileiros sobrevive de transferências intergovernamentais e financiamentos, pois não se preocupa em instituir e arrecadar os tributos sob sua competência, por razões diversas, como falta de capacidade técnica ou desinteresse político (para não sofrer desgaste e perder apoio das classes que apóiam o gestor), ou mesmo por acreditar que o custo de estruturar uma máquina arrecadadora não traria recursos suficientes para compensar os custos financeiros e políticos envolvidos.

Dias Filho (2003, p.6-7), ao observar esse ambiente desfavorável a boas técnicas de gestão tributária, aponta que deixar de arrecadar receita a que teria direito, ou fazê-lo ineficientemente é tão pernicioso aos interesses da sociedade quanto aplicar mal o dinheiro público, razão pela qual se faz necessário “identificar técnicas de gestão que estimulem o exercício da atividade tributária segundo os princípios da LRF”. Face às deficiências técnicas

encontradas pelos fiscos municipais em explorar seu potencial tributário, foi determinado pela LRF o dever da União de prestar assistência técnica e cooperação financeira para modernização das administrações tributárias, mediante treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e transferência de tecnologia.

A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar. § 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público. § 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas (LRF, art. 64).

No sentido de modernizar a administração pública municipal, a União (por intermédio do BNDES) possui dois programas: PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais; e PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros. O PMAT tem por objetivo modernizar a Administração Tributária e a qualidade do gasto público “dentro de uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado, visando proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de atuar na obtenção de mais recursos estáveis e não inflacionários e na melhoria da qualidade e redução do custo praticado na prestação de serviços” (COSTA, 2005, p.65). O BNDES considera como clientes do programa “os municípios que apresentem potencial de receita própria economicamente explorável ou de aumento significativo da produtividade do gasto, especialmente nos setores sociais básicos” (COSTA, 2005, p.66). Já o PNAFM visa “criar condições para que as administrações municipais possam alcançar maior autonomia no financiamento do gasto público, através de receitas próprias, e melhorar o desempenho de suas funções sociais, especialmente no atendimento ao cidadão e contribuinte” (idem).

Nascimento e Debus (2001) destacam que a contratação do PMAT e PNAFM segue trâmites e vedações semelhantes às operações de crédito interno; contudo, não se submetem aos limites estabelecidos pela Resolução nº 43/2001-SF (conforme resolução 47/2000 e 17/2001-SF). Observamos que tal excepcionalidade se justifica pelo fato deste investimento buscar, antes de tudo, gerar receita própria para o contraente do financiamento a partir da modernização de sua Administração Tributária.

Para Dias Filho (2003, p.3), a LRF tornou visível a necessidade de aprimorar os mecanismos da gestão tributária e pressionou os GSN a “extrair de suas bases tributárias os recursos de que necessita para financiar a provisão de bens e serviços públicos e, conseqüentemente,

redobrar esforços para otimizar os fluxos de arrecadação”.

Considerando que uma das condições fundamentais para que se alcance a estabilidade econômica e o desenvolvimento sustentável do País é o combate ao desequilíbrio fiscal, para o qual “se exige que se busque o maior grau de aproximação possível entre despesas e receitas próprias”, Dias Filho adverte que esses problemas os quais afetam o bem-estar social, devem ser superados em termos práticos e de forma justa, não se limitando apenas a arrecadar mais e gastar menos, vez que a carga tributária brasileira já supera 36% do PIB, mas dependendo também da:

[...] mobilização de recursos humanos, tecnológicos, financeiros e principalmente da capacidade de enfrentar resistências de ordem política e cultural [...], é preciso considerar que gastar pouco não significa necessariamente gastar bem. Não se trata apenas de economizar cada centavo do erário, mas principalmente de aplicar bem os recursos existentes para que eles gerem mais benefícios ao menor custo possível para a sociedade (DIAS FILHO, 2003, p.4).

Desta forma, para Dias Filho (2003), o equilíbrio fiscal não deve ser buscado por um aumento indiscriminado de tributos a qualquer custo, mas pela exploração eficiente e justa de todo o potencial tributário disponível em cada ente da Federação. Para tanto, o autor entende que se exige da gestão tributária:

[...] a capacidade de identificar os pontos críticos que limitam o exercício de suas atribuições e adotar providências que minimizem a distância entre o volume arrecadado e o que lhe permitem a legislação e a base econômica. Arrecadando-se com mais eficiência, é provável que se possa ampliar o leque de contribuintes e, assim, cobrar menos de cada um e mais do conjunto (DIAS FILHO, 2003, p.4-5, Grifos nossos).

Tal posição é defendida por outros autores, como Costa (2005) que, ciente da necessidade do Estado em expropriar os recursos dos particulares para financiamento das suas atividades, afirma que essa arrecadação não deve ser realizada dissociada da preocupação com a justiça fiscal, adequando-a a capacidade que cada um tem de contribuir; essa preocupação constitui condição necessária ao pleno gozo dos direitos de cidadania.

A despeito da necessidade de aumento da eficiência tributária, historicamente, a arrecadação tem tido seu desempenho quantitativo dependente não do aprimoramento da gestão, mas da majoração de alíquotas, ampliação da base de cálculo e de outros artifícios legais, os quais acabam por penalizar os contribuintes, principalmente aqueles que já honram com suas obrigações, e por premiar aqueles que possuem maior capacidade contributiva. Uma das estratégias simplistas mais utilizadas pelo fisco para compensar a perda de arrecadação em decorrência da ineficiência da gestão tributária é “sugar o máximo das atividades que oferecem menos oportunidades para práticas de evasão fiscal” (DIAS FILHO, 2003, p.5).

Na era da Responsabilidade Fiscal, cresce o entendimento de que é necessário um maior esforço por parte dos GSN em financiar seus gastos com recursos próprios, tornando a autonomia financeira desses entes a “condição fundamental ao equacionamento do problema da dívida pública e à recuperação do desenvolvimento econômico sustentável” (DIAS FILHO, 2003, p.23-24).

A eficácia da gestão tributária não pode ser medida apenas pelo volume arrecadado, pois a busca eficiente por recursos próprios deve respeitar a capacidade contributiva dos indivíduos e empresas, de modo que o tributo, além de servir de instrumento de financiamento das atividades estatais, alcance uma dimensão de cidadania e de promoção do bem-estar (DIAS FILHO, 2003, p.24). Nesse mesmo sentido, Bird e Jantscher (1992 *apud* DIAS FILHO, 2003, p.25) explicam que :

The best tax administration is not simply one that collects the most revenue. How that revenue is raised – that is, the effect of the revenue-generation effort on equity, on the political fortunes of governments, and on the level of economic welfare – may be equally important. A poor-quality tax administration may collect large amounts from easy-to-tax sectors such as wage earners, while being unable to enforce taxes on business enterprises and professionals. The level of collection is therefore a somewhat unsophisticated measure of the effectiveness of tax administration. A more accurate measure is the size of the ‘compliance gap’ – that is, the gap between actual and potential tax revenues – and how that gap varies among the different sectors of the taxpaying population.

Dias Filho (2003, p.26) entende que as Administrações Tributárias (fiscos) exigem, proporcionalmente, mais dos menos favorecidos economicamente, em parte, pelas deficiências do próprio fisco. Neste sentido, para Batista Jr. (2002, p.27):

Há uma relação importante, porém insuficientemente reconhecida, entre a fragilidade operacional dos órgãos ligados à administração e certas deficiências básicas do sistema tributário nacional. Sempre que o Estado se defronta com sérias limitações de recursos humanos e materiais, e precisa, não obstante, alcançar certas metas de geração de receita, a tendência natural é concentrar esforços nos tributos que são de arrecadação relativamente mais fácil ou recorrer a técnicas de tributação de menor custom administrativo, ainda que isso sacrifique outros objetivos e desrespeite princípios básicos que devem orientar a construção e operação de qualquer sistema tributário.

A gestão tributária carece de aprimoramentos no que tange à prevenção das práticas de evasão. Dias Filho (2003) aponta que a evasão cria um círculo vicioso de aumento de tributos e sonegação, pois, enquanto os contribuintes, sob argumento de ser pesada a carga tributária, buscam se eximir do pagamento das obrigações tributárias, por outro lado, a evasão retira do estado recursos preciosos à sua manutenção, implicando na necessidade de majoração ou criação de tributos que penalizam ainda mais aqueles que quitam suas obrigações⁵².

⁵² Dias filho estima que a atual evasão fiscal brasileira esteja entre 70% e 100% de todos os tributos arrecadados, podendo se agravar ainda

Estudos realizados pelo FMI sobre a evasão fiscal revelam que uma das suas principais causas é a fragilidade dos instrumentos de fiscalização, pois “se os contribuintes percebem que a administração tributária não dispõe de meios adequados para fiscalizar e garantir o cumprimento da legislação, a evasão tende a se alastrar de forma inevitável” (DIAS FILHO, 2003, p.30). A este problema associam-se a complexidade da legislação fiscal, insuficiência de programas de educação tributária e a percepção dos contribuintes sobre a injustiça do sistema tributário.

Dias Filho (2003, p.42) considera que induzir o contribuinte ao cumprimento voluntário de suas obrigações constitui o principal objetivo da Administração Tributária, pois a voluntariedade facilita a captação das receitas disponíveis ao menor custo possível (inclusive politicamente). Para tanto, esse autor indica que certos desafios devem ser ultrapassados, constituindo o maior deles “identificar mecanismos que minimizem áreas de atrito entre fisco e contribuinte e, adicionalmente, levem a sociedade a visualizar o tributo como um instrumento de construção da cidadania, ou seja, como algo que lhe é benéfico”.

Dias Filho (2003, p.69-70) destaca que esse pensamento é compartilhado por Dolan (1999), para quem “qualquer Administração Tributária moderna tem como objetivo principal alcançar o maior grau possível de cumprimento voluntário das obrigações fiscais”, pois, em sua avaliação:

[...] o alto grau de voluntariedade nessa área gera benefícios econômicos, sociais e políticos de grande significado para toda a sociedade. Como exemplo, destacam-se: (a) o Estado pode dispor de todos os recursos a que tem direito em tempo hábil para cumprir seus objetivos e, assim, minimizar custos com empréstimos; (b) um fluxo de receitas consistente e previsível contribui para fortalecer a estabilidade econômica; (c) desenvolve-se entre os cidadãos um sentimento de justiça ao perceberem que, indistintamente, todos são chamados a contribuir; e (d) eleva-se o grau de confiança na ação governamental, na medida em que cidadãos percebem que a Administração Tributária é justa e eficiente (DOLAN, 1999 *apud* DIAS FILHO, 2003, p.69-70).

A postura do contribuinte para o adimplemento de suas obrigações tributárias é influenciada por fatores tais como “justiça tributária, a prevalência das normas sociais, a avaliação dos benefícios públicos recebidos e a possibilidade de que a evasão esteja sendo detectada e punida” (SIQUEIRA e RAMOS, 2006, p.401).

A principal barreira encontrada por Dias Filho (2003, p.43) para o adimplemento voluntário da obrigação tributária é a repulsa histórica dos contribuintes ao pagamento de tributos, especialmente quanto às dúvidas referentes a real destinação dos recursos. Desse modo, segundo o autor, é condição fundamental, para que o cidadão cumpra voluntariamente sua

obrigação tributária, “perceber que existe correspondência entre as ações do poder público e seus próprios interesses”.

Nesse sentido, Dias Filho (2003, p.43) observa que a LRF “abre espaço para a participação popular na elaboração de planos governamentais” e estabelece as contas apresentadas pelo Executivo que “deverão ser disponibilizadas, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo ou no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta pelos cidadãos e instituições da sociedade”. Possibilitando, com isso, o aumento do nível de transparência da gestão fiscal, constituindo um passo importante para a legitimação social do papel da Administração Tributária, já que concede ao cidadão a oportunidade de acompanhar a aplicação dos recursos transferidos ao erário.

Segundo Dias Filho (2003, p.69), enquanto alguns autores como o de Silvani e Baer (1997), acreditam que influenciar a voluntariedade do contribuinte deve se associar a práticas que coíbam a sonegação (punição do sonegador), outros como Tanzi e Pellechio (1995), indicam que a adoção dessas práticas, constituiu “o caminho mais adequado para viabilizar o aproveitamento do potencial tributário disponível em cada país ao menor custo possível”.

Dias Filho (2003, p.70) aponta que no entendimento de Jenkins e Khadka (2000) os países em fase de desenvolvimento com deficiências na Administração Tributária tendem a concentrar a tributação em poucas camadas de contribuintes, acarretando tanto em um crescente índice de evasão, como na expansão desenfreada da economia informal, contribuindo para “distorcer a alocação dos recursos disponíveis”, bem como resultando em ineficiências que “acarretam pesados custos para o governo em face da perda de receitas, e também para os contribuintes, em função dos dispêndios requeridos para cumprir a legislação tributária”. Esses autores afirmam que a própria percepção do contribuinte sobre o desempenho da Administração Tributária (quanto a integridade, eficiência e efetividade) pode afetar seu comportamento para honrar com suas obrigações, minimizando-se, com isso, os custos associados ao processo de captação dessas receitas.

Dias Filho (2003, p.72) aponta que Sandford (1989) defende a idéia de que para reduzir custos na Administração Tributária passa-se necessariamente “pela prevenção da evasão, pela simplificação dos mecanismos de tributação e pelo estímulo ao cumprimento voluntário das obrigações fiscais. Recomendam-se, inclusive, cuidados com a própria imagem do fisco perante a sociedade”. Concordando com Ott (1998), Dias Filho segue recomendando que para cumprir a legislação fiscal, obtendo a melhor relação entre custos administrativos e cada unidade de receita arrecadada, deve ser adotada as seguintes providências: quanto ao

contribuinte, estes devem ser orientados pela Administração Tributária a cumprir suas obrigações voluntariamente, despertando comportamentos favoráveis aos objetivos do fisco, associado à simplificação da legislação, à redução da burocracia, à criação de sistemas de auto-atendimento e à prestação de apoio técnico, tudo isso para combater a sonegação; quanto ao fisco, este precisa se equipar para identificar e corrigir problemas na arrecadação, fiscalização, apuração e arrecadação em curto espaço de tempo. Além disso, o autor recomenda, ainda, que sejam aprimorados os sistemas de controles e de multas para torná-los perceptíveis aos contribuintes, de modo que estes percebam as implicações envolvidas e se inibam a sonegar.

Pelo exposto, em acordo com a doutrina existente, compreende-se como gestão fiscal (tributária) eficiente aquela que se preocupa com os planos político e técnico. Observa-se, portanto, que, independentemente do sistema fiscal a que estão submetidos e das peculiaridades econômicas locais, os municípios devem primeiro investir em suas administrações tributárias, angariando capacidade técnica para conhecer o efetivo (e não suposto) potencial de arrecadação; manter atualizada a legislação tributária, adequando-a a realidade local; a fiscalização e arrecadação dos tributos não devem se fundamentar no aumento voraz das alíquotas e bases de cálculo, mas na manutenção do valor efetivo da base de cálculo e na fiscalização efetiva de todos os sujeitos passivos da obrigação tributária, para que cada um destes seja responsável pela respectiva cota de tributos; por fim, os munícipes devem conhecer o que efetivamente se arrecada, de quem, e como esse dinheiro é aplicado, diminuindo com isso o custo da arrecadação tributária. Assim, espera-se que o município terá condição de efetuar um programação financeira mais precisa, e ainda, criará uma relação de confiança com seus cidadãos.

2.5.1. O OP como instrumento da eficiência fiscal

Considerando que uma das alternativas para diminuição da sonegação fiscal é a aproximação dos contribuintes à administração pública, um dos caminhos a ser adotado é a inserção destes no processo orçamentário por meio de fóruns de participação; o mais conhecido destes é o chamado Orçamento Participativo (OP).

Koscianski (2003, p.72) entende que tanto a corrupção, como a omissão e a ineficácia existentes na Administração Pública, associadas à exclusão social e às dificuldades ao franco desenvolvimento econômico e social constituem empecilhos ao exercício da democracia plena, razão pela qual se discute cada vez mais a melhor forma de organização democrática

para o país. Para o autor, este é o contexto que fundamenta o surgimento do OP, que tem por objetivo “trazer o cidadão para dentro da administração pública, levando-o a participar e ajudar nas decisões políticas orçamentárias do seu Município, o mecanismo de organização política deixa de ser personalista e autoritário para se transformar em um sistema mais direto de participação”.

Khair (2001, p.93-94) entende que a própria LRF estimula a prática do OP na medida em que estabelece que a LDO e a LOA devam, na sua formulação, ter a participação popular e a realização de audiências públicas. O OP ao tempo que propicia ao governo expor sua situação financeira, problemas operacionais, planos e prioridades, permite à população apresentar reivindicações. Desse modo, constitui um instrumento que amplia e aprofunda a democracia e desenvolve a cidadania, visto que tem como características melhorar o “controle social sobre o Estado, reduzir o clientelismo, criar maior co-participação entre governo e comunidade e, no processo de seu desenvolvimento, são aprimoradas as regras de discussão, deliberação e acompanhamento orçamentário das prioridades pactuadas com o governo”. Esse autor segue explicando que ao se discutir o orçamento com a população, mostrando a esta que para realizar os programas do governo (especialmente os que incorporam as prioridades da comunidade) depende-se da receita municipal, é possível fazer crescer a receita própria municipal. O envolvimento da população motiva não só a voluntariedade dos contribuintes, como a própria fiscalização da população acerca das realizações do governo, especialmente nos pequenos municípios, uma vez que a relação entre governo e população é mais próxima. Para tanto, recomenda, “uma ampla revisão da estrutura administrativa e legal voltada para os seus tributos, buscando a melhoria da arrecadação até os limites compatíveis com as condições próprias de cada Município e norteadas por princípios de justiça fiscal” (KHAIR, 2001, p.97).

Segundo Pinho e Sacramento (2003), o OP é um instituto de participação popular na administração pública que viabiliza a aproximação entre o governo e a sociedade, combinando democracia representativa e democracia participativa no âmbito municipal. O OP pode se constituir numa nova rede de relações sociais, em que se modificam as formas já conhecidas e institucionalizadas do “fazer política” e confronta-se a concepção tradicional da democracia ao introduzir a representação direta da população, gerando decisões quanto ao uso dos recursos públicos.

Porém, o nível desigual de dependência econômica dos municípios acarreta em distintos constrangimentos à implementação de formas inovadoras de gestão dos recursos públicos

(RIBEIRO e GRAZIA, 2003).

Nesse sentido, Koscianski (2003, p.73) aponta que o OP “é um instrumento de gestão pública que busca na participação direta da população o estabelecimento das prioridades dos investimentos municipais que servirão de base para a elaboração e execução do orçamento público”. Pensamento reforçado por Wampler e Barboza (2000, p.182) para quem “a combinação do orçamento participativo com a divulgação dos balancetes cria as condições para mudanças na relação entre o Estado e a sociedade civil. Dessa reforma, no nível municipal, o Estado começa a se tornar ‘público’ e a se colocar a serviço dos cidadãos [...]”.

Enquanto entusiastas vêem no OP um exemplo de “instrumento de promoção do ‘bom governo’ ou da boa governança urbana”, mediante instrumentos que possibilitam ampliar a democracia, desenvolver a cidadania e melhorar o controle da sociedade sobre o Estado, reduzindo práticas clientelistas e permitindo a co-participação entre governo e comunidade, outros afirmam que face às presentes vinculações de receita e os pequenos valores destinados ao OP, fazem deste um engodo à população, que é chamada para discutir apenas uma parcela pequena do orçamento, podendo, ainda, ser cooptada por mecanismos clientelísticos e de cunho eleitoral⁵³ (PINHO e SACRAMENTO, 2003, p.5).

Entendemos que não se pode descartar o OP como um instrumento de aproximação entre os cidadãos e a Administração Pública, bem como um instrumento de exercício da democracia participativa, meramente em razão da quantidade de recursos disponibilizados. Isso porque ainda que a quantidade de recursos disponíveis para alocação, de acordo com as decisões tomadas nesse fórum de discussão, seja pequena em relação ao montante total do orçamento público municipal, devemos ter em conta que boa parte destes já é comprometida com as despesas correntes, considerando-se a quantidade de recursos destinados ao pagamento do funcionalismo, além daqueles vinculados a educação e saúde. Portanto, o OP é, efetivamente, um instrumento poderoso para incentivar a população local a inteirar-se sobre a atuação dos seus representantes eleitos na condução da coisa pública.

Assim, podemos compreender que uma gestão tributária eficiente não é aquela que simplesmente aumenta sua arrecadação pelo aumento indiscriminado da quantidade de tributos, suas alíquotas ou base de cálculo; esta, em verdade, é a administração voraz que consome os poucos recursos disponíveis na economia, retirando da sociedade o pouco que lhe sobra (quando sobra). Para que uma gestão seja eficiente, esta deve alcançar o maior número

⁵³ Quanto à limitação de verbas para o OP, Cruz Neto (2005, p.85-86) entende que a relação atribuída entre volumes de recursos e importância atribuída pelo governo ao OP precisa ser avaliada considerando não só “as atuais limitações orçamentárias com que se defrontam os municípios brasileiros”, como as vinculações de receitas.

possível de contribuintes (com justiça fiscal e respeitado os princípios constitucional-tributários da equidade e da capacidade contributiva), incentivando o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, aproximando os contribuintes à administração pública por meio de fóruns de participação popular, tais como o OP. Tudo isso com o objetivo maior de que todos participem com sua cota na manutenção e investimentos do estado.

Um exemplo de eficiência na arrecadação fiscal amplamente estudado foi o caso da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista/BA (PMCV). Dentre os estudos realizados sobre este município destacamos os de Wampler e Barboza (2000), Pinho (2004) e Pinho (2006).

Pinho (2004, p.21) destaca que, para a PMVC, o projeto Fortalecimento Financeiro do Município com Justiça Fiscal a Serviço da Cidadania objetivava promover o saneamento das finanças. “Para atingir tais objetivos, optou-se por aplicar uma política tributária com Justiça Fiscal, adequando despesas às receitas”. Segundo o autor, o projeto encontrou dificuldades externas e internas para sua implementação, destacando-se a “enorme dificuldade em aprovar as leis” necessárias ao projeto na Câmara Municipal. Pinho aduz que o enfrentamento a tais resistências foram problemáticas face à limitada capacidade de mobilização da população.

Wampler e Barboza (2000, p.175) observaram que Vitória da Conquista, o 3º município do Estado da Bahia, com cerca de 250 mil habitantes ao final da década de 90, não possuía uma atividade econômica mais significativa e estava inserida no contexto de “escassez de recursos que atingiu os municípios brasileiros nos últimos anos”. “O clientelismo, a utilização de recursos públicos em benefício de pequenos grupos e o descaso com a arrecadação de impostos”, produziram uma grave crise financeira na prefeitura, em que os débitos (R\$ 83 milhões) superavam em mais de duas vezes seu orçamento anual.

Assim, segundo Pinho (2006), a PMVC estava com as finanças públicas desordenadas, inadimplente, inclusive, com fornecedores e servidores, o que acarretou paralisação de serviços urbanos e sociais e sem uma política de arrecadação tributária definida, caindo em descrédito ante a sociedade civil. Pinho (2006, p.194) destaca que “este cenário econômico, social e político foi capaz de provocar uma ruptura no padrão de dominação local, viabilizando a eleição de Guilherme Menezes, do Partido dos Trabalhadores, na eleição de 1996”.

A gestão iniciada em 1997 encontrou a Prefeitura em estado de penúria, e com sua credibilidade afetada, tendo, por isso, suas possibilidades, para celebrar convênios com o estado e a União, reduzidas.

Para obter “o saneamento financeiro do município e recuperar a credibilidade da prefeitura e restabelecer a prestação de serviços [...] atuou basicamente em três frentes: a) elevação das receitas; b) controle e racionalização das despesas; e c) ampliação da participação popular nas decisões relativas a investimentos públicos, promovendo a ‘publicização’ do estado, com aumento da transparência” (WAMPLER E BARBOZA, 2000, p.175-176).

Para conseguir elevar as receitas do município os gestores da PMVC alteraram a legislação de modo a facilitar a tributação e ampliar a base de contribuintes. Quanto aos servidores da carreira fiscal, foi realizado investimento em sua capacitação e instituição de uma nova sistemática de remuneração baseada no cumprimento de metas instituídas pela Secretaria de Fazenda. Foi, ainda, planejado o investimento em modernização de instalações e atualização de *software*, por meio do PMAT. Outras medidas foram tomadas: redução da multa de mora de 30 para 5%, para fomentar o cumprimento voluntário de obrigações tributárias dos contribuintes inadimplentes, e estendeu-se o parcelamento de débitos de 24 para 50 meses; realização de campanha divulgando a importância do pagamento do IPTU, com a “concessão de anistia de 50% para os débitos fiscais anteriores a 1997”; reestruturação das alíquotas dos tributos; adoção do OP e promoção de uma relação mais transparente com a sociedade com a divulgação das contas públicas, mesmo antes de se tornar uma regra estabelecida pela LRF (WAMPLER E BARBOZA, 2000, p.177-178). Acrescentam-se a esses dados, a inversão da política tributária, no sentido de beneficiar e, até mesmo, isentar o pequeno contribuinte, e o combate à sonegação (PINHO, 2004, p.22).

Pinho (2006, p.194) explica que a PMVC saneou as contas públicas mediante aumento das receitas próprias, ancorada tanto em procedimentos burocráticos - arrecadação eficiente, mediante investimento na administração tributária; implantação de uma política tributária progressiva; melhoria da fiscalização; cobranças de dívidas pendentes; austeridade nos gastos públicos; aplicação de isonomia fiscal e; criação de facilidades para pagamentos dos tributos - , como na “participação organizada da população” (adoção do OP) e publicização da situação financeira do município resultando no aumento da credibilidade junto à sociedade civil. A partir do primeiro ano de governo, colocou em dia as folhas de pagamento, débitos com fornecedores, bem como renegociou dívidas como a da Previdência, FGTS, entre outros. Com isso, a PMVC recuperou-se financeira e administrativa, “resgatando a sua capacidade política de governar”.

As medidas adotadas pela PMVC, segundo Wampler e Barboza (2000), de modo simples, porém célere e inovador, aumentaram a arrecadação das receitas próprias e permitiram que o

município adimplisse suas obrigações junto a servidores (inclusive mantendo o percentual de gastos dentro dos limites legais) e fornecedores, bem como celebrasse convênios com o governo federal e estadual, restaurando a credibilidade da administração municipal.

O caso da PMVC foi paradigmático não apenas por apresentar uma gestão fiscal responsável antes da promulgação da LRF, como também porque foi realizado dentro de um contexto adverso, em um município inserido na tão discutida cultura política do Estado da Bahia, historicamente calcada em práticas clientelistas e patrimonialistas que permeiam o Estado como um todo.

Findo o capítulo do Referencial Teórico, passaremos a tratar, a seguir, dos objetivos deste trabalho, iniciando pela identificação das regras introduzidas pela LRF para a gestão das receitas municipais.

3. A LRF E A GESTÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

A gestão administrativa e fiscal dos municípios e demais entes da federação sofreu relevantes modificações com o advento da LRF, que introduziu um novo conceito no ordenamento jurídico brasileiro, o da responsabilidade na gestão fiscal. Nas seções anteriores, foram discutidas as questões que envolveram o contexto e os atores envolvidos na promulgação da LRF; nesta seção, serão tratados as regras e instrumentos trazidos pela norma.

Em razão do foco deste trabalho ser a gestão fiscal, especialmente quanto à arrecadação das receitas, promovida pelo executivo municipal, a análise detalhada da LRF observará e privilegiará as regras que se destinam à gestão fiscal do município e seus órgãos, especialmente aquelas destinadas ao Poder Executivo. Mas, antes de descermos a esses detalhes, devemos compreender alguns dos princípios que envolvem a norma.

Inicialmente, devemos apontar que a LRF não veio substituir a Lei 4.320/64, pois esta, apesar de carecer de algumas atualizações, trata das normas gerais de direito financeiro, estabelecendo regras para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços. Já a LRF trata de pontos específicos no que tange à gestão das receitas, despesas, dívida e emissão de determinados relatórios que objetivam a transparência, o planejamento e o controle para que se alcance uma gestão fiscal responsável, conforme veremos adiante.

3.1. LRF: FINALIDADE, INOVAÇÕES E CONCEITO

A LRF tem por finalidade, conforme disposição legal inserida em seu artigo 1º, estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, em consonância com a CF/88. Constitui-se em uma norma jurídica que determina uma série de regras para a gestão fiscal de todos os entes federados, ou seja, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como os respectivos Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) e suas administrações (diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes).

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (LRF, art. 1º § 1º).

O objetivo da LRF, para Nascimento (2001), é sedimentar o regime de gestão fiscal responsável, mediante a introdução no ordenamento jurídico de mecanismos legais que deverão nortear os rumos da Administração Pública, constituindo-se em um código de conduta gerencial para os gestores públicos.

Nesse sentido, Lino (2001) aponta que a Lei abrange a gestão financeira nas áreas relativas aos planos, orçamentos, receitas, despesas, endividamento e patrimônio públicos. Para tanto, a norma define limites e condições no que diz respeito à renúncia de receita, geração de despesas, dívidas consolidada e mobiliário, operações de crédito (incluindo operações de ARO), concessão de garantia, inscrição em Restos a Pagar e às metas de resultados entre receitas e despesas.

Segundo Castro (2001, p.14-15), a LRF torna a legislação que trata das finanças mais rigorosa e, justamente por isso, bem vinda, pois os ganhos advindos com a LRF superam as dificuldades que a norma traz, ao passo que “sai-se da irresponsabilidade fiscal – cultuada há mais de cinco séculos – e entra-se na gestão com responsabilidade fiscal, prestigiando-se a moralidade, a probidade e a responsabilidade social”. A finalidade da LRF consiste, para o autor, no equilíbrio das contas públicas; para tanto, compreende em sua essência um código de conduta pública, cujo intuito é melhorar a administração por meio da responsabilidade nas contas públicas, constituindo:

[...] compromisso com o planejamento, o orçamento, a execução orçamentária, os limites para a dívida, o endividamento e a fixação de outros limites para as despesas de pessoal, metas e objetivos para controlar as receitas e despesas, com mecanismos adicionais previstos na [...] LDO e na [...] LOA, todos ancorados na Constituição da República. Extraí-se dela, LRF, a responsabilização institucional da entidade pública e a pessoal dos governantes (CASTRO, 2001, p.31).

Pereira Jr. (2001, p.173) entende que a LRF veio estatuir “condições, termos e requisitos para o regular exercício da gestão financeira e patrimonial do Poder Público [...]”. Já para Toledo Jr. e Rossi (2001, p.38-39), a LRF “disciplina o manejo das contas públicas visando objetivos macroeconômicos (nível geral de preços, dos juros, emprego, etc.), sendo pois, um instrumento de política fiscal”. Esses autores explicam que, sob a ótica macroeconômica, a LRF se insere na estratégia implementada pelo governo federal no Programa de Estabilidade Fiscal de combate ao déficit e redução da dívida pública.

Para Bremaeker (2000, p.3), o que a LRF busca é “fazer com que o Poder Público realize despesas dentro do limite de suas receitas”, evitando, com isso, a ampliação do déficit primário. Para alcançar seus objetivos, a LRF determina que seja adotado “um processo permanente de planejamento, com transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis”. O autor indica que a apreensão dos prefeitos ante a promulgação da LRF residiu no fato de que, em um contexto de dificuldades financeiras vividos pelos municípios, estes foram pressionados a equilibrar suas finanças em um curto espaço de tempo, mesmo com a redução do FPM, entre os anos de 1999 e 2003. Contudo, ressalta que para os municípios cuja situação financeira já esteja equilibrada, a única preocupação efetivamente trazida pela norma é o limite de gastos com pessoal (60% da RCL).

O que a LRF visa, efetivamente, para Santos e outros (2003, p.14), é “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, amparadas na CF/88, prevendo a punição para gestores infratores, bem como “a supressão no repasse de verbas, a qualquer título, para aqueles que descumprirem a determinação legal de orçamento equilibrado”. Para esses autores:

[...] enganam-se aqueles que vêem a responsabilidade fiscal refletindo uma preocupação ética do governo federal no processo de alocação de recursos pelos poderes públicos brasileiros; longe disso, até porque seria ingenuidade pensar que orçamento equilibrado seja sinal caracterizador de honestidade na gestão dos recursos públicos (SANTOS e OUTROS, 2003, p.11).

A partir da reflexão de Santos e outros, compreende-se que, apesar dos clamores da sociedade por uma administração pública que utilize, de modo eficiente e probo, os recursos públicos, em estrita obediência aos princípios há muito esquecidos, os quais deveriam nortear a administração do Estado (se é que um dia foram lembrados), em sua essência, a LRF não se presta a garantir o uso honesto do dinheiro público, mas sim que o uso, seja ele qual for, não gere desequilíbrio orçamentário.

Contudo, apesar da lucidez desse pensamento, no que tange à efetiva probidade no uso dos recursos públicos, devemos ter esperança nos princípios secundários trazidos pela LRF para garantir o objetivo precípua do equilíbrio orçamentário: o planejamento, controle e a transparência. Com o planejamento e controle, espera-se o aumento de arrecadação própria conjuntamente com o controle periódico e sistemático desta, de modo que não haja falta de disponibilidade financeira. Já com a transparência, espera-se a divulgação da quantidade e destinação dos recursos utilizados, promovendo o acompanhamento pela sociedade e facilitando a execução do trabalho de controle externo.

Quanto às inovações trazidas pela LRF, Sacramento (2004) aponta que alguns autores, como Vignoli (2002) e Khair (2001), indicam que a LRF não trouxe consigo inovações no que tange ao controle orçamentário, vez que as condições para a efetiva integração entre planejamento, programação e orçamento já haviam sido inseridas no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei 4.320/64. Esta é a lei responsável pelas normas gerais de direito financeiro e normaliza a elaboração e controle dos orçamentos e balanços, tanto do governo federal como do GSN. Sacramento destaca que se a referida norma tivesse sido efetivamente observada, já se teria alcançado o equilíbrio das contas públicas; fato que não ocorreu em decorrência da não utilização efetiva, por boa parte dos gestores, dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA), que se constituem, muitas vezes em um documento para formalizar a prescrição legal.

A grande inovação da LRF, para Cruz e outros (2000, p.14), “reside no fato de responsabilizar especificamente a parte da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual”. Lino (2001, p.19) aduz, que mesmo não introduzindo grandes inovações ao ordenamento jurídico pátrio, a LRF tem virtudes como:

[...] explicitar conceitos que, embora subjacentes no ordenamento constitucional brasileiro, andavam esquecidos, propiciando, a partir daí, adoção de determinados tipos penais que, certamente, se correta e prontamente aplicados pelos órgãos competentes, sem dúvida serão lembrados de forma melhor pelos gestores, propiciando maior seriedade na administração dos recursos públicos.

Para Feistel (2002, p.128-129), as medidas impostas pela LRF, em geral, não são inovadoras e, inclusive, deveriam ser de uso geral. Contudo “são vistas como desencadeadoras de uma verdadeira revolução na gestão da coisa pública”. Para atingir os fins a que se propõe, depende da qualidade dos trabalhos e da independência das entidades responsáveis pela fiscalização do seu cumprimento. Dentre as inovações ao ordenamento jurídico, o autor destaca as seguintes:

a) fixa limites para os gastos com pessoal e para a dívida pública, como forma de evitar que superem as próprias receitas, com isso obrigando os governos a respeitar a relação entre dívida e capacidade de pagamento; b) determina a criação de metas para controlar as receitas e as despesas, possibilitando maiores oportunidades de correção dos problemas que possam surgir no meio do caminho, evitando, com isso, o corte indiscriminado de gastos; c) proíbe a criação de novas despesas sem a indicação das fontes de receitas ou sem reduzir outras despesas já existentes, como forma de garantir o cumprimento do orçamento atual e de não comprometer os orçamentos futuros; d) proíbe a antecipação de receitas a serem obtidas pelos sucessores e contrair despesas que não possam ser pagas na atual gestão, evitando que os recursos futuros sejam gastos na atual gestão e os gastos excedentes constituam problemas para os futuros gestores; e) obriga a prestação de contas à sociedade por meio da apresentação do “Relatório de Gestão Fiscal”. Esta medida oportuniza uma maior participação da sociedade na gestão dos recursos públicos, não ficando limitada à a do Poder Legislativo; f) possibilita a aplicação de penalidades aos gestores que não cumprirem as exigências legais, ao mesmo tempo

em que prevê medidas de reconhecimento público aos gestores que comprovarem eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos negócios públicos.

Para Araújo e Moraes (2003, p.3), a LRF consolida muitas leis e práticas que, embora já existentes no ordenamento jurídico brasileiro, não eram efetivadas pelos agentes públicos. Esses autores acrescentam aos pontos já levantados por Feistel os seguintes aspectos relevantes: 1º Adotou limites rigorosos, determinados pelo Senado, cujo descumprimento acarreta, principalmente, a suspensão de transferências e a vedação a empréstimos e convênios junto ao Governo Federal; 2º Ordenou que se estabelecessem metas fiscais anuais, e se elaborassem relatórios para acompanhamento destas; 3º Impôs a limitação aos restos a pagar, principalmente em anos eleitorais; 4º Obrigou o exercício das competências tributárias plenas por parte dos três níveis de governo “de modo a reduzir sua dependência de recursos oriundos de operações de crédito, em relação à União, no caso de Estados e Municípios, e também de socorro dos Estados, em se tratando dos Municípios”; 5º vedou a prestação de assistências financeira entre os níveis de governo, o que representaria “um limite aos refinanciamentos de dívida, principalmente dos governos estaduais e municipais junto ao federal”.

Os doutrinadores apontados neste trabalho, em geral, reconhecem que a LRF, em si, não é tão inovadora no que se refere aos instrumentos de planejamento, vez que muitos destes já eram previstos nas leis que tratavam das finanças públicas, inclusive a 4.320/64 e a própria CF/88. Porém, a LRF introduziu novos instrumentos de planejamento, controle, transparência e principalmente, responsabilização institucional e pessoal na figura do gestor.

A gestão fiscal, para Platt Neto (2002, p.90), é “o processo de condução dos entes públicos no sentido de propiciar o atendimento das normas legais que tratam da utilização dos recursos públicos”. Segundo o autor “os diversos limites e condições orçamentários, financeiros e patrimoniais relativos à responsabilidade no uso do dinheiro público são alvo de atenção pela gestão fiscal”. Para Guedes (2001, p.15), a responsabilidade na gestão fiscal “pressupõe que a ação governamental seja precedida de propostas planejadas, transcorra dentro dos limites e das condições institucionais e resultem no equilíbrio entre receitas e despesas”.

Martins e Nascimento (2001, p.18,23-24) observam que, sob a ótica jurídica, os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável seriam: “prevenção de déficits, prudência fiscal, segurança, planejamento e publicidade ou transparência” e que esta diz respeito ao:

[...] cumprimento de normas ou obrigações cometidas aos agentes públicos com vistas à manutenção regular das atividades por eles exercitadas no campo da gestão patrimonial. Envolve a ação tributária conjugada com os esforços no campo

financeiro em busca do equilíbrio orçamentário decorrente da programação de governo.

Fernando Cruz e outros (2000, p.16), assim como muitos autores que os sucederam, acreditam que o conceito de responsabilidade na gestão fiscal ficou delimitado no artigo 1º da LRF, o qual, segundo os referidos autores, refere-se a:

a) ação planejada e transparente; b) prevenção de riscos e correção de desvios; c) afetação do equilíbrio das contas públicas; d) cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas; e) obediência a limites, visando ao equilíbrio das contas públicas; f) condições no que tange a renúncia de receita; g) condições no que tange a geração de despesas com pessoal; h) condições no que tange a geração de despesas com a seguridade social; i) condições no que tange a geração de despesas com as dívidas consolidadas e mobiliária; j) condições no que tange as operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; k) condições no que tange a concessão de garantias; l) condições no que tange a inscrição em restos a pagar.

Segundo Peres (2003), a responsabilidade fiscal do gestor público, objeto de regulamentação da LRF, fundamenta-se na observância do equilíbrio financeiro da execução orçamentária, incluindo inscrição de restos a pagar; limites dos gastos com pessoal e amortização da dívida pública (mobiliária e consolidada). Nesta linha, Lourençon (2001, p.40) concorda que o equilíbrio das contas públicas não se refere apenas à relação entre as receitas e despesas constantes do orçamento, mas também à busca de equilíbrio na execução orçamentária, entre os valores orçados e a disponibilidade financeira.

Os princípios básicos da gestão responsável do dinheiro público, para Toledo Jr. e Rossi (2001, p.41), não estão expressos na LRF, mas podem ser subtendidos de sua leitura. Esses princípios representam a “prevenção de déficits imoderados e injustificados”; diminuição do estoque da dívida a nível equivalente à capacidade de geração de receita; “valorização do processo de planejamento orçamentário”; “política tributária previsível e controlada”; transparência na aplicação e preservação do dinheiro público.

Responsabilidade Fiscal Municipal, para Ortolani, Campello e Matias (2003, p.14) é “o comportamento atribuído a um município superavitário primeiramente, com um nível de endividamento condizente com sua capacidade de pagamento e com autonomia (baixa dependência) em relação às receitas provenientes de outras esferas de governo”.

Sem desconsiderar que a LRF impõe uma série de medidas que fortalecem a transparência na gestão e a responsabilização do gestor, deve ser observado que a questão da responsabilidade fiscal, conforme apresentado na LRF, perpassa tais questões, indo atingir diretamente o pacto federativo sancionado pela CF/88, vez que restringe, em certa medida, a autonomia dos municípios no que concerne à gestão dos seus recursos.

A Responsabilidade fiscal, conforme a própria Lei, tem em seu pressuposto uma ação

planejada que, além de tudo, é transparente, ou seja, o legislador determinou que, a partir do marco legal, não bastava o planejamento criado dentro das secretarias com objetivos de informar apenas o próprio governo, mas também a comunidade. Essa ação deveria, ainda, ter por objetivo prevenir os riscos e corrigir os desvios encontrados ao longo da execução orçamentária anual, por meio do estabelecimento de metas e seu acompanhamento sistemático.

Assim, ainda que muitos autores confundam os pressupostos da Gestão Fiscal Responsável, inseridos no artigo 1º da LRF com a própria responsabilidade, seguimos o entendimento que o referido artigo não define o conceito, apenas apresenta os pressupostos básicos para alcançá-la. Ademais, a despeito de muitos autores compreenderem a responsabilidade fiscal pela ótica da responsabilização aos gestores infratores, acreditamos que, principalmente a partir dos substitutivos da Câmara, o conceito se ampliou para além do controle e responsabilização desejados pelo FMI. Relaciona-se muito mais com a administração responsável dos recursos públicos, ou seja, a busca efetiva por receitas (não oriundas de empréstimos e mesmo transferências), programando, nestas bases, as despesas (que possuem limites e regras próprias), a fim de eliminar os déficits e, assim, obter o equilíbrio orçamentário permanente. A punição constitui apenas instrumento de coerção para que os administradores não fizessem desta, mais uma lei “natimorta”.

3.2. A LRF E SUAS IMPOSIÇÕES À GESTÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

A maioria dos trabalhos acerca da LRF cuida das questões que envolvem as despesas públicas. Este trabalho, contudo, busca demonstrar o equilíbrio da equação orçamentária a partir do seu outro termo, o aumento das receitas.

A responsabilidade fiscal é um conceito novo e ainda em construção, surgido em um contexto de crises econômicas e financeiras, para as quais se adotou como medida de proteção um vasto programa de ajuste fiscal. Possui um viés fortemente ligado à disciplina fiscal e orçamentária, pressupondo uma ação planejada no combate ao desequilíbrio fiscal-orçamentário.

Devemos lembrar que este trabalho não tem como foco a gestão orçamentária, apesar de em alguns momentos necessitarmos tratar superficialmente do assunto, uma vez que há íntima ligação com a arrecadação das receitas, foco deste estudo.

A LRF determina aos municípios que a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os

tributos sob competência constitucional do ente federado constituem requisito essencial da Responsabilidade na Gestão Fiscal, conforme artigo 11, vedando-se as transferências voluntárias para os entes que não observem esta regra⁵⁴.

A importância da efetiva instituição, fiscalização e arrecadação dos tributos sob competência de cada ente, para que se alcance uma gestão fiscal responsável, foi considerada relevante pelo Legislativo federal, a ponto da norma determinar que inadimplemento do comando legal, por gestores que mantenham o município dependente das transferências constitucionais, acarrete em vedação a realização de transferências voluntárias⁵⁵ ao ente federado que não exerça sua competência tributária sobre os tributos próprios.

Araújo e Moraes (2003) alertam que, em decorrência das transferências intergovernamentais (maior parte da receita municipal) variarem independentemente do controle dos municípios, a adoção plena das competências tributárias próprias pode garantir aos municípios um fluxo contínuo de recursos, vez que a previsão e arrecadação dos mesmos dependerá exclusivamente destes.

Segundo Bruno (2006), a imposição determinada pelo artigo 11 da LRF, no que se refere especificamente aos municípios, deve ser interpretada à luz da autonomia municipal, no que tange à sua competência e poder para decidir quanto à instituição dos seus tributos. Esse autor considera que, em conformidade com a norma, ainda é permitido ao ente federado decidir politicamente se determinado serviço, ou obra, pode ser custeado por qualquer uma das espécies tributárias. Ou seja, uma vez que a vedação do referido artigo apenas abrange a necessidade de instituição de impostos, e não dos demais tributos, os municípios não estariam obrigados a instituir as taxas e a contribuição de melhoria.

Moreira Neto (2001, p.143-144) assevera que “enquanto a instituição de tributos tem natureza política, e é reserva do legislador, a gestão da receita tributária tem natureza administrativa, e é cometida ao administrador público, enquanto gestor das finanças públicas”. Desse modo, entende que não seria possível responsabilizar o gestor fiscal (executivo) por ato de competência do Legislativo (instituição de tributos), o que extrapolaria a competência atribuída ao Legislativo federal, vez que na Lei maior, a Constituição, não há dispositivo determinando esta obrigação, apenas a competência para tanto.

⁵⁴ Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos (LRF, art. 11). Efetiva arrecadação de tributos é “a eficiência do aparelhamento administrativo do Estado, para realização concreta das receitas tributárias previstas” (HARADA, 2002, p.51).

⁵⁵ Transferência voluntária é “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (art.25). Para conhecimento dos requisitos para a realização de transferências vide art.25, § 1º, Incisos I a IV, da LRF”.

Seguindo linha de pensamento diversa, Harada (2002) explica que o exercício da competência tributária própria continua a não ser compulsório, podendo a entidade política instituir ou não o tributo com que foi contemplada. Contudo, essa decisão impedirá o respectivo município de receber o benefício das transferências voluntárias.

Discordamos das posições defendidas por Bruno e Moreira Neto, pois, ainda que a norma só puna, com vedação a realização de transferências voluntárias, aqueles municípios que não promovam a instituição, fiscalização e efetiva arrecadação dos impostos, no espírito da lei, só poderemos afirmar que uma gestão fiscal é responsável, sob a ótica das receitas, se o município instituir todos os tributos sob sua competência. Esse entendimento se fundamenta no fato de que, por exemplo, se a Administração Tributária passar a cobrir com impostos os custos de um serviço decorrente da utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte, ou decorrente do exercício regular do poder de polícia (cuja natureza implica na instituição de taxas), ainda que não seja formado déficit, estará penalizando aqueles contribuintes que não usufruem determinado serviço, em detrimento daqueles que tem um ganho direto da prestação estatal. Com isso, ferem-se os princípios gerais da tributação, entre eles os princípios tributário-constitucionais da equidade e capacidade contributiva.

Quando Moreira aponta que o Gestor Fiscal não pode ser punido pela imobilidade do Legislativo, esquece-se de dois pontos: o primeiro é que dentro do federalismo-republicano, a administração do município não é competência apenas do Executivo, mas dos dois Poderes, cabendo ao Legislativo justamente o processo legislativo; o segundo ponto é que a punição não é pessoal, para a figura do gestor, mas institucional, para o município; não é o prefeito ou determinado governo que perde com a vedação as transferências, mas o próprio município, os contribuintes e a coletividade como um todo.

Soma-se à questão, a hipótese dos referidos tributos já terem sido instituídos pelo ente após trâmite legislativo próprio, pois não pode o Executivo, por intermédio da sua Secretaria de Fazenda, deixar de cobrá-los, vez que esta atividade é vinculada e obrigatória, ou seja, foge da instância de discricionariedade do administrador, conforme disposição do CTN (arts. 141 e 142), ensejando, inclusive, a punição funcional àqueles que incorrerem na referida prática.

A partir da última década, com a consolidação da estabilidade econômica e fim da inflação, a previsão da arrecadação estatal tornou-se não apenas possível, mas, fundamentalmente, necessária, de modo que por frustração desta não sejam gerados déficits.

Nesse sentido, Matias Pereira (2003b) destaca que enquanto a despesa é fixada, a receita pública é necessariamente orçada, razão pela qual é fundamental que esta seja estatisticamente estimada com precisão, para que as despesas públicas não deixem de ser adimplidas pela frustração da arrecadação.

Para que a previsão do montante de tributos a ser arrecadado pela administração pública possua maior probabilidade de acerto, são necessários estudos técnicos especializados que projetem o contingente de contribuintes em potencial, dimensionem o momento da realização da receita e avaliem o desempenho da máquina administrativa (HARADA, 2002).

Assim, a partir da LRF, de modo a evitar projeções inadequadas que, frustradas, acabariam por acarretar em déficits, ou seja, em uma necessidade de financiamento, para proporcionar uma estimativa precisa, a norma determinou que a metodologia para previsão da arrecadação de receitas, promovida pelos entes, deve ser acompanhada tanto do demonstrativo da sua evolução nos três anos anteriores, como pela sua projeção para os dois anos seguintes. Incluem-se, ainda, a metodologia de cálculo e premissas utilizadas, levando em consideração normas técnicas e legais que, por sua vez, observarão tanto os efeitos das alterações na legislação, como a variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de outros fatores relevantes (LRF, art.12).

Destaca-se na LRF a necessidade da correta previsão das receitas e a divulgação da metodologia de seu cálculo, pois não basta instituir e cobrar os respectivos tributos, vez que a partir da estabilização econômica da década de noventa, que findou um longo período inflacionário, a correta previsão da arrecadação torna-se essencial a uma gestão transparente e eficiente.

Com o intuito de permitir o acompanhamento e controle dos recursos previstos na arrecadação, a LRF determinou ao Poder Executivo que sua previsão deve ser desdobrada em metas bimestrais de arrecadação, especificando em separado, quando couber, as medidas de combate à evasão e à sonegação, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da Dívida Ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa. Demonstrando, com isso, seu esforço para arrecadar os tributos sonegados (LRF, art.13).

Quanto ao cumprimento de metas e seu acompanhamento bimestral, caso algum dos entes verifique, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não alcançar o resultado primário ou nominal esperado, poderá, nos 30 dias seguintes, mediante ato próprio, limitar

empenho e movimentação financeira, de acordo com os critérios fixados pela LDO. Não poderá, contudo, ser objeto dessa limitação despesas que sejam obrigações constitucionais e legais do ente.

O Poder Executivo deve colocar à disposição do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público os estudos e estimativas das receitas para o exercício subsequente, no mínimo, 30 dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias. Nos casos em que se comprove erro ou omissão de ordem técnica ou legal, o Poder Legislativo correspondente possui a faculdade de reestimar o quantitativo de receita prevista⁵⁶.

Outro ponto que ganha destaque a partir da LRF é a renúncia de receita, pois o ente público não apenas será punido se deixar de instituir e cobrar tributos, mas também se renunciar receitas⁵⁷, o que pode ocorrer tanto pela concessão, como pela ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Foi ressaltado, contudo, a possibilidade de renúncia em duas hipóteses. A primeira é a possibilidade de cancelamento de débito quando sua cobrança incorrer em custos superiores ao valor a ser arrecadado, vez que implicaria em despesa superior à receita almejada; a segunda pode ocorrer quando a renúncia se fizer acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, tanto no exercício em que deva iniciar sua vigência, como nos dois seguintes, devendo estar em conformidade com a LDO e demais condições do artigo 14⁵⁸.

Desse modo, observa-se que a partir da LC nº 101/2000 a preocupação com gestão das receitas públicas foi elevada a um patamar superior. A imposição para instituição de todos os tributos, apesar de geral, foi direcionada a boa parte dos municípios brasileiros que, por incapacidade técnica ou leniência, associada a práticas clientelistas e patrimonialistas manteve sua arrecadação a mercê dos repasses federais e estaduais, ao deixar de instituir e cobrar tributos a que teria direito.

Se o governo municipal mantiver uma política de não enfrentamento das questões tributárias no âmbito de sua circunscrição, mantendo a dependência aos repasses intergovernamentais, o governo federal (salvo exceções legais) no uso da sua discricionariedade, deixará de aportar recursos preciosos ao município, que perderá ainda mais sua capacidade de atender aos

⁵⁶ A previsão das receitas para operações de crédito não pode superar as despesas de capital constantes do projeto da LOA (LRF, art. 12 § 2º).

⁵⁷ “A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado” (LRF 14º). Ressalvada alteração das alíquotas dos impostos de caráter extra fiscal do § 1º do artigo 153 da CF/88.

⁵⁸ A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária em que decorra renúncia de receita deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de sua vigência e nos dois seguintes. Além disso, deve atender ao disposto na LDO e ao menos a uma das condições do artigo 14 da LRF: 1ª demonstração que foi considerada a renúncia na estimativa de receita da LOA, sem que se afete as metas de resultados fiscais; 2ª estar acompanhada de medidas de compensação por aumento de receita.

cidadãos.

Como se vê, a LRF não se preocupa unicamente com os gastos públicos e a limitação à contratação de empréstimos. Antes de tudo a lei busca que os entes se tornem cada vez menos dependentes, por meio da exploração dos recursos próprios. Contudo, devemos pontuar que essa luta tem sido desigual para cada um dos entes federados, pois ao passo que as demandas sociais crescem, a União tem expandido a quantidade de tributos sob seu domínio, enquanto que estados e municípios, impedidos por regras constitucionais, ficam limitados a explorar seu potencial instalado de arrecadação e lutam para conseguir incluir, nos fundos e repasses em que participam, parte dos novos recursos arrecadados pela União.

3.2.1. A limitação ao endividamento a partir da LRF

A partir da abertura política iniciada na década de 80, o governo federal passou a introduzir no Brasil políticas de ajuste fiscal sob orientação do FMI. Contudo, os GSN sistematicamente escapavam da pressão federal devido ao poder dos governadores e prefeitos de grandes cidades.

A cobertura do déficit público, conforme lembram Nascimento e Debus (2001), pode ser promovida por duas formas fundamentais: os recursos próprios, que são as receitas de impostos e transferências (próprios no sentido em que não implicam em devolução); e os recursos de terceiros, que acarretam no endividamento.

O controle efetivo do déficit dos GSN, conforme Giuberti (2005), escapa do controle da União, na medida em que aumenta a descentralização dos gastos e diminui sua padronização. Assim, grande parte do esforço empreendido pelo Governo Federal em manter superávits era minado pelo comportamento dos GSN, conforme visto no Brasil na década de 90. Essa autora aponta que, em função do comportamento dos GSN, a LRF introduziu dois limites essenciais ao controle dos gastos públicos: o limite para a capacidade de endividamento e o limite para gasto com pessoal.

A partir da publicação da LRF, foi atribuída competência ao Senado e ao Congresso Nacional, mediante proposta do Presidente da República, para fixação dos limites máximos de endividamento correspondente a percentual da receita corrente líquida por esfera de governo (podendo a Lei estadual ou municipal fixar limites inferiores para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias).

Conforme disposição constitucional, coube ao Senado definir limites globais para o montante

da dívida consolidada da União, estados e municípios (art.52); ao Congresso Nacional, os limites para o montante da dívida mobiliária federal. A observância desses limites deve ser apurada quadrimestramente, podendo haver alterações, desde que sejam alterados os fundamentos das propostas anteriores em decorrência de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial.

O Presidente da República obedecendo as determinações do artigo 30 da LRF submeteu ao Senado (detentor da atribuição constitucional) proposta que teve por objetivo a fixação dos limites da dívida pública para estados e municípios, concretizada pela Resolução nº 40, de 20.12.01. O parâmetro estabelecido para a dívida consolidada líquida (DCL) foi a receita corrente líquida (RCL), cujos valores podem ser aferidos no Relatório de Gestão Fiscal, cabendo ao Ministério da Fazenda divulgar, mensalmente, a relação daqueles entes que, em desobediência à norma, ultrapassaram o limite da dívida e das operações de crédito (PLATT NETO, 2002).

Quanto ao limite e prazo para recondução da dívida, Nascimento e Debus (2001) lembram que a LRF não determinou os prazos ou limites de endividamento, ficando essa tarefa a cargo do Senado, que atribuiu aos municípios prazo de até quinze anos para adequação ao limite de 1,2 vezes a RCL, na razão mínima de 1/15 do excedente total inicial por ano (Res. nº 40/01-SF). Os autores explicam que se o município estiver cumprindo o limite quando da entrada em vigor da resolução, estará imediatamente submetido ao referido teto, e aos prazos mais rigorosos previstos no artigo 31 da LRF⁵⁹.

No intuito de evitar que os gestores em final do mandato deixem dívidas para os seus sucessores, o artigo 42 da LRF vedou ao titular de Poder ou órgão referido no artigo 20, “nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”(LRF, art.42).

As operações de crédito, conforme explicação de Platt Neto (2002, p.122) podem ser de curto prazo, quando contraídas por um período de até 12 meses, conhecidas como dívida flutuante; e de médio/longo prazo, quando realizada por período superior a 12 meses, conhecidas por dívida fundada ou consolidada. Esse autor explica que a dívida de curto prazo mais comum é a operação por antecipação da receita orçamentária (ARO), que normalmente é utilizada para

⁵⁹ Caso o limite da DC ultrapasse seu limite ao final de um quadrimestre, essa dívida deverá ser reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro quadrimestre. Configurado o excesso, o ente sofre proibição de realizar operação de crédito (ressalvado o refinanciamento do principal da dívida mobiliária), devendo promover limitação de empenho após o prazo para recondução da dívida; em não se atingindo a meta, fica impedido de receber transferências voluntárias (LRF, art. 31).

cobertura de eventuais insuficiências de caixa dentro do próprio exercício financeiro. Já a dívida consolidada pode ser interna ou externa, de acordo com a origem dos créditos (nacional ou estrangeira), tendo por escopo “cobrir desequilíbrio orçamentário ou financiar obras e serviços públicos, mediante contratos ou emissão de títulos da dívida pública”.

A LRF vedou a realização de operações de crédito entre entes da Federação, mesmo que indiretamente, por intermédio de fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes⁶⁰.

Platt Neto (2002) lembra que o artigo 167 da CF/88 já coibia o financiamento de despesas correntes com operações de crédito. Nesse sentido, a LRF estabeleceu regras pormenorizadas para realização dessas operações de crédito (art. 32), cujos limites foram instituídos pela Resolução nº 43/01 do Senado, não sendo permitido que o montante global em um exercício financeiro exceda 16% da RCL⁶¹.

Segundo Souza (2005), a contratação de empréstimos, em especial pelos GSN, a partir da LRF e após a federalização das dívidas de estados e municípios, inclui novas regras, entre elas, a autorização do respectivo legislativo, Banco Central e do Senado, dificultando-as quase as inviabilizando.

Com todo respeito ao entendimento da ilustre autora, consideramos que as resoluções do Senado, formuladas à luz da LRF, não inviabilizam a contratação de empréstimos, mas realmente tornam sua realização mais complicada, condicionando-a a estudos pelas partes envolvidas na operação, nos quais o beneficiário deverá comprovar sua capacidade de endividamento e a relação entre o custo e o benefício da operação. O concedente do financiamento só poderá firmar o negócio após aprovação das instâncias de análise próprias, posteriormente ratificada pelo Ministério da Fazenda.

Nesse sentido, Araújo e Moraes (2003, p.10) acrescentam que, a partir do alcance de superávits primários, o excedente obtido pode ser utilizado para amortização da DCL, dando margem à aquisição de novos financiamentos, pois “diminui a relação DCL/RCL, podendo ficar abaixo do limite estipulado pela Resolução nº 40 de dezembro de 2001 do Senado Federal”.

Devemos acrescentar que, para municípios com endividamento superior ao teto legal e por essa razão impedidos de receber receitas voluntárias (intergovernamentais), nos casos em que

⁶⁰ Para a realização de Operações de ARO destinadas a atender insuficiência de caixa, devem ser observadas as regras do artigo 37, da LRF. Excetua-se a esta regra operações realizadas com instituição financeira estatal, não controlada pelo ente, nos termos do artigo 35 da LRF.

⁶¹ O comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da DC não pode exceder a 11,5% da RCL (RES.43/2001 - SF).

a diminuição dos gastos públicos é restringida, especialmente quando advém de obrigações herdadas de gestões anteriores, um meio de sair dessa condição constrangedora é o aumento da arrecadação própria. Isto porque se diminui a relação DCL/RCL, enquadrando as contas do município no limite legal, possibilitando ao ente que sejam realizados convênios e financiamentos em melhores condições e facilitando, inclusive, a amortização da dívida consolidada.

Apontamos, ainda, que em nosso entendimento uma injustiça foi cometida pelo legislador, tratando de forma não isonômica municípios que tiveram ao longo de sua história comportamentos mais responsáveis ou mais irresponsáveis. Isto porque no afã de submeter todos os municípios ao limite de 1,2 da RCL, ainda que concedendo aos municípios mais endividados, como São Paulo, a liberdade de conduzir sua dívida ao limite em 15 anos, impôs àqueles municípios que mantiveram suas dívidas sob o patamar estipulado a impossibilidade de superar o referido teto; pois, neste caso, determina-se que deve ser levado o retorno ao limite em prazos exíguos.

Não advogamos pela irresponsabilidade, mas pela isonomia, já que alguns munícipes foram e permanecerão beneficiados por uma maior cobertura de serviços e infra-estrutura estatal do que outros, geridos por administradores que, por um motivo ou outro, foram mais parcimoniosos na captação de recursos de terceiros e não levaram seus municípios ao endividamento extremo.

Por fim, ressaltamos que o desejado equilíbrio orçamentário não implica, necessariamente, no completo impedimento à formação de déficits, desde que limitados, pois a norma permite a possibilidade de endividamento, nos limites estabelecidos pelo Senado (casa legislativa que por natureza representa os Estados), que pode, inclusive, alterá-los caso haja modificação no cenário político-econômico, conforme previsão legal.

A imposição de limites ao endividamento não visa impedir uma política de Estado que planeje e almeje o alcance do bem-comum, melhorando a situação dos governados, mas, sim, impedir que políticas de governo danosas ao interesse público causem o endividamento desmesurado dos entes federados para possibilitar a maior visibilidade dos mandatos de governantes irresponsáveis, os quais posicionam o privado na frente do público.

Reconhecidas as principais regras que envolvem o endividamento, trataremos, na próxima seção, das questões que envolvem a transparência, o planejamento e o controle na gestão fiscal.

3.2.2. Transparência, planejamento e controle na gestão fiscal: instrumentos para a geração de receita

O FMI, quando da formulação do *Code of Good Practices*, inseriu em seu modelo, instrumentos para a transparência, planejamento e controle da gestão fiscal. No entanto, não nos parece que seu fundamento primário foi tornar a administração mais democrática, tampouco subsidiar os governos com instrumentos de gestão eficientes, mas, em verdade e primordialmente, para ter um efetivo controle da gestão e esforço fiscal dos países sob sua tutela, de modo a aferir o alcance das metas propostas e a garantia de pagamento do financiamento, condicionantes ao seu auxílio financeiro.

Porém, devemos pontuar que a despeito dos interesses alienígenas, nosso ordenamento jurídico a muito determinou que a administração pública obedecesse aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre muitos outros princípios, conforme disposições constitucionais e infraconstitucionais. Independentemente dos interesses dos atores envolvidos na formulação da norma, o fato é que esta se coaduna com os interesses sociais, muitas vezes esquecidos pelos gestores públicos.

Nesse aspecto, conforme aponta Oliveira (2002), a gestão fiscal deve se operar sob a mais absoluta transparência, mediante ampla divulgação, pois é dever administrativo manter um comportamento transparente. A publicidade dos atos administrativos constitui um dos requisitos de sua eficácia. A publicidade, conforme Oliveira (2002), transparece o comportamento da Administração Pública, especialmente, no que tange ao aspecto financeiro.

Destacamos que, nesse ponto, interesses externos favoreceram os interesses nacionais e legítimos da sociedade brasileira. Assim, o gestor da coisa pública antes de ver as regras da LRF em seu desfavor, deve percebê-las como uma oportunidade, tanto para construir ferramentas em favor da própria administração, como para transparecer aos cidadãos e, no caso específico, aos munícipes, todo esforço e limitação a que suas administrações estão submetidas, demonstrando, inclusive, a importância e o papel dos tributos no atendimento das demandas da sociedade.

A CF/88, ao tratar das finanças públicas e mais especificamente, sobre os orçamentos, determinou que Leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam: o PPA, a LDO e a LOA (art.165). Na LRF, este é o ponto em que o planejamento e a transparência se encontram, pois a norma, integrando-os ao seu texto no mesmo capítulo, indica que constituem instrumentos de transparência da gestão fiscal os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as

prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o RREO e o RGF.

Segundo Oliveira (2002), tais documentos asseguram a transparência no campo do direito financeiro. Contudo, devemos continuar atentos para o fato de que esses documentos não só propiciam a transparência, como, também, o planejamento e o controle na gestão fiscal, conforme observaremos adiante.

Quanto a Transparência, Lourençon (2001, p.41) entende esta como ato de “divulgar amplamente e de forma inteligível e sucinta as” informações que possibilitarão a comunidade conhecer a situação fiscal do ente federado, incluindo: “arrecadação, despesas, resultados pretendidos e alcançados, limites a serem observados, medidas adotadas para incrementar as receitas e controlar as despesas, montante da dívida [...], entre outras informações”.

Os Chefes do Poder Executivo ao prestar suas contas aos órgãos de controle, devem incluir, além das suas próprias, “as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público”. Estas contas receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas, e irão, posteriormente, ser integradas ao sistema, que apresenta o resultado de cada um dos entes federados e seus respectivos poderes (art. 57). A prestação de contas deverá evidenciar tanto o desempenho da arrecadação frente ao previsto, como destacar quais foram “as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições” (LRF, art. 58).

Para assegurar que o planejamento e a legislação orçamentária ultrapassem as paredes dos prédios públicos, a LRF determina que as contas do ente tenham ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, devendo ser incentivadas a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, LDO e LOA. Além da disponibilização das contas em meio eletrônico, estas devem permanecer disponíveis para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, após a apresentação das contas pelo chefe do executivo (LRF, art. 48 à 50). Outro importante instrumento para inserção da comunidade na administração da cidade é a disposição da LRF que determina ao Poder Executivo demonstrar e avaliar, em audiência pública, o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro (art. 9º).

Esses instrumentos, objetivando a transparência, almejam propiciar “acesso a informações relativas à atividade financeira do Estado” (PLATT NETO, 2003, p.152). Nesse sentido, Pinho e Sacramento (2004, p.6-7) afirmam que na LRF a transparência se consubstancia em um ciclo que se divide em três partes. A primeira estimula a instituição de mecanismos de interação sociedade-governo, quando dispõe que a transparência da gestão fiscal também será assegurada pela participação popular e realização de audiências públicas. A segunda determina os instrumentos de transparência da gestão fiscal associados à necessidade de sua ampla e real divulgação (planos, leis orçamentárias, relatórios, entre outros). A terceira e última parte constitui a obrigatoriedade de “realização de audiências públicas quadrimestrais, as quais devem ser realizadas pelo Poder Executivo para a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas”, com datas limites também pré-determinadas.

Araújo e Moraes (2003, p.13) pontuam que um aspecto negativo da obrigação de publicar todos os relatórios previstos na LRF é “a dificuldade de elaboração destes por parte dos municípios de menor capacidade financeira, cuja estrutura burocrática parece ter menor condição de atender a esses requisitos. Isso pode implicar em maiores despesas, oriundas da contratação de mão de obra capacitada”. Não podemos concordar com tal crítica, pois a LRF previra prazo diferenciado e tempo para adequação à norma daqueles municípios com menos de 50.000 habitantes. No entanto, dentro do velho espírito de esperar o que não vai acontecer, ou seja acreditar que a Lei “não vai pegar”, muitos não promoveram os preparativos adequados. Ademais, os relatórios previstos na LRF não são peças criadas a partir de modelos exógenos ao sistema financeiro-contábil brasileiro, ou seja, se os municípios menores cumprissem o que há muito a legislação nacional (incluindo a própria CF/88) determinou, não haveria necessidade de grandes investimentos. Por fim, ressaltamos que esses relatórios podem constituir uma oportunidade para os gestores de pequenos municípios identificarem deficiências e sazonalidades na sua arrecadação, possibilitando uma gestão mais planejada.

Contudo, ainda que salutar, devemos advertir que a mera disponibilização das contas ao público não garante a transparência das informações, pois se nas capitais são poucos os cidadãos que dominam a leitura dos referidos documentos, menos ainda os são nas pequenas cidades do interior; razão pela qual os referidos fóruns de participação popular ganham relevo.

No intuito de propiciar o acesso a dados consolidados e individuais sobre as contas públicas de todos os entes do país, a LRF atribuiu ao Poder Executivo da União o ônus de promover a sua divulgação, consolidando-as até o dia trinta de junho de cada ano. Para tanto, os GSN

enviam à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) as contas relativas ao exercício anterior. Atualmente, esse sistema alimenta um banco de dados denominado Finanças do Brasil (FINBRA), o qual constitui uma amostra abrangente das receitas e despesas dos municípios brasileiros desde 1989 (capitais desde 1993), disponível a qualquer cidadão no sítio de Internet <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>.

Cabe aos municípios encaminhar suas contas aos Estados até 30 de abril, e esses à União até 31 de maio. O descumprimento dessa regra acarreta proibição ao ente inadimplente, até que cumpra sua obrigação, de receber transferências voluntárias e de contratar operações de crédito⁶². A STN mantém relação atualizada dos municípios que encaminharam suas contas e sua situação anual, disponibilizando-a no mesmo sítio de internet que trata das finanças municipais.

Devemos ressaltar que boa parte das informações do presente trabalho (assim como dos muitos outros aqui citados), incluindo o amplo levantamento das contas orçamentárias, só foram possíveis graças à quantidade de dados hoje disponíveis ao público em geral, em sítios de Internet como os da STN, BNDES, TCU, TCM/BA e do próprio município de Alagoinhas, os quais apresentam informações sobre as contas dos municípios brasileiros, detalhadas e consolidadas, além de manuais e alguns artigos sobre a norma.

Quanto ao Planejamento, para Lourençon (2001, p.61) este significa “decidir, antecipadamente, o que se quer alcançar, de que maneira fazer, quando e para quem fazer”. Devendo ser entendido como “um processo racional para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los”. Constitui-se em um instrumento de vital importância para a tomada de decisões administrativas, podendo ser classificado em estratégico e operacional. O sistema de planejamento governamental brasileiro, segundo Rastelli (2003), é essencialmente baseado na Constituição Federal, norma maior do país, pela Lei nº 4.320/1964, responsável pelas normas gerais de direito financeiro, e pela LRF.

O planejamento estratégico do setor público estatal brasileiro é realizado por meio do PPA, com duração de quatro anos, o qual “estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”⁶³ (PLATT NETO, 2002, p.103). Já o planejamento operacional do setor público possui dois instrumentos: a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

⁶² Excetua-se desta regra operações de crédito destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

⁶³ Segundo Toledo Jr. e Rossi (2001, p.55), o artigo 3º que tratava do PPA na LRF foi vetado, mantendo a regulação do plano pela CF/88, em razão dos prazos para sua apresentação serem restritos e seu anexo de políticas fiscais se confundir com o anexo de metas fiscais da LDO.

A LDO compreenderá metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. [...] A LOA obedecerá a LDO e compreenderá, também de acordo com o artigo 165 da CF/88: O orçamento fiscal dos Poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta [...] Orçamento de investimentos das empresas cujos entes públicos detenham a maioria do capital social [...] Orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a eles vinculados (PLATT NETO, 2002, p.103).

A LRF, ao tratar da LDO (art.4º), determinou que esta, além de atender o disposto na CF/88 (art. 165), disporá, entre outras coisas, sobre: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Para Nascimento e Debus (2001, p.17), enquanto a LDO originalmente “tinha como função básica orientar a elaboração dos orçamentos anuais, além de estabelecer as prioridades e metas da administração, no exercício financeiro subsequente”, a partir da LRF, a LDO ganhou o Anexo de Metas Fiscais⁶⁴ e de Risco Fiscais. Tornou-se um instrumento importante para que se alcance o equilíbrio orçamentário, “a partir de um conjunto de metas que, após aprovadas, passam a ser compromisso de governo”.

Observamos, portanto, que a LDO deve necessariamente vir acompanhada de dois anexos: Metas Fiscais e Riscos Fiscais. No anexo de Riscos Fiscais são avaliados “os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”. No anexo de Metas são estabelecidas “metas anuais, [...], relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”⁶⁵.

Quanto à Lei Orçamentária Anual (LOA), Nascimento e Debus (2001, p.18) apontam que a LOA “constitui o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas”. A LRF introduziu à LOA o “demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas da LDO” (Anexo de Metas Fiscais); previsão da reserva de contingência, objetivando o pagamento de restos a pagar e passivos contingentes; e a obrigação de demonstração das “despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e respectivas receitas, sendo o refinanciamento da dívida (e suas receitas) demonstrado de

⁶⁴ Onde são estabelecidas as metas anuais para um período de três anos correspondendo às previsões para as “receitas e despesas, resultado nominal e resultado primário, além do montante da dívida pública”(NASCIMENTO E DEBUS, 2001, p.17).

⁶⁵ O anexo deve conter, entre outras informações, a memória e metodologia de cálculo dos resultados pretendidos, comparando-as com os três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica (LRF, art.4º).

forma separada, tanto na LOA como nas leis de créditos adicionais”⁶⁶.

Toledo Jr. e Rossi (2001) afirmam que a LOA, a partir da LRF, ganhou três novos conteúdos: revela como se compensarão a renúncia de receitas e as despesas obrigatórias de caráter continuado; prevê Reserva de Contingência para garantir pagamento imprevistos, inesperados, contingenciais; e apresenta determinação de novos projetos só depois de atendidos os que estão em andamento.

A fiscalização da Gestão Fiscal de cada ente é incumbência do respectivo Poder Legislativo, que deve fazê-la diretamente ou mediante auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, dando ênfase às especificações da LRF (art. 59)⁶⁷. Constituem instrumentos preciosos à fiscalização, regulamentados pela referida norma, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), previsto pela CF/88 (art.165), e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Segundo Oliveira (2002, p.99), esses relatórios constituem instrumentos que permitem o controle efetivo pelo Parlamento, ONGs e pelo público em geral da efetiva aplicação dos recursos públicos do executivo. Platt Neto (2002, 162) acrescenta que esses instrumentos são, na verdade, imprescindíveis “para o acompanhamento das atividades financeiras e da gestão dos entes públicos”.

O RGF revela a realização de despesas, sujeitas ao limite e a posição da dívida, sendo elaborado por cada Poder. Já o RREO é uno, concentra dados de todos os Poderes e órgãos, permitindo “o confronto de números, programas e planos, para controle efetivo das receitas e despesas” (OLIVEIRA, 2002, p.99). Deve ser ressaltado que a STN publicou manual estabelecendo as regras de padronização a serem observadas, dispondo sobre: “definições legais do RGF, definição dos demonstrativos, modelos e instruções de preenchimento, prazos para publicação e penalidades, entre outros” (PLATT NETO, 2002, 162).

Observamos que em consonância com os princípios de controle, planejamento e transparência, inseridos e entrelaçados pela LRF, determina-se a publicação de documentos e relatórios dentro de prazos regulares e precisos, os quais geram despesas para os municípios e cuja inobservância acarreta em sanção para os entes inadimplentes. Os relatórios antes de constituírem um óbice à gestão, são na verdade, instrumentos que podem fomentar um conhecimento mais preciso sobre o potencial de arrecadação, ajudando a identificar onde residem os problemas e oportunidades a serem enfrentados pela Administração Pública, além de possibilitarem à sociedade o conhecimento de todo esforço empreendido por esta.

⁶⁶ A LRF determina que o projeto de LOA seja elaborado de forma compatível com o PPA, a LDO e com as normas da LRF (art.5º).

⁶⁷ Alcance das metas da LDO; limites e condições para operações de crédito, Restos a Pagar; despesa e dívidas aos limites.

Os gestores podem perceber a LRF como uma limitação ou uma oportunidade para desenvolvimento de sua gestão fiscal, dependendo da ótica pela qual a avaliem. A confecção e a publicação dos relatórios acarretam em aumento de despesas e na necessidade de contratação de pessoal apenas para preenchê-los, bem como podem implicar em custos políticos pela facilidade com que os adversários e a própria população poderão ter acesso às contas do chefe do executivo. Contudo, estes mesmos relatórios são instrumentos para que os gestores responsáveis e competentes precisem a arrecadação municipal e identifiquem falhas, desvios e oportunidades em sua gestão tributária; permitem, até mesmo, conferir se os repasses intergovernamentais estão corretos. Uma vez que tais documentos têm de ser produzidos, um comportamento inteligente é, no mínimo, utilizá-los.

Observamos, ao longo deste capítulo, as questões que envolveram a promulgação da LRF, a qual teve com objetivo incluir os GSN no plano de ajuste fiscal do governo federal, bem como pregar e determinar a implementação de uma administração fiscal que preze o equilíbrio orçamentário permanente. Para tanto, impôs um regramento cuja desobediência acarreta em duras penas, tanto para o gestor municipal como para o próprio ente. Para alcançar os objetivos propostos, a LRF determinou a todos os entes que implementassem a instituição e cobrança dos tributos sob sua competência, de modo a reduzir a dependência financeira dos GSN frente a União, na cobertura do seu orçamento corrente, bem como diminuir a geração de déficits e formação de dívida, principalmente para os sucessores que recebiam (noticia-se que ainda recebem) o governo imerso em dívidas.

Encerrada a parte teórica deste trabalho, trataremos no próximo capítulo do estudo do caso Alagoinhas, objetivando analisar a gestão fiscal, no que tange à estrutura e comportamento da arrecadação das receitas desse município, no período já submetido à LRF.

4. PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS: ESTRUTURA E COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO NA ERA DA LRF

O município de Alagoinhas/BA, cuja denominação inspira-se nos mananciais aquíferos da região, surgiu, como muitos outros municípios a partir de um povoado erigido ao redor de uma capela do século XVI. Sua organização jurídica, até 1816, foi a de povoado, em seguida ganhou *status* de freguesia, mantida até 1852, ano em que, desmembrado de Inhambupe, transformou-se em município. Sua configuração geográfica foi redesenhada a partir da construção, pela Francisco Railway Company, da estrada de ferro Salvador-Alagoinhas, concluída em 1863 (BARROS, 1979 e ASSUNÇÃO, 1979)

Alagoinhas possui, atualmente, segundo dados do IBGE, uma população superior a 138 mil habitantes, o que faz dele o 8º município da Bahia sob o critério população, que se concentra, em sua maioria, na área urbana (85%)⁶⁸. Em termos econômicos, em 2004, segundo informações no sítio de internet da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) <www.sei.ba.gov.br>, Alagoinhas representou o 17º maior PIB do Estado (824,40 milhões), mas, ao comparamos a relação PIB/população entre todos os municípios baianos, identificamos que este município era apenas o 35º PIB per capita da Bahia (R\$6.023,34/por hab)⁶⁹.

No que se refere à arrecadação orçamentária, identificamos que a PMA, ao longo dos últimos seis anos, vem obtendo resultados expressivos, superiores ao crescimento da economia local ou do crescimento da população no município (cerca de 6 % no período). Destacamos, ainda, que os resultados obtidos pela PMA superam a média dos municípios da Região Nordeste e mesmo do Brasil, tanto no que se refere à taxa de crescimento médio, como, em alguns casos, à própria arrecadação em termos absolutos.

Este capítulo apresentará os julgamentos emitidos pelo TCM/BA acerca das contas do

⁶⁸ Em 1970, dos 77.963 habitantes, 71,9% concentrava na área urbana; em 1980, dos 102.174 hab., 77,9%; esta taxa aumenta em 1990 para 85,1% dos 116.740 habitantes residentes no município.

⁶⁹ Segundo o TCM/BA em 2001 representava o 14º maior PIB do Estado, e o 43º PIB per capita da Bahia.

município e identificará as principais práticas voltadas para a eficiência fiscal que possibilitaram os resultados alcançados no período. Desse modo, procurou-se responder à pergunta: como a PMA, mesmo atendendo as regras e limites para endividamento estabelecidos pela LRF, conseguiu aumentar suas receitas na gestão 2001/2004 e exercícios 2005-2006? Para tanto, verificou-se como se deu o crescimento orçamentário e se o referido desempenho pode ser atribuído à adoção de determinadas práticas, por parte dos gestores municipais, que teriam propiciado o alcance dos referidos resultados.

Como discutido ao longo deste trabalho, as determinações impostas pela LRF podem ser vistas pelos gestores públicos como uma limitação ou uma oportunidade para a sua gestão, dependendo da ótica pela qual buscam cumprir a lei. Assim, durante a pesquisa, no intuito de obtermos a percepção dos gestores de Alagoinhas quanto à LRF, fossem agentes políticos ou técnicos do município, captamos suas posições em entrevistas individuais acerca da LRF, de modo a conhecer como estes percebem e se relacionam com a LC nº 101/2000. Descrevemos seus aspectos positivos e negativos, bem como as implicações para a gestão do município.

A técnica de entrevista adotada foi a semi-estruturada, na qual os entrevistados discorreram acerca de sua compreensão sobre os temas apontados, especialmente quanto aos aspectos positivos e negativos da LRF; quanto às dificuldades encontradas na adoção da norma; bem como sobre pontos específicos da gestão de acordo com a área de atuação de cada um. As entrevistas foram armazenadas em meio digital, posteriormente transcritas na íntegra, cujos principais pontos serão destacados nesta e nas seguintes seções, de acordo com sua pertinência e adequação.

Entre os agentes políticos, além do Prefeito, foram entrevistados: o Vice Prefeito e Secretário de Cultura; o Secretário de Fazenda; a Secretária de Administração; e a Chefe da Controladoria Geral do Município. Todos estes são atores-chave no processo de administração das finanças de Alagoinhas, conforme a organização administrativa instituída pela LC nº 006/2003. Também foram ouvidos depoimentos dos seguintes técnicos municipais em razão de suas funções tangenciarem aspectos relevantes da arrecadação municipal: Diretor de Administração Tributária da SEFAZ/ALA; Auditora Fiscal de Tributos do município; Diretora Administrativa, Financeira e Contábil do SAAE/ALA, Coordenador de Arrecadação do SAAE/ALA, ex-gerente comercial do SAAE/ALA; e a Diretora Geral do SAAE/ALA,. Entrevistou-se, ainda, o Inspetor do Tribunal de Contas dos Municípios (8ª IRCE/Alagoinhas) e um Técnico de Controle Externo; bem como, foram resgatadas entrevistas realizadas por Cruz Neto (2005) e Ricci (2006) com conselheiros do OP e servidores da PMA, acerca da

adoção do Orçamento Participativo de Alagoinhas, durante os momentos iniciais do fórum de participação popular⁷⁰.

4.1. DECISÕES DO TCM/BA SOBRE AS CONTAS DA PMA/BA

Nesta seção, apresentamos as decisões emitidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA), dando ênfase à arrecadação de receitas, mas sem descartar os demais pontos relevantes apontados pelo Tribunal sobre as contas de Alagoinhas.

No intuito de aferir se o município de Alagoinhas/BA vêm cumprindo a LRF, foram levantados e analisados os pareceres emitidos pelo TCM/BA, acerca das contas desse município. Os pareceres relativos às contas dos municípios baianos estão disponíveis, em meio físico, no próprio Tribunal, bem como no sítio de Internet <www.tcm.ba.gov.br> (pareceres a partir de 1991 até 2005), local onde levantamos todos os pareceres emitidos entre 1997 e 2005.

Apesar do corte temporal deste trabalho se limitar aos anos de 2001 a 2006 (gestão Ramos), o levantamento e a análise dos pareceres emitidos pelo TCM/BA foram estendidos à gestão Fiscina (1997/2000), no intuito de se identificar problemas herdados dessa gestão.

A análise dos pareceres foi precedida de entrevista a Ramon Luis Oliveira Pinto, Inspetor da 8ª Inspeção Regional de Controle Externo (IRCE), representação do TCM/BA sediada em Alagoinhas/BA e responsável pelo atendimento aos municípios da região. Segundo o inspetor no que se refere à análise efetuada pelo Tribunal acerca do cumprimento das regras impostas pela LRF ao município de Alagoinhas: “os dados são informados eletronicamente e são diretamente conferidos na sede do TCM, em Salvador”, por meio do sistema LRFNET que permite ao TCM/BA consulta *on-line* aos dados do município. No que tange ao último ano com contas julgadas (2005), o inspetor destacou que apenas 05 municípios do Estado da Bahia obtiveram parecer sem ressalva naquele exercício. Quanto aos pareceres com ressalvas, Pinto apontou que este parecer indica que não foram atendidas 100% das determinações legais, mas sem chegar a comprometer as contas do ente.

A Constituição do Estado da Bahia determina que a prestação de contas do Poder Executivo

⁷⁰ Prefeito: Joseildo Ribeiro Ramos; Vice-Prefeito: Pedro Marcelino Pinto Neto; Secretário de Fazenda: Milton Secondino Nascimento; Secretária de Administração: Maria Natalice Lourenço da Silva; Ex-Controladora Geral do Município: Maria do Carmo Santos; Diretor de Administração Tributária da SEFAZ/ALA: Jean Ander Martins Santos Silva; Auditora Fiscal de Tributos do Município: Carine Jansen Batista Neves; Diretora Administrativa, Financeira e Contábil do SAAE/ALA Alcimara Souza de Menezes; Coordenador de Arrecadação do SAAE/ALA; Ex-Gerente Comercial do SAAE/ALA: Manoel Messias Oliveira; Diretora Geral do SAAE/ALA: Maria das Graças de Castro Reis; Inspetor do Tribunal de Contas dos Municípios 8ª IRCE/Alagoinhas: Ramon Luis Oliveira Pinto. O Técnico de Controle Externo solicitou não ser identificado.

Municipal deve ser encaminhada à Câmara Municipal “para cumprimento do prazo de disponibilidade pública”. Concluído esse prazo, a Câmara deve remeter ao TCM para análise. Com base nesse exame, é emitida a opinião do TCM, por meio de Parecer prévio. Após a emissão do parecer, o TCM/BA encaminha o processo para a Câmara Municipal, que deverá proceder seu julgamento (Parecer prévio TCM/BA nº 717/05).

O TCM/BA⁷¹ julgou entre 1998 e 2001 as contas referentes ao mandato 1997-2000 (gestão Fiscina). Nos três primeiros anos, o TCM/BA entendeu que as contas foram regulares, porém emitiu ressalvas referentes aos exercícios 1997, 1998 e 1999. Essas ressalvas apontam para a necessidade do aperfeiçoamento das ações de controle interno no município; a necessidade de obediência aos procedimentos licitatórios previstos na Lei Federal nº 8.666/93; aos procedimentos determinados na Lei nº 4.320/64, bem como às próprias Resoluções do TCM. O TCM/BA recomendou, ainda, a busca por um adequado planejamento e controle de modo a evitar os déficits encontrados em alguns daqueles anos. Por desobediência às normas legais, as inconformidades acarretaram na imposição de multas, nos anos de 98 e 99, aos gestores municipais (Pareceres prévios nº 783/98, 705/99, 779/00).

A análise do Tribunal sobre a execução orçamentária, a gestão financeira, operacional e patrimonial das contas do município encontrou irregularidades nas contas de 2001. Mesmo a 8ª IRCE, tendo notificado o Gestor, ao longo do exercício, “das irregularidades cometidas, de modo a proporcionar ao responsável a oportunidade de prestar esclarecimentos em derredor dessas pendências [...] as manifestação do Gestor não obtiveram justificativas suficientes no sentido de descaracterizá-las integralmente”. A inobservância de todas as advertências prestadas pelo TCM/BA, nos anos anteriores, culminaram com a rejeição das contas do ano de 2000, especialmente devido: ao descumprimento das normas referentes à execução orçamentária previstas na Lei Federal nº 4.320/64, das Resoluções e Instruções do TCM/BA e da Lei Federal nº 8.666/93, por ausência de licitações e licitações irregulares; à manutenção de saldos negativos, em diversas contas bancárias, durante alguns meses; à desobediência de aplicar o percentual mínimo de 25% dos recursos, exigido pelo artigo 212 da CF/88; bem como desobediência ao percentual de destinação do mínimo de 60% dos recursos vinculados ao FUNDEF⁷²; à contratação de pessoal sem concurso; à cobrança insuficiente da Dívida Ativa (no valor de R\$ 10.055,88, representando 0,1% desta); a não observância das regras do artigo 14 da LRF; pela desobediência ao artigo 42 da LRF (vez que contraiu despesa nos

⁷¹ Conforme a Constituição do Estado da Bahia (art.91), o TCM/BA é órgão vinculado ao Poder Legislativo, dotado de autonomia administrativa e de independência funcional, cuja função é auxiliar o controle externo a cargo das Câmaras Municipais.

⁷² Estabelecido no artigo 7º da Lei Federal nº 9.424/96.

últimos 08 meses do mandato, sem suficiente disponibilidade de caixa para cobri-la⁷³), e, finalmente, devido à inexistência ou ao não funcionamento do sistema de controle interno (Parecer prévio nº 786/01).

A partir da leitura de todos os pareceres referentes ao período acima apontado (gestão Fiscina), observa-se que a rejeição das contas pelo TCM/BA poderia ter sido evitada vez que resultaram da não observância de procedimentos sistematicamente alertados pelo Tribunal. Entre outros problemas, a gestão Fiscina deixou como herança para o seu sucessor dívidas a serem honradas sem o correspondente recurso, bem como a obrigação de restituição de recursos do FUNDEF indevidamente utilizados.

A partir de 2002 até 2006, o TCM/BA julgou as contas do Prefeito referentes aos anos de 2001 a 2005 (gestão Ramos). O Secretário de Fazenda do Município destaca que as prestações de conta junto ao Tribunal de Contas dos Municípios sempre foram aprovadas, “[...] nós tivemos sempre nossas contas aprovadas, com alguns questionamentos no que se refere a algumas questões que eu considero por menores, [...] sem muita relevância”. Efetivamente, o Tribunal, desde 2002, tem opinado pela aprovação das contas porque regulares, porém, apontando ressalvas que passamos a destacar⁷⁴.

No Parecer Prévio nº 850/02, o TCM/BA expressou que as contas do exercício de 2001 “revelaram uma previsão orçamentária elaborada com critério”, uma vez que, segundo o Tribunal, a receita arrecadada (R\$ 37.109.751,84) correspondera a 99,4% da orçada, obedecendo ainda o disposto no artigo 11 da LRF, na medida em que arrecadou o equivalente a 98,5% da receita tributária prevista no orçamento (R\$ 2.630.000,00). Contudo, o TCM ressaltou como aspecto negativo o déficit orçamentário na ordem de R\$ 1.221.393,55; desrespeito em 3,1% do limite com gasto de pessoal; ocorrências de empenho; liquidação e pagamento irregular de despesa; deficiências formais e ausência de realização de alguns procedimentos licitatórios; ocorrências de ausência de contabilização de receita e de contabilização incorreta de receita; ocorrências de deficiências na formalização contratual e; a inexpressividade da execução da Dívida Ativa, pois naquele exercício cobrou-se 1,1% do saldo existente em 31/12/2000 (R\$7.506.164,41), aconselhando aos gestores municipais a

⁷³ “De acordo com os registros apresentados, a disponibilidade de caixa - Ativo Financeiro (R\$269.467,55) - da Prefeitura Municipal de Alagoinhas é insuficiente para honrar os compromissos assumidos, em face do valor do Passivo Financeiro (R\$ 2.703.529,24, composto de Restos a Pagar de 2000 – R\$ 142.899,81, Diversos Depósitos – R\$ 2.394.996,89 e Débito de Tesouraria – R\$ 165.632,54)” (Parecer 786/01).

⁷⁴ Ainda que as contas dos exercícios financeiros de 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005 da PMA tenham sido aprovadas pelos Pareceres Prévios nºs 850/02, 827/03, 489/04, 717/05 e 076/06, as ressalvas levantadas foram suficientes para aplicação de multa nos valores de R\$ 2.000,00, R\$ 3.500,00 e R\$ 1.500,00, R\$ 1.000,00 e R\$ 3.000,00, respectivamente.

implementar medidas para reaver os créditos do município⁷⁵.

O Parecer Prévio nº 827/03 apontou, quanto ao exercício de 2002, a obediência aos limites de destinação de recursos e limites com gastos de pessoal; emissão dos relatórios previstos pela LRF; arrecadação orçamentária de R\$ 49.598.226,22, superior em 3,85% à prevista, das quais R\$ 12.753.790,71 referiam-se a receitas próprias, representando um incremento da ordem de 135,79% frente o exercício de 2002, tendo, ainda, realizado um superávit orçamentário de R\$ 1.871.573,98. Contudo, identificou-se que a cobrança da Dívida Ativa no valor de R\$ 261.050,14 ainda teria sido insuficiente, vez que representou 2,70% do seu saldo (em 2001), o que seria agravado pelo cancelamento de Dívida Tributária na ordem de R\$ 1.309.752,06 e da Dívida Não Tributária no montante de R\$ 810.121,11. Quanto ao controle interno, o TCM apontou que as municipalidades, em geral, não dão a devida importância à instituição de órgãos de controle interno. Nesse sentido, destacam que, mesmo com a existência de uma estrutura de controle interno em Alagoinhas, a emissão de relatórios por parte dessa estrutura não atendeu a todos dispositivos constitucionais em razão da forma sintética de sua apresentação. Como resultado dos aspectos da gestão que desobedeceram a previsão legal, o TCM/BA destacou: a contratação de pessoal sem concurso público⁷⁶; não devolução do montante de R\$ 1.750.469,26, referentes aos exercícios de 1999, 2000 e 2001; recursos do FUNDEF indevidamente gastos pela gestão anterior; pagamento de 13º salário ao Prefeito e Secretários Municipais, não previsto ou autorizado na Lei nº 1353/00; reincidência na pouca cobrança da Dívida Ativa; não pagamento de multas imputadas ao gestor destas contas e, controle interno deficiente.

Quanto ao exercício de 2003, o Parecer Prévio nº 489/04 observou que foram obedecidos os limites de destinação de recursos e limites com gastos de pessoal, bem como emissão dos relatórios previstos pela LRF, além de regularização da pendência na restituição do FUNDEF. Apontou, ainda, que a Receita Tributária, principal fonte de receita própria do município, apresentou excesso de arrecadação de 4,72%, totalizando R\$ 4.755.721,21. No exercício financeiro de 2003, o município arrecadou R\$ 55.741.506,55 e executou uma Despesa de R\$

⁷⁵ O TCM/BA apontou que o gestor, em sua defesa, apresentou os problemas herdados da gestão anterior, a exemplo: “a desativação da Divisão de Dívida Ativa e a ausência do registro de pagamento dos débitos de muitos contribuintes no exercício de 2000, fato que deu ensejo à situação de a Dívida Ativa registrada ser muito superior à Dívida Ativa real. Alega, ainda, o Gestor, que no presente exercício (2002), ajuizou diversas ações de execução fiscal que correspondem a 20% do saldo da referida dívida”.

⁷⁶ “O Gestor alega que não poderia realizar o concurso público sem uma reestruturação administrativa que envolvesse um diagnóstico organizacional, definição de um novo modelo de gestão, elaboração dos estatutos do servidor e do magistério municipal e dos respectivos planos de cargos e salários. Para tanto, segundo ele, foi contratada uma empresa especializada para a consecução desses objetivos, que dada à complexidade e dimensão da Prefeitura ainda não foi concluído, e sob o seu entendimento ‘a conclusão do necessário processo de reestruturação administrativa em curso constitui necessidade temporária de excepcional interesse público, de que trata o inciso IX do art. 37 da CF’” (PARECER PRÉVIO nº 827/03 TCM/BA). A Secretária de Administração, ao ser entrevistada durante a pesquisa, apontou sobre o assunto que, na gestão 2001/2004, um dos problemas existentes foi a contratação de pessoal, pois, segundo a gestora, a Prefeitura no início do governo teve um número muito alto de contratações sem concurso, porque a máquina quase não funcionava. Indicou que, após promulgação do estatuto do servidor público do plano de cargos e salários em 2003, realizou-se concurso em maio de 2004.

56.864.088,08, apresentando um Déficit Orçamentário de execução de R\$ 1.122.581,53.

Ainda assim, conforme o TCM/BA:

Da análise da execução orçamentária foi constatado que o orçamento municipal mostrou-se compatível com a capacidade de arrecadação do Município, tendo em vista que, a receita auferida correspondeu a 114,33% da orçada de R\$ 48.753.590,00 e que a despesa executada atingiu 99,95% da autorizada de R\$ 56.890.317,58, o que evidencia a adoção de critérios técnicos ou parâmetros mais definidos no tocante à sua elaboração, em obediência às normas constitucionais regeadoras da matéria, essencialmente as dispostas na Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/00 (grifos nossos).

O TCM/BA entendeu que, mesmo o aumento da cobrança da Dívida Ativa para R\$ 497.790,61, 4,6% do saldo anterior, foi insuficiente⁷⁷. Ainda segundo o TCM/BA, o PPA 2002-2005 não cumpriu todas as determinações constitucionais quando da sua elaboração; o Município contabilizou incorretamente algumas receitas; bem como apresentou divergências entre o somatório dos processos de pagamento e o montante registrado nos Demonstrativos de despesa (outubro). Foram detectados, ainda, “1 caso de empenho, casos de liquidação e de pagamentos irregulares da despesa; 1 caso de ausência de manifestação jurídica sobre minutas de Editais e Contratos; 1 caso de ausência de licitação” e; contratação de servidores sem a realização de concurso público. Por fim, o TCM identificou que, apesar de emitidos os relatórios exigidos em Lei, bem como publicados, o RREO apresentou atraso no cumprimento dos prazos estabelecidos⁷⁸.

Na análise do último ano da 1ª gestão do Prefeito Joseildo Ribeiro Ramos, o TCM/BA identificou, no Parecer prévio nº 715/05, que a Receita Arrecadada atingiu 107,19% do valor inicialmente previsto. Assim, apontou que, conforme disposições da Lei Federal nº 4.320/64 e da LRF, “o Orçamento mostrou-se compatível com a capacidade de arrecadação do Município, o que evidencia a adoção de critérios técnicos ou parâmetros mais definidos no tocante à sua elaboração, em obediência às normas constitucionais regeadoras da matéria”. Quanto à execução orçamentária, o Tribunal registrou que a PMA alcançou Superávit Orçamentário de R\$ 1.879.838,79. Também foi verificado que a dívida foi mantida abaixo do limite permitido pela LRF, bem como foram obedecidos os percentuais de encargo com receitas para educação, saúde, FUNDEF, repasses para o Legislativo, limites com gasto de pessoal, pagamento de subsídios ao Prefeito e Vice- Prefeito, e emissão e publicação dos relatórios previstos em lei (conforme as regras para publicidade). Como aspecto negativo, o

⁷⁷ O TCM alertou ao Município que “a baixa cobrança da Dívida Ativa Tributária demonstra ter havido falta de empenho do Gestor”, destacando que, nos termos da Lei nº 8.429/92, “o descaso e a negligência na arrecadação de tributos caracterizam-se como ato de improbidade administrativa [...]. Diremos, além disso que, de acordo com o artigo 11, da Lei Complementar nº 101/00, constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação”.

⁷⁸ Pelo erros e falhas identificados, o TCM/BA impôs multa de R\$ 1.500,00 (hum mil e quinhentos reais).

TCM indicou que a Dívida Ativa Tributária teve uma cobrança de R\$ 529.725,29, correspondente a 4,06% do seu saldo, e inscrição do valor de R\$ 2.199.612,63, resultando no final do exercício num saldo de R\$ 14.701.552,60. A execução da Dívida Ativa ainda foi considerada pelo TCM como insuficiente. O Tribunal, também, indicou que foram encontradas impropriedades na formulação do PPA 2002-2005, sendo informado pela PMA que foram realizadas as modificações necessárias no procedimento, em obediência à norma, já para o PPA do quadriênio 2006/2009⁷⁹.

As últimas contas que tiveram a apreciação do TCM foram as de 2005, nas quais o TCM identificou, mediante emissão do Parecer Prévio nº 076/06, que a dívida foi mantida abaixo do limite permitido pela LRF; foram obedecidos os percentuais de encargo com receitas para educação, saúde, FUNDEF e repasses para o Legislativo, bem como os limites com gasto de pessoal; os relatórios previstos em lei foram emitidos e publicados, obedecidas as regras de publicidade, sendo reconhecido, pela primeira vez, a total propriedade dos relatórios emitidos pela Controladoria do Município. Foi apontado, ainda, que a arrecadação atingiu R\$ 83.744.391,94, ultrapassando em 11,00% a sua previsão, sendo “R\$ 21.821.625,79 de receitas próprias, ultrapassando em 10,36% a sua previsão, de R\$ 19.772.581,00. A despesa realizada alcançou o quantitativo de R\$ 80.666.192,68, resultando em superávit de R\$ 3.078.199,26”. Entretanto o TCM identificou a inobservância dos preceitos da Lei nº 4.320/64, face:

[...] o cometimento de 27 irregularidades no empenho e 32 irregularidades na liquidação; desatenção ao contido na Resolução TCM nº 956/05, que trata da obrigatoriedade da emissão de nota fiscal por meio eletrônico nas operações com mercadorias destinadas a órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal direta ou indireta; não realização do obrigatório procedimento licitatório na contratação da empresa 4 Produções Artísticas Ltda., para a apresentação de shows musicais de diversos artistas, em transgressão ao preceituado na Lei Federal nº 8.666/93, pelo que se determina à CCE a lavratura do competente termo de ocorrência, no sentido da adequada apuração da irregularidade.

Segundo o TCM/BA, no exercício financeiro analisado, a cobrança da Dívida Ativa Tributária atingiu o valor de R\$ 533.709,95, representando 3,63% do saldo remanescente de 2004, de R\$14.701.552,60, sendo inscrita, em 2005, mais R\$ 1.552.779,81, o que resultou em saldo de R\$ 15.720.622,46. Para o TCM o município permaneceu omissa na cobrança de seus créditos, o que pode caracterizar renúncia de receitas conforme a LRF.

Ainda que o foco deste trabalho seja a arrecadação das receitas, em função da relevância quanto à regularidade das contas apresentadas, não pudemos deixar de apresentar as críticas do TCM/BA acerca dos procedimentos orçamentários realizados pelos gestores da PMA. As

⁷⁹ O gestor municipal recebeu multa do Tribunal em razão das irregularidades consignadas no Relatório Anual; baixa cobrança da Dívida Ativa Tributária; desobediência a prazos previstos na Resolução TCM nº 790/03 e irregularidade referente à Resolução TCM nº 222/92.

decisões do TCM/BA indicam que os gestores de Alagoinhas ainda têm muito a realizar, e que a gestão analisada não alcançou a total adequação às normas legais. Contudo, a análise dos pareceres do TCM/BA nos leva a perceber que houve uma evolução no que tange à obediência às referidas normas e ao desenvolvimento de instrumentos de planejamento, controle e execução orçamentária.

Segundo o TCM/BA, no que se refere à arrecadação das receitas próprias, em consonância com o que determina o artigo 11 da LRF, a PMA tem apresentado resultados satisfatórios quanto ao planejamento, controle e arrecadação de receitas, inclusive com obtenção de sucessivos excessos de arrecadação. A única questão que ainda tem sido alvo de alerta pelo Tribunal é a execução da Dívida Ativa

Sobre esta questão, o Prefeito Ramos explicou que os problemas para a execução da Dívida Ativa decorrem de “uma sorte de dificuldades, desde o judiciário e as suas enormes dificuldades operacionais e a própria forma como é construído esses cadastros em tudo quanto é município brasileiro”. Ramos destaca que os problemas para realização dos valores inscritos em Dívida Ativa não são exclusivos da PMA:

[...] se você observar a relação da execução da dívida em relação ao seu estoque em qualquer município é uma coisa desastrosa, o que é que é preciso fazer? É preciso que a gente estabeleça definitivamente um caminho para que o país encontre a forma mais adequada de tratar essa questão da Dívida Ativa nos três níveis, federal, estadual e municipal, porque, por exemplo, nós estamos lutando e estamos no limite e temos sido até certo ponto exitosos nas nossas iniciativas, mas é muito difícil dar respostas. Se você comparar município a município, dependendo da veracidade dos dados que aparecem nos relatórios, ou seja, de cadastro e de execução da própria dívida, então aí você vai ver que Alagoinhas está num patamar razoável.

Nesse sentido, o Diretor de Administração Tributária explica que, quanto aos créditos da Dívida Ativa, o problema para a sua execução não é unicamente dos municípios:

[...] existe uma dificuldade nacional de sua arrecadação, inclusive da União. O TCM tem batido muito nessa questão para os municípios, mas na minha opinião, muitos municípios tem um percentual de arrecadação de Dívida Ativa maior do que das outras esferas estaduais e federal. Hoje já é difícil arrecadar do exercício, e da Dívida Ativa ainda é pior, porque o cidadão se endivida duas vezes, porque não pode pagar o exercício e o passado, se não houver nenhum mecanismo para facilitar a vida do contribuinte ele vai deixar para pagar judicialmente, que implica em demora e custos. Como tem que cobrar, o município tem que criar meios para arrecadar a Dívida Ativa, mas a dificuldade maior a gente sabe que é o peso da carga tributária sobre o contribuinte, então ele acaba vendo qual é o tributo que se tem mais chance de se postergar o pagamento e, infelizmente, um dos mais fáceis de fazer isso são os municipais porque não incide diretamente, como o ICMS.

O Prefeito admite que sua gestão ainda não atingiu o nível ideal, mas reconhece que houve avanços:

Eu acho que a gente está avançando, mas estamos muito distante do que poderia ser o município de Alagoinhas [...] ainda há muito que avançar, sabemos que podemos

melhorar, eu acho que a gente está chegando no limite. Existe uma sobrecarga muito grande das responsabilidades em cada setor da prefeitura, você pode verificar *in loco*, mas, eu ainda acho que há muito a fazer, eu acho que a gente caminhou, foi significativo o avanço, mas há muito a fazer.

Ainda no que se refere às receitas advindas da Dívida Ativa, o Secretário de Fazenda Milton Secondino Nascimento revela que a SEFAZ/ALA procurou incrementar e estruturar sua cobrança, tanto em seu ambiente físico como na capacitação de servidores, possibilitando com isso a inscrição em Dívida e a execução desta. O Secretário afirmou que, apesar da SEFAZ estar inscrevendo os débitos não pagos em Dívida Ativa, a Procuradoria ainda está caminhando para aumentar a quantidade de execuções. Secondino Nascimento acrescentou que estas receitas já estão sendo alvo de um programa de recuperação fiscal.

Dentre todas as considerações emitidas pelo TCM/BA, devemos apontar que as assertivas quanto à baixa execução da Dívida Ativa devem receber algumas ponderações. Um dos técnicos de controle externo do TCM/BA (8ª IRCE) que solicitou não ser identificado, ressaltou que aquela representação do TCM/BA vem tendo um bom relacionamento com a Administração municipal. No seu entendimento, a arrecadação do município vem tendo incrementos sucessivos ao longo dos anos, com crescimento da arrecadação própria do município, a qual é realizada de modo objetivo. No que tange à questão da Dívida Ativa, apesar do Tribunal considerar que esta poderia ser maior, na sua opinião, ela vem sendo efetivamente arrecadada.

Dessa forma, podemos observar, conforme tabela abaixo, que enquanto no exercício de 2000 (gestão Fiscina) a execução da Dívida Ativa correspondia a 0,1% do seu saldo, atingindo uma insignificante quantia de apenas 10 mil reais, a partir de 2001, não só houve um crescimento contínuo da arrecadação advinda dos créditos inscritos em Dívida Ativa, como da própria inscrição.

O aumento de inscrição em Dívida Ativa, normalmente, é conseqüência da inadimplência, porém no caso em tela, conforme informações do Secretário de Fazenda, esta tem diminuído em termos relativos, ou seja, tem-se aumento na base de contribuintes, cuja taxa de adimplemento supera o crescimento da taxa de inadimplemento.

TABELA 8 – EVOLUÇÃO DO SALDO E EXECUÇÃO DA DÍVIDA ATIVA 2000/2006								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Saldo	6.283.554,74	7.506.164,41	9.651.942,34	10.813.770,96	13.031.665,26	14.701.552,60	15.720.622,46	*
Inscrição	*	1.177.850,21	2.135.722,05	2.732.630,76	2.860.073,54	2.199.612,63	1.552.779,81	*
Execução	44.759,46	10.055,88	80.928,40	261.050,14	497.790,61	529.725,29	533.709,95	1.030.258,03
% execução	*	0,13%	1,10%	2,70%	4,60%	4,06%	3,63%	6,55%

Fonte: STN/FINBRA; RGF e RREO de Alagoinhas (2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006) * valores indisponíveis.

Ainda que o Tribunal entenda que o percentual arrecadado pela execução seja baixo, seu valor

em termos absolutos cresce a cada exercício desde 2001, culminando em 2006 com uma arrecadação de pouco mais de 1 (hum) milhão de reais, equivalente a 50% de toda arrecadação tributária de 2000, o que corresponde a 10.000% do valor arrecadado no referido ano. Salientamos que a realização desses valores não ocorre no mesmo momento em que se inicia a ação de Execução Fiscal, mas apenas após o término do referido processo, ou seja, as ações iniciadas tendem a ter seus resultados demonstrados apenas nos exercícios seguintes. Nesse sentido, o Secretário de Fazenda considerou que “em 2001 nós instituímos o setor de Dívida Ativa que não existia”, e destacou que, a partir da criação desse setor e com a previsão da cobrança no Código Tributário, passou a existir uma evolução bastante significativa. Assim, continuou explicando que:

Quando chegamos, a cobrança da Dívida Ativa chegava a 10 mil reais ano. Hoje está em 700 mil/ano. Ainda é pouco, temos uma média de inscrição anual de 2 milhões [...]. Agora estamos nos concentrado no processo de cobrança [...] estamos implementado, através de lei, um programa de recuperação de crédito que vamos começar a colocar em prática ainda esse mês, desonerando só contribuintes de IPTU e ISSQN, possibilitando o pagamento com redução de multa e juros de mora, assim como a remissão de valores até 50 reais, por ser inconveniente a cobrança, tratando-se de valor irrisório e o custo da cobrança, incluído custas, ser bem maior.

Ademais, entendemos que a imposição da LRF (artigo 11) para cobrança dos tributos não determina que, em estes não sendo pagos, sejam imediatamente executados, pois, em verdade, a obrigação do município para que não haja renúncia de receita é inscrever o débito dentro do prazo decadencial de 5 (cinco) anos e iniciar as respectivas ações executórias dentro do subsequente prazo prescricional de até 5 (cinco) anos (prazos dispostos no Código Tributário Brasileiro), para que não se perca o direito de cobrar os referidos valores.

Destacamos que a inscrição na Dívida Ativa do município, daqueles contribuintes que deixavam de adimplir com suas obrigações tributárias⁸⁰, não só possibilita a execução de valores sonegados ou inadimplidos pelos contribuintes, como dá os primeiros passos para incentivar o contribuinte a adimplir sua obrigação voluntariamente, pois, estes ficam advertidos que, caso não o façam voluntariamente, serão instados pelo poder público a pagar o tributo somado aos encargos decorridos da mora.

⁸⁰ A Dívida Ativa é constituída de “tributos, multas de qualquer natureza, foros, laudêmios, aluguéis, alcances dos responsáveis, reposições oriundas de contratos administrativos, consistentes em quantia fixa e determinada, depois de decorridos os prazos de pagamento, ou decididos os processos fiscais administrativos ou judiciais” (CTM/ALA, art. 204.). A dívida “será inscrita após o vencimento do prazo de pagamento do crédito tributário, na forma estabelecida em ato administrativo” (CTM/ALA, art. 206.).

4.2. INSTRUMENTOS E PRÁTICAS PARA A EFICIÊNCIA FISCAL NA ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS DA PMA/BA

Visto a posição formal do TCM/BA sobre as contas municipais consubstanciada nos pareceres emitidos, discutiremos, nesta seção, quais foram as ações tomadas nos planos político e técnico, pelos gestores da PMA para obter os resultados fiscais. Para tanto, subdividimos a seção nos seguintes tópicos: organização administrativa da PMA/BA; a integração da legislação do município de Alagoinhas/BA à LRF; a percepção dos gestores de Alagoinhas sobre a LRF; planejamento, controle e os investimentos em instrumentos de gestão na SEFAZ/ALA e; relação da Secretaria de Fazenda de Alagoinhas com os cidadãos.

4.2.1. A organização administrativa da PMA/BA: a relação Executivo x Legislativo e a Administração Fiscal

O poder conferido pela CF/88 aos municípios para se auto-organizarem, foi o passo fundamental para a conquista da autonomia municipal, bem como constitui uma das características que torna a Federação brasileira ímpar entre as demais. A organização administrativa do município constitui um dos pilares para que a administração seja eficiente, razão pela qual passamos a descrever como o município estudado está estruturado.

Devemos reconhecer que, apesar da gestão de qualquer município ser intrinsecamente ligada à função executiva, esta não prescinde da função legislativa. Em Alagoinhas, as eleições de 2000 para o Executivo e o legislativo municipal tiveram resultados diferentes, visto que cada um dos poderes passou a ser comandado por partidos de orientação política distinta. No plano estadual, o partido do Prefeito fez oposição política ao governador durante todo o mandato, no plano federal elegera o Presidente da República.

Apesar da divergência política entre o Poder Executivo e a maioria do Legislativo, esse período ficou marcado pelo crescimento do orçamento municipal e pela aprovação de importantes leis, que constituíram não só marcos legislativos, como instrumentos, para aumentar a eficiência da gestão fiscal das receitas municipais.

No que tange à relação com a Câmara de Vereadores, a Secretária de Administração aponta que esta já foi mais complicada, mas que, a partir do segundo mandato, essa relação tem se desenvolvido em um clima de maior harmonia. Segundo a gestora, mesmo que ainda haja divergências, hoje tem sido mais fácil chegar ao consenso. Quanto a essas dificuldades, o Prefeito Ramos considera que:

Nunca governamos com maioria efetivamente. Por poucos períodos, a gente teve uma maioria muito instável, porque a nossa relação é uma relação efetivamente republicana e não balizada por posturas clientelistas, onde certas trocas e benefícios se estabelecem entre o Executivo e o Poder Legislativo. Não fazemos isso. Então, foi difícil essa convivência, têm sido, mas o nosso bastião é na realidade o campo da democracia direta, tudo o que a gente manda para o Poder Legislativo reflete o interesse da população. Então, a população vai até a Câmara para ver como o vereador esta votando. Então, só para você ter uma idéia dos 86 projetos que mandamos para a Câmara no 1º mandato, tivemos a aprovação de 84, apenas dois nós não tivemos êxito; isso é bom para a democracia, isso nos dá mais experiência para lidar com as adversidades e não só isso, nós temos praticamente toda a mídia contra esse projeto de governo porque houve uma inversão de valores. Então, de fato as famílias mais bem aquinhoadas, os abastados daqui mandavam e desmandavam na cidade, em detrimento dos interesses de maior parte da população. Então, houve a inversão efetiva dessa lógica, então, isso tira do centro das atenções alguns setores conservadores tradicionais e como a mídia principalmente aqui na Bahia, está visceralmente ligada ao campo conservador que já domina a mais de quatro décadas este Estado, na base do coronelato, ela ainda hoje reflete uma intolerância muito grande com um governo democrático popular.

Assim, Ramos entende que graças à participação popular junto a Câmara, naqueles Projetos de Lei que são do interesse das respectivas comunidades, as adversidades e as divergências político-partidárias acabam sendo minoradas em benefício do município e seus cidadãos.

Entendemos que durante o mandato 2001/2004, em que a Câmara de Vereadores e a Prefeitura Municipal polarizaram o poder político, destacam-se como marcos legais para a gestão fiscal municipal, entre as demais normas: a promulgação do Código Tributário do Município (CTM/ALA), a reforma administrativa de 2003 e a promulgação da Lei Orgânica do Município⁸¹ (LOM/ALA).

Como visto, o Governo de Alagoinhas, como em qualquer outro município brasileiro, é exercido pela Prefeitura em sua função executiva, e pela Câmara Municipal, na função legislativa (LOM/ALA, art. 61). A função executiva tem como seu representante máximo o Prefeito do município, cujas competências foram previstas no artigo 66 da Lei Orgânica. Nos termos da Lei, o Prefeito de Alagoinhas é diretamente assessorado pelos seus Secretários Municipais, o Controlador Geral e pelo Chefe da Procuradoria, cabendo ao Prefeito determinar as atribuições, competências, deveres e responsabilidades destes, mediante emissão de ato administrativo próprio (LOM/ALA, art.67 e 69).

A organização da Administração Pública do Poder Executivo Municipal (vigente durante a realização deste trabalho) foi estabelecida antes da vigente Lei Orgânica (2004), por meio da Lei Complementar nº 006/2003 (LC nº 006/2003), que dispõe sobre “a organização e reestruturação da Administração Pública do Poder Executivo Municipal e dá outras

⁸¹ Segundo o prefeito Ramos, apesar de já existir uma Lei Orgânica antes de 2004, “[...] ela precisava ser reescrita porque muita coisa mudou após a constituição de 88, e nos já sabíamos das discussões que adviriam do estatuto da cidade, a democratização das relações, as mudanças na relação do estado local com os outros entes federados e com o próprio cidadão. A partir daí, nós tivemos de nos debruçar sobre o refazimento da lei orgânica”.

providências”. Esta norma estrutura a Administração do Município em órgãos da Administração direta, órgãos da Administração indireta; órgãos de assessoramento e órgãos colegiados⁸².

No que se refere à arrecadação das receitas, dentre todos os órgãos da PMA, destaca-se a **Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ/ALA)**, que dentro da estrutura do município tem a finalidade institucional de “planejar, coordenar, controlar, executar e avaliar a política fiscal e financeira do Município [...] bem como gerir, a execução e avaliação da Administração Tributária e Financeira do Município” (LC nº 006/2003, art. 11).

Além da SEFAZ/ALA, conforme disposição da LC nº 006/2003, os demais órgãos da Administração direta que têm atuação na gestão das receitas do município relacionada com as respectivas finalidades institucionais são: o **Gabinete do Prefeito**; a **Secretaria Municipal de Governo (SEGOV/ALA)**; a **Secretaria Municipal de Administração (SEAD/ALA)**; a **Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (SEPLAN/ALA)** e a **Controladoria Geral do Município**⁸³ (CGM/ALA).

Sendo o Prefeito Municipal o gestor máximo do município, e em última instância, o detentor do processo decisório, o Gabinete do Prefeito e a SEGOV têm papel fundamental na assistência ao chefe do Executivo, bem como na coordenação das relações internas (Secretarias) e externas (outros poderes, entes federados e sociedade civil organizada) da PMA. (LC nº 006/2003, art. 8º e 9º).

A **Secretaria Municipal de Administração** tem por finalidade “planejar, coordenar, executar e controlar as atividades de administração geral, de modernização administrativa e de informatização, formular e executar a política de recursos humanos e de desenvolvimento dos serviços públicos do Município [...]” (art. 10). Assim, a principal incumbência dessa Secretaria é promover a gestão dos recursos humanos e materiais da PMA em seu âmbito interno. A referida Secretária, em conjunto com o Gabinete e a SEFAZ definem a política de remuneração dos recursos humanos dos fiscais municipais, bem como os recursos materiais

⁸² Os **órgãos da Administração direta** desse município são: Gabinete do Prefeito; Secretaria Municipal de Governo; Secretaria Municipal de Administração; Secretaria Municipal da Fazenda; Secretaria Municipal da Educação; Secretaria Municipal da Saúde; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Infra-estrutura; Secretaria Municipal de Serviços Públicos; Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer; e Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente. Os **órgãos da administração indireta** são: Fundação de Ensino Tecnológico; Hospital e Maternidade Municipal de Alagoinhas; Superintendência Municipal de Trânsito; Serviço Autônomo de Água e Esgoto. Os **órgãos de assessoramento** são três: Controladoria Geral do Município, Procuradoria Jurídica do Município e Assessoria de Comunicação Social. Por fim, os **órgãos colegiados** são os conselhos municipais que são: “órgãos consultivos, deliberativos e de superior supervisão, têm por finalidade assessorar ao Chefe do Executivo Municipal, bem como ao Secretário Municipal quando diretamente vinculados à pasta específica no estabelecimento de políticas e diretrizes, ficando suas atribuições definidas em normas e regulamentos próprios, observada a legislação vigente” (LC nº 006/2003, art. 6º).

⁸³ A existência de um órgão de controle interno nos moldes da CGM/ALA até então não era comum nos municípios baianos. Coube a CGM: “o desenvolvimento de ações de controle interno relativas a metas previstas no Plano Plurianual, a execução de Programas de Governo e dos orçamentos do Município” (LOM, Art. 74).

que serão disponibilizados para a estrutura fazendária.

A **Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente** tem por finalidade “a formulação e execução do planejamento e do orçamento, o fomento à política de expansão e captação de investimentos, à política de agricultura, de indústria, de comércio, de serviços e de meio ambiente do Município”, bem como “propor, normatizar, coordenar, promover, supervisionar, controlar e avaliar as atividades de planejamento do desenvolvimento e a elaboração dos orçamentos do Município” (art. 18)⁸⁴.

Entre os órgãos de assessoramento destaca-se, na gestão fiscal, a **Controladoria Geral do Município**⁸⁵ (CGM/ALA). Quando da sua criação, em 2001, poucos eram os municípios que contavam com um órgão de controle interno nesses moldes. Assim, as funções de controle interno, quando existentes nos municípios, dissipam-se na estrutura administrativa de cada Secretaria. Salientamos que, a partir da Resolução do TCM/BA nº 1120/05 de 21.12.2005, todos os municípios ficaram obrigados a constituir seu próprio sistema de controle interno no prazo de 270 dias, sob pena de ter suas contas rejeitadas. A CGM/ALA tem por finalidade o “desenvolvimento de ações de controle interno relativas a metas previstas no plano plurianual, a execução de programas de governo e dos orçamentos do Município”(art. 19), bem como:

[...] avaliar o controle interno do Poder Executivo por meio de auditorias, inspeções, verificações e perícias, objetivando preservar o patrimônio municipal e controlar as operações efetuadas nos órgãos e entidades da administração direta e indireta. [...] efetuar e analisar os registros dos eventos contábeis, dos atos e fatos relativos às receitas, despesas, e variações patrimoniais, com vistas ao controle das contas da gestão da Prefeitura do Município. [...] orientar as unidades usuárias do Sistema de Contabilidade e Finanças sobre a aplicação da legislação, normas e procedimentos contábeis relativos à execução orçamentária, financeira, patrimonial e de contabilidade do Município, bem como estudar e propor, com base nas avaliações dos controles internos e externos, alternativas de aprimoramento do controle interno [...]

Desse modo, em termos gerais, a CGM/ALA tem o importante papel de diminuir a quantidade de inconformidades na gestão fiscal, orientando as Secretarias municipais, especialmente a SEFAZ e SEPLAN⁸⁶.

Observa-se que, no plano legal, a PMA atribuiu competências e estruturou órgãos no intuito de perseguir seus objetivos e atribuições. Porém, a organização administrativa, mesmo fundamental, é apenas o primeiro de muitos passos necessários a uma gestão eficiente.

⁸⁴ Após a conclusão da pesquisa de campo, esta Secretaria foi desmembrada em duas: Planejamento e Orçamento; e Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente. A separação acarretou em maior especialização de funções das respectivas áreas.

⁸⁵ A existência de órgãos como a CGM/ALA até então não era comum nos municípios baianos. Na PMA, coube à CGM o desenvolvimento de ações de controle interno relativas a metas do PPA e execução de Programas de Governo e dos orçamentos (LOM, Art. 74).

⁸⁶ Resolução do TCM/BA nº 1120/05 de 21.12.2005 dispôs sobre a criação, a implementação e a manutenção de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo municipais, e dá outras providências; conferiu o prazo de 270 dias, a partir de 21.12.2005, para que os municípios criem tais unidades, nos órgãos/entidades municipais, cuja inobservância do prazo estabelecido ensejará “a rejeição da respectiva conta anual, conforme prescreve o art. 1º, XXXVIII, da Resolução TCM nº 222/92” (art.20).

Ademais, não basta que existam atribuições, mas que estas sejam, efetivamente, exercidas e que seus gestores busquem realizar a missão que lhes foi confiada.

4.2.2. A atualização da legislação tributária do Município de Alagoinhas/BA

No que tange à legislação fiscal do município de Alagoinhas/Ba, o Secretário Municipal de Fazenda Milton Secondino Nascimento apontou que a legislação anterior a 2001 possuía algumas imperfeições, razão pela qual foi necessária a promulgação de algumas leis, inclusive para adequar as novas disposições da legislação federal sobre o ISSQN. Secondino Nascimento ressalta que a Câmara de Vereadores, apesar de composta, em sua maioria, por vereadores de oposição, cientes de que as proposições do Executivo quando enviadas à Câmara são para o bem do município, não têm causado óbices a tais proposições.

A Lei Orgânica de Alagoinhas, promulgada em 2004 após o advento da LRF, já contemplava em seu texto os princípios de planejamento, controle e transparência, ao detalhar procedimentos e competências previstos na CF/88, na Lei nº 4.320/64 e Lei nº 101/2000 no âmbito do município⁸⁷.

A Lei Orgânica do Município (LOM/ALA), ao tratar da receita municipal, aponta que esta é composta pela “arrecadação dos tributos Municipais, da participação em impostos da União e do Estado, dos recursos resultantes do Fundo de Participação dos Municípios e da utilização dos seus bens, serviços, atividades e de outros ingressos” (art. 104). Deve ser ressaltado que a referida norma, ao tentar apresentar o rol de elementos que compõe a receita municipal, deixou de contemplar, expressamente, as receitas de transferência legais e voluntárias, as quais não tem origem na participação de impostos da União e Estado, mas integram as receitas orçamentárias do município, conforme previsão da Lei nº 4.320/64. Ficou subtendido que essas receitas estavam inseridas, segundo a LOA/ALA, na categoria de outros ingressos.

A legislação tributária de Alagoinhas foi atualizada a partir da promulgação do atual Código Tributário Municipal (CTM/ALA), instituído pela Lei Complementar municipal nº 05 de 28 de dezembro de 2001, e sancionado pelo atual Prefeito no primeiro ano de seu primeiro mandato, em substituição ao Código Tributário de 1997. Esse código, entre outras coisas, determinou que, na estrutura administrativa de Alagoinhas, compete privativamente, à Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ/ALA) a “fiscalização do cumprimento das normas tributárias relativas aos impostos e transferências constitucionais” (art. 169), bem como

⁸⁷ Conforme artigo 109 e seguintes da LOM/ALA, dentre as regras inseridas nesta norma podemos destacar que: a elaboração e a execução da LOA, da LDO e do PPA obedecerão as regras estabelecidas na CF/88, e as normas de Direito Financeiro e Orçamentário (LOM, p.108).

“planejar, coordenar, controlar, executar e avaliar a política fiscal e financeira do Município [...]” (art.11).

O governo municipal, observando as disposições constitucionais, o Código Tributário Nacional e, especialmente, o artigo 11 da LRF, por meio do CTM/ALA, instituiu os seguintes tributos sob sua competência:

[...] Impostos: a) o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana; b) o Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos”, a Qualquer Título, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis, por Natureza ou Acesso Física, e de Direitos Reais sobre Imóveis, exceto os de Garantia, bem como a Cessão de Direitos à sua Aquisição; c) o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza; [...] Taxas: a) Taxa pelo exercício do poder de polícia; b) Taxa pela utilização de serviços públicos; [...] Contribuição de Melhoria, decorrente de obras públicas (CTM/ALA, art. 2º).

Em Alagoinhas, conforme CTM/ALA, 99 espécies de serviços constituem fato gerador do ISSQN (art. 3º)⁸⁸. Quanto a esta questão, Jean Ander Martins Santos Silva, Diretor de Arrecadação Tributária, acrescenta que :

Com relação ao ISS tivemos também o recadastramento das empresas por atividade econômica, assim como para as taxas. [...] nossa ação do ISS específica, foi analisar as empresas, nós pegamos as maiores empresas de recolhimento na cidade e passamos a fiscalizar essas empresas, pegando vários setores, como educação, Petrobras, as empresas de transporte, os bancos [...] pegamos as maiores empresas sobre critério de receita e fiscalizamos o recolhimento delas: outra questão que contribui para alavancar as receitas de ISS foi a figura da substituição tributária, que com a lei de ISS [...] ela traz uma nova configuração importando que as empresas façam a retenção dos seus tomadores.

Quanto ao IPTU, o CTM/ALA determina que seu fato gerador é a “propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, por natureza ou por acesso física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município”(art. 30)⁸⁹. Deve ser destacado que a inscrição no cadastro imobiliário é obrigatória para todas as unidades imobiliárias, mesmo aquelas que tenham benefício de imunidade ou isenção (art.47). Em Alagoinhas, estão isentos do imposto aqueles imóveis que tenham o valor desse tributo calculado até R\$ 10,00 (dez reais), desde que o proprietário tenha um único imóvel (art. 58). Ademais, o novo CTM/ALA institui faixas de alíquotas para o IPTU. Nesse sentido, o Diretor de Administração Tributária explica que “quando a gente entrou, a última arrecadação de IPTU tinha sido entre 250 e 300 mil reais, hoje estamos em quase 2 milhões”. Argüido sobre qual foi a ação efetiva que aumentou a arrecadação do IPTU, respondeu que foi:

⁸⁸ No CTM/ALA, os contribuintes deste tributo estão arrolados no artigo 6º, e as isenções, previstas no artigo 29 do CTM/ALA. A base de cálculo desse imposto é o próprio preço do serviço prestado, com alíquotas variando de 1 a 7%, de acordo com a natureza do serviço. Nos casos em que o valor do tributo seja fixo, este varia de R\$ 30,00 a R\$ 240,00, de acordo com a atividade prestada.

⁸⁹ A definição de Zona urbana está disposta no artigo 30, CTM/ALA. O montante do IPTU é calculado multiplicando-se da base de cálculo pelas alíquotas constantes da Tabela de Receita nº II do CTM/ALA, que variam de 0,5% a 1,5% para imóveis residenciais e 0,8% a 1,5% para imóveis comerciais, e 2,0% para “Unidade Imobiliária constituída por terreno sem edificação ou construção, ou em construção condenada, em ruína, incendiada, paralisada”.

O aumento da base, com o recadastramento imobiliário, aumentando a base de arrecadação, saindo de 34 mil para 54 mil imóveis. Outra coisa que fizemos que também teve impacto direto foi a modificação do Código Tributário Municipal. No Código Tributário, foram instituídas uma série de taxas que não estavam regulamentadas e a base de cálculo do IPTU não mensurava uma série de valores que os imóveis hoje contemplam, fatos geradores e a base de cálculo muito defasada. Então, fizemos uma análise desse cálculo e colocamos uma série de outros fatores que [...] já existiam, mas não estavam em nossa base de dados. Então, a gente fez uma análise dessa base, desse cálculo [...] houve um aumento do valor venal do imóvel. Como aumentou o valor venal do imóvel, aumentou automaticamente o valor do IPTU. Outra coisa que fizemos no CTM foi a mudança de alíquotas, que era um padrão único de no máximo 0,8%, passando para uma alíquota de no máximo 1,5%, identificado por padrões. Nós subdividimos em 4 padrões a, b c, d; então, cada imóvel de acordo com suas características técnicas se enquadra em cada um desses padrões [...] tudo isso influenciou muito para que tivéssemos uma base de arrecadação melhor.

O último dos Impostos sob competência e instituído pelo município, foi o ITBI – Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos”. O ITBI tem como fato gerador⁹⁰: “[...] a transmissão de bens imóveis, por natureza ou por acessão física; [...] a transmissão de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia; [...] a cessão de direitos de aquisição relativos às transmissões referidas nos incisos anteriores” (CTM/ALA, art. 59). Este tributo não sofreu alterações significativas com o novo Código Tributário, sem apresentar, também, resultados expressivos na sua arrecadação, como veremos adiante.

Quanto às taxas, estas se classificam em duas, conforme seja seu fato gerador: o primeiro é o exercício regular do poder de polícia⁹¹, o segundo, “a utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição” (CTM/ALA, art. 72).

As taxas previstas pelo CTM/ALA, relativas ao exercício regular do poder de polícia são: taxa de licença de localização dos estabelecimentos em geral (art. 79); taxa de fiscalização do funcionamento dos estabelecimentos em geral (art. 83); taxa de licença de execução de obras e urbanização de áreas particulares (art. 88); taxa de fiscalização de anúncios (art. 96). O código vigente deixou de contemplar as taxas de licença especial e taxa de licença relativa ao abate de animais. No novo Código Tributário, com a exclusão da taxa de iluminação, apenas uma taxa foi instituída fundamentada na utilização de serviços públicos, a taxa de limpeza pública, cobrada em função da utilização, efetiva ou potencial desse serviço⁹² (CTM/ALA, art. 109). São isentos dessa taxa “os imóveis residenciais situados em zonas populares, cuja área construída não ultrapasse a 50 m² (cinquenta metros quadrados)” (CTM/ALA, art. 115).

⁹⁰ Para conhecimento sobre as regras de incidência e base de cálculo do ITBI, vide artigo 60 a 65 do CTM/ALA.

⁹¹ As taxas do poder de polícia dependem da concessão de licença municipal, para efeito de fiscalização das normas relativas à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção do mercado, ao exercício de atividades econômicas e a outros atos dependentes de concessão ou autorização do poder público [...] (CTM/ALA, art. 74).

⁹² Sua alíquota anual pode variar de R\$ 0,25 a R\$ 0,75 por m² ou ser fixa em R\$ 12,00, dependendo da característica do imóvel (popular, nobre, comercial). Informações sobre o sujeito passivo, base de cálculo e hipótese de incidência estão dispostas entre os artigos 109 e 115.

Por fim, o último dos tributos instituídos foi a Contribuição de Melhoria. Esse é um dos tributos menos arrecadados em todo país (tanto em número de municípios, como valores), pelas dificuldades que envolvem sua cobrança e sua natureza, o que permite que outras espécies tributárias o substitua, o que não foi diferente em Alagoinhas, não havendo qualquer informação que leve a crer que esse tributo já foi utilizado pelo Município. O fato gerador desse tributo, em consonância com o CTN, é a execução pelo Município de obra pública, que resulte em benefício para o imóvel⁹³ (CTM/ALA, art. 121).

Enquanto, no plano federal, a LRF vem consolidando-se como um novo marco para a gestão das finanças públicas, em Alagoinhas, durante a gestão 2001/2004, foram intuídos marcos legais que constituíram instrumentos para uma administração fiscal mais eficiente, ao delinear competências aos diversos órgãos municipais. Devemos entender que uma gestão pública eficiente não pode estar dissociada de um comando legal ajustado às necessidades da Administração Pública, visto que, para esta, reza o princípio da vinculação de sua atuação ao ordenamento jurídico vigente. Contudo, conforme veremos adiante, não basta que haja previsão legal atribuindo competências, instituindo tributos e regulamentando os procedimentos pertinentes à sua arrecadação, pois cabe aos gestores promover a arrecadação não só de modo legal, como ainda eficiente, sem penalizar o contribuinte, buscando uma maior justiça na arrecadação, ampliando o número de contribuintes, mas sem descarregar um peso excessivo nestes.

Observada a legislação tributária básica do Município, trataremos, a seguir das ações promovidas para melhorar o planejamento, o controle e investimentos, as quais visam incrementar a arrecadação.

4.2.3. A percepção dos gestores de Alagoinhas sobre a LRF

Muito do que foi realizado em Alagoinhas, nos últimos anos, diz respeito ao modo como os gestores do Município compreenderam e se relacionaram com a LRF. Ao ser entrevistado, o Prefeito do município de Alagoinhas/BA, Joseildo Ribeiro Ramos, destacou que sua gestão começou no mesmo período em que se iniciava a vigência da LRF. Reconheceu que, naquele momento em que assumiam o governo, ele e sua equipe ainda não tinham plena noção do que era gestão pública. Ao longo deste capítulo, observaremos que isto não impediu que se desenvolvesse um trabalho eficiente e de acordo com os preceitos legais. Nesse sentido,

⁹³ Seu cálculo leva em conta a despesa realizada com a obra pública, que “será rateada entre os imóveis beneficiados, proporcionalmente ao valor venal de cada imóvel. §1º - A contribuição de melhoria não poderá ser exigida em quantia superior à despesa realizada com obra pública”. As disposições sobre a contribuição de melhoria estão dispostas entre os artigos 117 e 125 do CTM/ALA.

Ramos explica que, após composição da equipe de governo, desenvolveu-se o trabalho com apoio “da AFINCO na área de contabilidade; o CETEAD com a Escola de Administração, [...] na área contábil e fazendária e tivemos a assessoria e a presença sempre constante da Academia (UFBA, UNEB, UEFS)”⁹⁴.

Para Ramos, antes de ser uma inovação, a LRF constitui “no seu bojo, na sua grande maioria, é um conjunto legal, [...] um conjunto de normas legais que já existiam e não foram de forma conjunta colocadas em prática”. Ramos observa que a inovação, a qual se soma as normas já existentes, é o apenamento, devido às faltas cometidas pelos gestores faltosos. Mas, para o Prefeito de Alagoinhas, a norma ainda “não tem sido cumprida a risca porque ela tem uma gradualidade para que de fato ela possa acontecer”, mesmo assim aponta que tem havido um avanço e ressalta que:

[...] a partir dessa lei, quer queira ou não, o Prefeito da pequena, da média ou grande cidade, tem que passar a olhar a gestão pública de uma outra forma. Então, no ato de gerir a coisa pública passa necessariamente pelos rigores da lei, [...] está é uma das razões principais para que a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha que pegar. O Estado brasileiro precisa, mas seguramente não é a LRF que vai assegurar uma gestão do ponto de vista fiscal plenamente responsável, porque mesmo antes dela, várias administrações, principalmente aquelas do campo democrático popular em que a transparência, impessoalidade, onde o zelo pela coisa pública é uma questão ligada ao campo ideológico. Então, a gestão fiscal responsável já existia em várias e várias administrações há muitos anos atrás. Então, nós temos os gestores de vários matizes ideológicos, que tinham gestões fiscais extremamente responsáveis. Então, ela veio ajudar, ela veio corrigir uma série de distorções e estabelecer o marco da penalidade para aquelas infrações cometidas. Eu acho que ela foi positiva, não tenho dúvida, eu acho que essas regras vieram para ajudar.

A partir do comentário do gestor municipal, percebe-se que este acredita que a LRF não seria essencial para aqueles gestores que já tem um comportamento responsável, mas que se tornou necessária ao auxiliar na correção das distorções. Destaca, inclusive, que a grande inovação da norma foi o apenamento, já que, no seu entendimento, a maior parte de seu conteúdo estava prevista em diplomas legais esparsos. No que se refere à questão da arrecadação, Ramos explica que a necessidade do município de fazer crescer a sua receita independe da LRF. Contudo, no seu entendimento a LRF:

[...] no seu bojo [...] trava o endividamento, ela estabelece por norma e por lei a necessidade do planejamento, que sempre foi uma coisa rudimentar entre nós, e, privilegia o pagamento da dívida consolidada dos municípios. Então, ela é uma lei que na área social não interage, mas no campo do ajuste fiscal ela aponta claramente que os três entes federados, eles podem fazer de tudo menos deixar de pagar suas dívidas, seus compromissos com o tesouro, [...] em detrimento de outras necessidades inclusive que o município venha a ter. Então, a LRF traz no seu bojo esse perigo, porque ela não reconhece a tipificação que necessariamente teria que ter, seria um corte de qualidade que ela precisaria ter, a fim de que se ajustassem as

⁹⁴ O prefeito é engenheiro agrônomo, funcionário do BNB da área de desenvolvimento urbano, irrigação, drenagem, cultura e planejamento.

realidades dos diversos municípios que nós temos, a partir de sua possibilidade de geração de riqueza.

Para o Prefeito, a necessidade de arrecadar sempre se fez presente, mas entende que a norma trouxe consigo as ferramentas necessárias para isso, focando no planejamento e privilegiando regras de controle financeiro; regras estas que, no seu entendimento contrastam com uma orientação para questões sociais, que ficam relegadas a segundo plano em função do ajuste fiscal. O gestor municipal afirma que uma das falhas da LRF é o tratamento dado aos municípios independente do seu porte econômico e sua capacidade de gerar receita:

Veja bem, o município de Alagoinhas, como todo município, tem o perfil da sua atividade econômica, da sua produção de riquezas. Tem municípios agrários, municípios que são industriais, outros municípios tem características plenas como regiões metropolitanas de produção de muitos serviços. Então, de fato, o conjunto de possibilidades de tributação que se tem é diferenciado, [...] a LRF atinge de forma diferenciada um município essencialmente agrário com uma pequena malha urbana. Ele vai ter uma necessidade com limite de gastos com pessoal extremamente inferior àqueles municípios industrializados, produtores de serviços; as metrópoles; as mega-regiões metropolitanas [...]. A LRF não reconhece o conjunto de possibilidades que a gestão fiscal traz a partir da possibilidade de geração de tributos diferenciados por esses municípios. Na maior parte dos municípios, o ISS é sua receita principal, principalmente nas grandes regiões metropolitanas do país. Os municípios médios têm hoje, crescentemente, a receita do ICMS como uma das suas principais vantagens. Alagoinhas é um município que tem essas receitas vinculadas a transferência do Estado, uma das principais receitas, fonte do processo de industrialização. Hoje, Alagoinhas se estabelece como um pólo de serviços, se você for observar as receitas do ISS, você vai observar que houve um salto de realizações de receita, no ISSQN, extraordinária, mesmo antes das mudanças na Lei Federal que rege e estabelece as normas de tipificação da cobrança do ISSQN [...]. Isso trouxe um diferencial positivo para os municípios e para Alagoinhas.

Além da falta de preocupação com questões sociais, e o fato da LRF desconsiderar as peculiaridades locais, Ramos critica a quantidade de informações que o gestor deve prestar em prazos exíguos. Segundo o gestor, “existe uma sobrecarga de demandas e prazos relacionados com a STN, relacionados com o TCM e a própria LRF”. Nesse ponto, acrescenta que além dos prazos serem exíguos, e haver “uma necessidade terrível de informações”, em Alagoinhas, essas demandas convivem com a implantação dos sistemas informatizados e a criação de uma Controladoria. Para o gestor, tudo isto ocasionou, em determinados momentos, atrasos na publicação de relatórios, conforme apontado pelo TCM/BA. O Prefeito segue explicando que somam-se a todos estes problemas o fato de:

[...] a academia não formar o gestor público. Via de regra, você não encontra pronto e acabado um Coordenador de Gestão Fiscal e Tributária, você não encontra pronto e acabado uma pessoa que possa ser o Controlador Geral do Município. Enfim, a academia não está formando o gestor público. Hoje já tem melhorado, mas é preciso que a gente avance para melhorar a gestão pública de nosso país.

Contudo, deve ser destacado que Ramos não critica a imposição de emissão e publicação dos relatórios, mas o prazo em que devem ser publicados. Nesse sentido, explica que os relatórios

instituídos pela LRF são úteis “porque você pode fazer um olhar diferenciado a partir de dados que são gerenciais, [...] para o gestor é muito bom. Agora, é como estou dizendo, a necessidade e a demanda por esses dados é tão desenfreada e tão repetitiva que os prazos não têm ajudado”. Por fim, o gestor conclui que “é preciso que juntassem os municípios e os tribunais de controle externo [...] para fazer um grande seminário nacional para verificar o que efetivamente precisa ser apresentado e aquilo que é pedido para além da conta”.

Segundo o Vice-Prefeito, Secretário de Cultura e ex-vereador Pedro Marcelino Pinto Neto, quando da promulgação da LRF era vereador do município, e naquele momento, debates foram travados na Câmara de Vereadores acerca da Lei, em razão de aspectos considerados falhos quanto à sua concepção e a aplicação. Pinto Neto expressa que no seu entendimento:

A LRF é muito rigorosa [...] engessa o município no sentido de estabelecer limites percentuais mínimos de aplicação linearmente. É uma lei que é nacional, mas você não pode considerar que o município de São Paulo tem os mesmos problemas de ordem orçamentária financeira que Alagoinhas e não podemos considerar que Alagoinhas está num mesmo patamar que Xorroxó; então é um tratamento linear desses percentuais que não leva em consideração a realidade desses municípios [...]. Por exemplo, o município só pode gastar “x” com pessoal, não pode haver aumento de salário, e aí estabelece limites que não leva em consideração as realidades de cada município. Um município, por exemplo, como Alagoinhas que está cuidando de ter saúde, e já tem muito mais do que tinha em 2001, fica impedido de promover os funcionários e aumentar salário porque a lei limita esta possibilidade e uma série de outras. Por exemplo, em relação ao pagamento da dívida que poderia ter também um limite, nós consideramos um limite mínimo acima do qual o município não seria penalizado, mas a lei não cuidou disso, quer dizer não tem limite para ter pagamento de juros, não veio acompanhado também de metas em relação a aspectos da vida social dos municípios [...]

Pelo depoimento de Pinto Neto, podemos perceber que ele tem consciência dos aspectos limitantes da norma e dos problemas advindos aos municípios de diversas categorias, pontuando especialmente, assim como o Prefeito, as implicações para a área social, vez que a LRF não conjuga preocupações fiscais com sociais. O Vice-Prefeito acrescenta que “o governo municipal tem procurado cumprir a lei” e que “o município, de 2001 para cá, foi bem administrado do ponto de vista das finanças públicas”. O gestor segue explicando que quando o Prefeito Ramos assumiu, a dívida da cidade estava no limite, e esta:

[...] correspondia a 120% da receita corrente líquida de um ano. Hoje esse patamar está em 70%. Então o município vem cumprindo a LRF, implantou a Controladoria geral do município, estamos num bom patamar com os gastos com pessoal, estamos pagando o principal da dívida, que vai se arrastar por conta de acordos feitos por governos anteriores até o ano de 2030-2040, mas isso não impediu que o Prefeito fizesse uma revolução na área da saúde, na área da educação. É um governo que ouve a população, que radicalizou na forma de confeccionar o orçamento público ouvindo as demandas da população, então acho que um gestor para ser responsável não precisa necessariamente de LRF.

Mesmo possuindo um posicionamento de crítica à LRF, o Vice-Prefeito destaca que a

Administração de Alagoinhas acabou cumprindo-a, conjugando resultados fiscais com bons resultados na área social. É interessante notar que o Vice-Prefeito, assim como o Prefeito, considerou que um gestor responsável não precisaria da Lei; mas é de se perguntar se a Lei não existisse, funcionando como uma espécie de espada de Damocles, se tantos gestores seriam “espontaneamente” responsáveis. A experiência anterior do Brasil indica que não.

Para o Vice-Prefeito, o atual governo chegou a administrar a cidade porque o Prefeito e sua equipe têm uma história, porque fizeram parte de um projeto “que tinha uma relação com o movimento popular muito forte de muitos anos”. Pinto Neto destaca que os vereadores que apoiaram essa administração propugnaram por um orçamento administrativo ajustado, promoveram uma série de debates, construindo ações e atividades, e que ao chegarem ao poder prepararam um caminho “não só em relação a finanças e orçamentos, mas [...] pondo em prática o que vem do anseio da sociedade, que foi muito bem captado e assimilado”. Nesse sentido, aduziu que:

O município, que está com boa saúde financeira, chega a um patamar de 25% de receitas próprias no total das receitas; a esmagadora maioria dos municípios baianos não tem 1% de receitas próprias, Alagoinhas [...] deve estar chegando a um patamar de 11% (das receitas tributárias). Agora, a aplicação vem muito da capacidade política que o município vem conquistando [...] aqui foi um show que o Prefeito deu, estamos com uma folga de mais de 50% e o município não está tomando empréstimos, está indo resolver seus problemas com aporte de recursos abatendo o principal da dívida. Se a gente continuar mais uns três mandatos nessa linha e aplicando em saneamento em obras estruturantes, a gente vai estar num patamar elevadíssimo daqui a muito pouco tempo.

Pinto Neto conclui que o sucesso fiscal da PMA se deve “à competência do atual Prefeito”, que o desempenho de Alagoinhas “é exemplar frente aos demais municípios baianos” e, ainda, que essa política deve ser mantida, de modo a possibilitar o contínuo desenvolvimento do Município.

O Secretário de Fazenda do Município, Milton Secondino Nascimento, gestor da pasta responsável pelo planejamento e arrecadação das receitas, percebe a LRF como uma aliada dos gestores públicos, mas não deixa de reconhecer, também, os aspectos que considera falhos na norma. Quanto aos comandos trazidos pela LRF, o Secretário avalia que:

Essas regras são valiosíssimas, até porque vem impor aos municípios limites para gasto no último ano do exercício do gestor, impondo que nos dois últimos quadrimestres não se pode realizar despesas que não tenham disponibilidade de caixa. A LRF trouxe vários aspectos positivos, até porque limita e impõe ao gestor irresponsável punição, principalmente quando se trata do último ano da gestão, quando os gestores deixavam dívidas e mais dívidas para os posteriores gestores.

O Secretário destaca que, para impedir esse comportamento, impera na LRF a regra para limitação de empenho “[...] só se pode deixar restos a pagar se houver disponibilidade de

caixa e, antes, não era tratado dessa forma”. Para o gestor, este é o grande mérito da norma. Nesse ponto, acrescenta ainda que:

Eu não considero a LRF como inimiga, ela evidentemente deixou de contemplar alguns pontos; por exemplo, ela não exigiu que o Estado tivesse um limite de aplicação na área social, é uma lei que pode ser aperfeiçoada, mas acho que ela vem sim para aperfeiçoar a gestão pública como um todo, principalmente com a imposição de limites com gastos de pessoal e no último ano do gestor público, principalmente; antes se fazia uma verdadeira farrá na saída de gestores no Executivo e Legislativo.

Secondino Nascimento é mais um dos gestores da PMA preocupados com o tratamento dado aos municípios na questão do limite para endividamento, municipal, conforme resolução do Senado. Assim, segundo o Secretário, apesar dos aspectos positivos da LRF, esta norma, unilateralmente, tratou todos os municípios de forma igual, independente do seu tamanho, salvo em relação à emissão semestral de relatórios (art.63). Secondino entende que esse tratamento unilateral é uma imposição inadequada, pois os municípios deveriam ser tratados de acordo com seu porte e sua realidade:

Um município com 10 mil e 30 mil habitantes tem de ser tratado de forma diferenciadas, e ela vem tratando de forma igual, abre precedência com relação a alguns relatórios que devem ser entregues semestralmente, mas no que tange à responsabilidade fiscal, trata os municípios de forma unilateral. Eu acho que cada região, cada município, tem uma realidade diferente [...].

O Secretário de Fazenda ressalta que a norma deveria ter dado mais atenção às questões sociais, até mesmo determinando a aplicação de recursos nessa área. Lembra que a destinação de 25 e 15% à saúde e educação, respectivamente, não está disposta na LRF, mas em outras normas. Mas ainda assim, entende o gestor que os aspectos positivos da norma superam os negativos, uma vez que de maneira geral, as esferas de governo gastam mal.

Eu vejo a LRF com aspectos muito mais positivos que negativos. Primeiro, dá ênfase ao que já havia na lei 4320/64 e na Constituição; também a questão do planejamento, reforçando a elaboração do PPA da LDO e da LOA [...] dando mais destaque à LDO, que para ser encaminhada deve compor os relatórios das metas fiscais e riscos fiscais, de onde vem toda a consolidação e toda análise financeira e orçamentária do município, a capacidade de endividamento, os gastos com pessoal, isto foi extremamente importante [...].

Secondino destaca que, antes da LRF determinar a instituição e arrecadação de todos os tributos sob competência municipal, a CF/88 já havia “definido claramente a competência dos entes da federação para fazer a cobrança dos seus tributos”. Desse modo, entende que para os gestores responsáveis, naquele momento, já havia sido delineado “quais são os tributos municipais, daí a exigência que os municípios pratiquem uma política tributária que venha realmente trazer a sua competência e atribuição a cobrança dos tributos municipais, principalmente no que se refere à cobrança da Dívida Ativa”.

No que tange à imposição de limites, a Secretária de Administração do Município (2004-atual), Natalice Lourenço, diferentemente da opinião de muitos críticos, entende que a LRF não traz um transtorno para o município, apesar de impor alguns limites. Segundo a Secretária, apesar desses limites terem inviabilizado, por exemplo, em maio de 2005, “o aumento merecido pelo funcionalismo mesmo com o aumento das receitas [...] as mesmas amarras que limitam a gestão dão muita segurança para o gestor que cumpre a Lei”, ou seja, mesmo limitando a liberdade de ação, a LRF concede ao gestor que a segue a garantia que seus atos serão avaliados e julgados com maior clareza e segurança.

A então Controladora Geral do Município de Alagoinhas, Maria do Carmo Santos (2001-2006), destacou que, quando da tramitação da LRF, existiu uma expectativa entre os gestores públicos de diversos municípios “se ela viria para ficar ou não, mas ela ficou”, causando aos pequenos e médios municípios uma preocupação sobre como iriam cumprir a lei, visto que “boa parte deles não tem nenhuma estrutura e ainda não contam com nada além da irresponsabilidade de muitos Prefeitos”. Para a Controladora muitos municípios não cumprem a LRF simplesmente porque não tem condições em razão da falta de estrutura, e que por isso, acabam perdendo recursos por motivos simples, como não publicar relatórios em tempo hábil. Segundo a Controladora não é fácil cumprir a LRF, e cita como exemplo, o caso de Alagoinhas, “que vem desde 2001 nessa luta”, “com dificuldades no começo”, tendo adquirido com sua pequena equipe, ao longo desse tempo, certa experiência e algum conhecimento. Para a Controladora, falta aos municípios, em geral, orientação e profissionais competentes: “enquanto o TCM/BA se equipa e se prepara, os municípios não conseguem acompanhá-lo”.

Nesse aspecto, a Controladora destaca que a PMA “tem interesse em cumprir a lei, e que todo município é dependente da vontade do governante em fazê-lo ou não”. Assim, explica que “muitos Prefeitos só praticam determinados atos sob ameaça de ter as contas rejeitadas, não possuindo a noção que a lei veio para ficar e tem que ser cumprida e que para cumprir tem que ter recursos no orçamento, tem que ter dinheiro”. Para Maria do Carmo “basta ter o querer, a vontade, mas nessa vontade tem que ter estrutura, profissionais, o importante é uma mudança de comportamento; muitos municípios conseguem a emenda, mas perdem os recursos por não ter certidão negativa ou estar endividado”. Muitas prefeituras contam apenas com pacotes prontos de consultoria externas e escritórios de contabilidade, tendo sido este o caso de Alagoinhas em gestões passadas, mas que:

[...] hoje temos o orgulho de dizer que temos uma equipe técnica muito boa, formada aqui dentro, nós fizemos disso aqui um laboratório, casando isto, com a vontade do Prefeito de fazer as coisas certas, porque a figura do gestor é que comanda este trabalho. Você só pode fazer um trabalho bom se o gestor também quer fazer um trabalho bom, porque se ele não tem interesse, ele não dá condição, você não tem como fazer um bom trabalho. Aqui quando você diz que a Lei tem que ser cumprida o Prefeito dá total autonomia.

A Controladora considera a LRF importante, podendo-se, hoje, já serem observados os resultados, visto que as informações estão todas na internet. Com a LRF, segundo a gestora, o que veio para marcar foi a questão da publicidade, da transparência e da responsabilização; lembra, ainda: “antes nunca se via um gestor penalizado [...] quem foi que já ouviu falar que algum prefeito foi preso? Hoje é uma realidade [...] atrelado à LRF veio a lei da penalização e isso aí esta sendo cumprido”.

Manoel Messias de Oliveira, ex-Gerente Comercial do SAAE/ALA e um dos principais responsáveis pelo gerenciamento financeiro da referida autarquia, entende que, em termos gerais, a LRF é um instrumento para ajudar a sociedade/comunidade a ter controle sobre as ações do poder público, tendo sido decisiva para uma alteração na postura dos dirigentes públicos. No entendimento de Oliveira, ainda que, entre outras questões, se crie alguns transtornos, no que tange às negociações salariais com os servidores, a LRF “leva a uma disciplina nunca vista antes”. Os limites condicionados pela LRF forçaram os governantes “a criar uma eficiência, [...] a alcançar alguns padrões”, que por razões culturais, presentes no setor público, inexistiam no passado. Assim, Oliveira entende que, uma vez submetidos à norma, torna-se essencial alcançar melhores resultados para que os limites não sejam amarras para a administração.

Oliveira destaca que a promulgação da LRF coincide com o início da gestão do PT no Município. A seu ver, o PT chegou com uma postura e propostas de trabalho diferentes do que existia, com uma disposição para cumprir o que mandam as leis, cercando-se de controles e fiscalização. Ele salienta que, muitas vezes, a obediência à Lei “era um motivo para crítica, pois algumas pessoas achavam que era demasiada essa busca”.

O Diretor de Administração Tributária aponta que a LRF apresentou uma série de benefícios, entre eles “a responsabilidade com as contas públicas”, tendo como resultado um maior cuidado dos gestores com os índices que a LRF impôs. O Diretor Santos Silva acrescentou que a renúncia de receita foi um ponto importante na regra, concluindo que :

Hoje não se faz mais como antigamente [...] alguns gestores para agradar determinado setor iam lá e isentavam-os. Com a LRF, isso quase que não existe mais, a não ser quando você faz uma coisa mais séria, como a Lei de Refis, que estamos fazendo agora, tirando a multa e juros, mas mantendo o principal e a

correção. Nestes casos, demonstramos como vamos recuperar, na Dívida Ativa, o montante que estamos anistiando, em que abriremos mão de 600 mil para arrecadar 2 milhões, demonstrando a responsabilidade com a área da Fazenda.

Pudemos perceber pelos depoimentos colhidos que, para os gestores de Alagoinhas, a LRF não trouxe grandes inovações ante às regras pré-existentes na CF/88 e legislação esparsa, mas, devido ao seu rigor, com o apenamento institucional e pessoal dos gestores “irresponsáveis”, incentiva o cumprimento destas.

Para os gestores, destaca-se da norma, quanto às receitas, a instituição de ferramentas para a gestão, possibilitando o aumento da arrecadação, materializadas por meio dos anexos da LDO e LOA, relatórios de gestão fiscal e execução orçamentária. Contudo, observa-se, também, uma queixa quanto ao volume de informações demandadas pela norma, por sobrecarregar as administrações dos pequenos e médios municípios.

Emerge dos discursos o entendimento que a LRF “veio para ficar”, modificando aspectos arraigados da cultura política de prática de irresponsabilidade fiscal. Os entrevistados evidenciaram que o município apoiou-se em assessorias e na academia para cumprir as novas regras, mas apontaram que, para isso, foi necessário o interesse do prefeito, concedendo recursos e poderes aos órgãos pertinentes para tanto.

Por fim, destaca-se, na opinião dos gestores de Alagoinhas que, para propiciar mais benefícios aos cidadãos, o administrador público deve ter uma gestão, sob o aspecto fiscal, responsável. Para tanto, deve haver um aumento da arrecadação própria, controle do endividamento e investimentos na área de controle e planejamento, conforme será visto a seguir.

4.2.4. Planejamento, controle e instrumentos para gestão fiscal na SEFAZ/ALA

Nesta sub-seção, discutiremos o que a PMA realizou em termos de planejamento, controle e instrumentos de gestão para que fosse possível o incremento na arrecadação do Município. Para tanto, realizaram-se entrevistas no intuito de identificar o que foi efetivado no que diz respeito à consecução dos referidos objetivos.

O Prefeito Ramos destacou que a necessidade de aumentar as receitas da Prefeitura decorreu de um projeto de governo que tinha como objetivo ampliar a prestação de serviços à população do Município. Nesse sentido, explica que:

Uma coisa tem de ser clara definitivamente. Eu tenho dito isso com uma certa insistência, nós estamos construindo uma prefeitura, uma empresa de prestar serviço aos cidadãos, isso aqui não existia como uma empresa de prestação de serviços básicos, principalmente de políticas sociais, saúde educação assistência, desenvolvimento social, saneamento básico, política preventiva de saúde pública,

isso não existia. Para você ter uma idéia, Alagoinhas tinha 0% de saneamento, em termos de esgotamento sanitário, hoje já estamos indo à casa dos 20%, queremos ver se conseguimos chegar em 2008 com 40% de toda malha urbana servida.

Já o Secretário de Fazenda afirmou que, ao assumirem o governo em 2001, houve a necessidade de criar uma política de incremento da arrecadação para prover os serviços públicos sob competência municipal:

[...] não tínhamos como manter o orçamento que nós encontramos no município, um orçamento em torno de 38 milhões, um orçamento muito inibido para as necessidades do município. Nosso orçamento atual está em torno de 120 milhões, conseqüentemente aumentamos consideravelmente as receitas próprias, mas ainda temos que aumentar mais. As metas previstas na LOA para esse exercício são bastante ousadas para as receitas próprias, tanto no ISSQN como as taxas e outras receitas do município. Houve, sim, uma política fiscal não só de fiscalização como algumas ações estratégicas monitorando as empresa com maior capacidade contributiva. Não só com relação ao ISSQN, como aos contribuintes que pagam o IPTU. Nós fizemos o recadastramento imobiliário em toda a cidade, visitamos imóvel por imóvel, medimos toda área construída de cada imóvel, o que nos permitiu a atualização de valores. Essa ação continua frequentemente sendo implementada, pois essa área é muito dinâmica, frequentemente acontece alterações, sendo necessário fazer as atualizações nos valores venais e, conseqüentemente, na atualização dos impostos. Tivemos também uma estratégia para cobrança da Dívida Ativa que, embora ainda não esteja sendo cobrada na sua plenitude, nós instituímos as procuradorias administrativa e judicial, para que procedessem a cobrança e execução dos tributos, assim como se fizessem a execução dos tributos dos contribuintes que não atenderam sua obrigação.

Já durante a fase de campanha, segundo Secondino Nascimento, foi feito, em conjunto com o partido (PT), um programa de governo no qual foi contemplada “exatamente a questão do gerenciamento, de uma administração eficaz dentro do que se refere aos recursos, principalmente na implementação [...] das metas fiscais”. Explicou que, no início do mandato, dentro da proposta de governo, houve a imediata preocupação em melhorar o ambiente da fiscalização, realizando concurso para fiscais, provendo equipamentos e tecnologias, bem como em ter maior controle sobre as metas fiscais, o que para o Secretário, possibilitou que fossem honrados todos os compromissos pendentes. Quando da posse:

[...] encontramos um município endividado, com a folha de pagamento atrasada em 4 meses e conseguimos honrar esses compromissos, hoje, estamos com resultado nominal, resultado primário satisfatórios. O município está com capacidade de captar novos empréstimos, se por ventura houver necessidade, inclusive, esperamos fazer mais investimentos ainda na área fiscal, na área de fiscalização, inclusive na área de arrecadação, que é o PMAT - Programa de Modernização da Administração Tributária. Esperamos, [...] até 2008 fazer um investimento em torno R\$ 1,280 milhões em treinamento de pessoal, investimento em equipamentos e melhoria na ambientação e qualificação do atendimento ao contribuinte.

Quanto ao PMAT, o Secretário considera que apesar de ser um recurso oneroso, este se auto-financiará a partir do crescimento esperado para as receitas. Estima-se que tais recursos possibilitarão a criação de um ambiente próprio e único para a atividade de arrecadação, com

equipamentos modernos; e pessoal capacitado⁹⁵.

A Secretária de Administração Maria Natalice Lourenço da Silva destaca que, desde o início da gestão, procurou-se obedecer ao quanto determinado pela LRF e demais normas. Aponta que o planejamento dos gastos é realizado, inicialmente, em cada Secretaria, sendo, posteriormente, incluído no PPA, LDO e LOA, de acordo com a receita prevista. Tem-se em vista as necessidades de cada área, sem deixar de levar em conta as receitas vinculadas, a partir da discussão com os Secretários das pastas, mas com a decisão final do Prefeito. Havendo necessidade, segundo Lourenço da Silva, os recursos podem vir a ser remanejados, desde que haja a anuência dos vereadores.

A Diretora Administrativa, Financeira e Contábil do SAAE/ALA, Alcimara Souza de Menezes, cuja função envolve a aplicação e cumprimento das normas previstas na Lei nº 4.320/64, bem como na LRF, pontuou que, em relação à LRF, a autarquia e o município se esforçam para obedecer os limites de gastos com pessoal e não deixar restos a pagar, conforme imposição da LRF. Em sua opinião, a LRF, na verdade, só veio reforçar a Lei nº 4.320/64 e a CF/88, as quais já previam muitas de suas determinações. Essa servidora indicou que a autarquia não havia efetuado um planejamento prévio específico para se adequar à LRF, mas como já se obedecia a CF/88 e a Lei nº 4.320/64 foi possível fazer os ajustes necessários. A partir da previsão das receitas, as Secretarias produzem seus próprios orçamentos que, posteriormente, são vistoriados e integrados ao orçamento geral, por uma equipe de orçamento.

Segundo o Diretor de Administração, no momento em que se iniciou a gestão, foi realizado um planejamento, levantando o que existia de infra-estrutura administrativa na PMA. Após realização do levantamento, conforme Santos Silva:

Planejamos quais ações adotaríamos dentro do primeiro mandato, nos primeiros quatro anos, para alavancar as receitas, já que a gente identificou que uma série de receitas próprias estavam com valores muito baixos. Então, por exemplo, no setor de divisão de rendas imobiliárias, que é um setor específico que trata de IPTU e ITIV, fizemos um levantamento geral com recadastramento imobiliário. Nesse recadastramento imobiliário, saímos de um patamar de 30 e poucos mil imóveis, para um patamar de 54 mil imóveis em 2004. [...] com isso, aumentou a base de arrecadação.

Nesse sentido, Secondino Nascimento aponta que, no que se refere ao planejamento municipal, a SEFAZ possui “uma responsabilidade de extrema importância” no processo de elaboração do PPA, LDO e LOA, pois a esta Secretaria compete o levantamento, estimativa e análise das receitas previstas, para que depois seja realizada a fixação das despesas. Segundo

⁹⁵ Posteriormente a esta entrevista, o Secretário mencionou que já foi liberado cerca de R\$ 1.3 milhões para 2007 por meio do PMAT.

o Secretário, o município tem conseguido obedecer aos índices da LRF (gasto de pessoal, destinação de recursos a saúde e educação) graças a uma efetiva previsão de receitas baseada em estudos das receitas próprias e transferidas. O planejamento da arrecadação, conforme o gestor, obedece ao disposto na LRF, sendo realizado quando da confecção do orçamento, em que se utilizam as séries históricas de 3 a 5 anos como parâmetro para o estabelecimento das metas, as quais são acompanhadas bimestralmente ao longo do ano. Cabe à SEFAZ analisar o que motivou o aumento ou redução da receita. Nas palavras de Secondino Nascimento:

A SEFAZ tem uma responsabilidade de extrema importância quando do planejamento na elaboração do PPA, da LDO e da LOA no levantamento e a análise das receitas é feito pela SEFAZ, para depois se fazer a fixação das despesas. Antes, os lançamentos eram feitos primeiro as despesas e depois as receitas, hoje primeiro as receitas, depois as despesas [...]. Então, essa série histórica que compõe o orçamento, principalmente a LDO, baseado num estudo feito pelas receitas, sejam as receitas próprias, sejam as receitas de transferências, e em cima disso nós estamos exatamente cumprindo todas as exigências, principalmente com os índices da LRF, não só com relação ao gasto de pessoal, assim como, também, a aplicação dos gastos na área de saúde e na área de educação [...]. Nós temos mostrado isso para a sociedade através das prestações de contas e das audiências públicas, previstas nos art. 48, 49 da LRF. A SEFAZ, tem tido, assim, uma responsabilidade direta com relação a isso, porque vem trabalhando sua receita ano a ano. Para você ter uma idéia quando chegamos aqui encontramos um orçamento de 38 milhões e hoje, estamos trabalhando com um orçamento de 79 milhões; elevamos consideravelmente nossas receitas, não só as receitas correntes, mas as receitas de capital, que são as receitas de investimento [...].

Quanto às receitas transferidas, segundo o Secretário, além de previstas com base na metodologia da LRF, são acompanhadas, constantemente, junto às entidades transferidoras. O gestor atribui o aumento do repasse de transferências primeiramente ao crescimento do município, no aspecto econômico e populacional. No entanto, destaca que, no caso específico do ICMS, este sofre monitoramento junto à SEFAZ/BA para que sempre seja aumentado o índice de participação de Alagoinhas, vez que o Estado repassa os valores com base nas informações prestadas pelo contribuinte. Desse modo, é realizada uma conferência das informações junto a determinadas categorias de contribuintes que prestaram informações incompatíveis com a realidade (exemplo: contribuintes com substituição tributária, como os postos de combustíveis e cervejarias) e identificadas as incorreções (omissões de dados econômicos e financeiros). Assim, tem sido pleiteado correções, e estas têm sido realizadas pela Fazenda Estadual. Com relação ao FPM, o gestor indicou que a PMA pretende entrar com pedido para que seja atualizada o tamanho da população, de modo a aumentar os repasses para o Município.

A partir de 2001, enquanto era renovada a legislação tributária, a Secretária de Fazenda estruturou seu quadro, realizou concurso público e implementou um amplo recadastramento

informatizado dos contribuintes de tributos municipais, cujo foco foi o ISSQN e o IPTU.

O Secretário de Fazenda explicou que a estrutura da SEFAZ, antes de 2001, era precária, não havendo definição de setores para a cobrança de ISS, IPTU, Dívida Ativa e Parcelamento. O Gestor expôs que, a partir do 1º mandato do atual Prefeito, foram estruturados os setores com atribuição de competência para controle e cobrança dos tributos, inclusive com o recadastramento dos contribuintes do ISS e IPTU (com duração superior a 12 meses), por meio de recadastramento imobiliário, incluindo a implantação do sistema de informações georeferenciadas e servindo-se do apoio de serviços de consultoria (área fiscal, orçamentária e contábil). Destacou, ainda, que os investimentos também incluíam, em paralelo, a capacitação de servidores nas referidas áreas, em especial geoprocessamento, a cobrança de Dívida Ativa, fiscalização e cobrança do ISSQN, bem como atualização da planta genérica do IPTU⁹⁶.

Secondino Nascimento explicou que foi implantado um sistema informatizado para gestão dos tributos, o qual permite a consulta dos contribuintes por espécie de tributo, ou seja, se o contribuinte for inadimplente com o ISSQN, pode ser verificado, também, sua situação em relação ao IPTU, por exemplo. A partir de 2001, a fiscalização dos tributos municipais passou a ser mais intensa, tanto no que tange aos tradicionais IPTU e ISSQN, como às taxas que não recebiam a devida atenção no passado. O Secretário considera que, atualmente, a arrecadação dos tributos do Município alcançou um patamar satisfatório, mas entende que ainda existe um potencial de arrecadação a ser alcançado. Sobre essa questão, o Diretor de Arrecadação Tributária, destaca: “a receita tributária era muito negligenciada nas gestões anteriores” [...] “não tínhamos, por exemplo, a área de informática; tínhamos, na verdade, 3 ou 4 computadores no município todo. Hoje, nós estamos com quase 300 máquinas na administração direta, o que ainda não atende de forma satisfatória, mas melhorou muito”. O Diretor de Arrecadação Tributária acrescenta que:

[...] tínhamos falta de treinamento, hoje já demos treinamento na área tributária, através de parcerias com institutos. Com o próprio IBRAP, Instituto Brasileiro de Administração Pública, fizemos algumas parcerias onde muitos de nossos funcionários já tomaram treinamento. Temos agora o PMAT, uma verba que já chegou, estamos implantando parte do projeto em que a gente acredita que haverá um salto de qualidade na administração; estamos mudando de prédio para um prédio específico da Fazenda; estamos mudando todo parque de informática nosso, rede, servidores, computadores; estamos contratando, também, alguns técnicos analistas

⁹⁶ “Geoprocessamento é um conjunto de tecnologias voltadas à coleta e tratamento de informações espaciais/cartográficas (mapas, plantas) para um objetivo específico”, que possibilita aumento da eficiência e eficácia integrando, cruzando, visualizando e recuperando informações, possuindo alta taxa de retorno financeiro mediante a atualização da base cadastral a ele associada constituindo-se “ferramenta indispensável à gestão municipal” (NICÁCIO, 2002, P.114; P.117). Segundo o Diretor de Arrecadação Tributária, o geoprocessamento na PMA “ainda está na 1ª etapa, no cadastro imobiliário”, o que já possibilita localizar todos os imóveis da cidade. Para o gestor, o geoprocessamento é “uma ferramenta de gerenciamento de informações e de base de dados” que possibilita identificar necessidades da área, ou para auxiliar na atualização do valor venal do imóvel.

para fazer a análise de rede e de *software*; estamos fazendo compra de equipamento e material de escritório e carros, nada disso tinha.

Segundo Santos Silva, o crescimento econômico da cidade implicou em desafios para a gestão do Município. Conforme seu entendimento, a cidade “mudou muito, existe uma nova dinâmica na cidade, o comércio se fortaleceu com a vinda de indústrias, isso fortaleceu o parque de Alagoinhas em termos de comércio e serviços e, com isso, [...] de certa forma, existe uma pressão por um sistema público que atenda essas demandas”. Santos Silva destaca que a demanda por serviços públicos implica na necessidade de aumento da arrecadação, para aumentar a arrecadação, entre outras medidas, faz-se necessário “fortalecer todas as áreas com capacitação, gerenciamento, informações e melhorar esse nível de qualidade, para que a gente possa fazer um bom atendimento ao contribuinte”. Entre as dificuldades enfrentadas para prestar um bom serviço ao contribuinte, está “o desconhecimento fiscal-tributário”, ou seja “é difícil achar pessoas nessa área que dominem o conhecimento sobre esse assunto, principalmente no interior. Se você quiser ter bons tributaristas, você precisa recorrer à capital e a assessorias”. No que se refere à infra-estrutura da Secretaria, o Diretor Santos Silva avalia que:

Melhoramos a infra-estrutura, temos carros só para o fisco, o que é difícil, mas a gente conseguiu [...] máquinas, melhorar o local da infra-estrutura onde eles trabalham, em termos de manuais de procedimentos, [...] é uma coisa que ainda está sendo implantada, porque o primeiro passo a ser implantado é o *software*, mas até hoje não conseguimos estabelecer as rotinas de autuação, [...] e o segundo passo é avançar no treinamento. Contratamos uma empresa de Salvador só para fazer isso, assessoria para algumas receitas e treinamento dos fiscais.

Quanto aos treinamentos, o Diretor de Arrecadação explica que foram realizados quatro ou cinco, com auxílio de auditores de Salvador, mas reconheceu que:

Não é o ideal ainda, porque a gente sabe que a legislação vem mudando a todo momento, essas dinâmicas tributárias fazem com que o fisco precise ser atualizado com as jurisprudências, com o que há de mais moderno no assunto, pois a área do fisco é uma área de conflito, e o Judiciário vem a todo momento sendo chamado para resolvê-los.

A Auditora Fiscal Jansen chegou ao Município com o concurso realizado em 2004, após a criação do cargo de auditor fiscal e aumento do número de fiscais de tributos. Ela explica que em paralelo à chegada dos novos servidores, contratou-se uma “consultoria para treinamento de pessoal, aperfeiçoamento da legislação municipal e efetivo aumento da arrecadação”. A Auditora indica que, com os resultados obtidos pela gestão 2001-2006, “este município pode servir de referência para outros, pois conseguiu alavancar suas receitas próprias de maneira vultosa em um curto período de tempo”.

O Secretário de Fazenda mencionou que, para aumentar ainda mais a arrecadação, já vinha

sendo pleiteada a inscrição do Município no PMAT desde 2001, tendo sido liberado um montante de, aproximadamente, R\$ 1.3 milhões para o exercício de 2007, o qual será utilizado na modernização da Administração Tributária. O Secretário estima que tais recursos possibilitarão a criação de um ambiente mais eficaz, com a reunião de todos os ambientes de arrecadação, com equipamentos modernos, bem como a capacitação do pessoal para utilização desses recursos. Quanto ao PMAT, o Secretário considera que apesar de ser um recurso oneroso, este se auto-financiará a partir do crescimento esperado para as receitas.

A partir dos depoimentos, os gestores de Alagoinhas, expressam que a LRF institui ferramentas para a gestão, a exemplo dos anexos da LDO e LOA; relatórios de gestão fiscal e execução orçamentária. Contudo, também indicam que há uma séria dificuldade em contratar quadros técnicos qualificados na área fiscal-tributária, o que certamente é um dos problemas que acometem os municípios de pequeno e médio porte.

Os entrevistados indicam, ainda, que o crescimento do Município implicou em demandas sociais que para serem satisfeitas, por consequência, levaram à necessidade do aumento da arrecadação municipal. Assim, os gestores apontaram que foram realizados investimentos na infra-estrutura e nos recursos humanos da SEFAZ/ALA, bem como, investiu-se muito na gestão fiscal. Porém, reconhecem que há muito a ser realizado. Dessa forma, apontam que está sendo realizado um investimento de 1,3 milhão na área fiscal, no intuito de dar mais eficiência à Secretaria de Fazenda do Município.

Extraíu-se das entrevistas que os referidos investimentos e a política de incremento da arrecadação, fundamentada em um programa de governo que se orientou pela busca da eficiência na arrecadação e uso dos recursos públicos, propiciaram a gestão Ramos os recursos necessários para honrar os compromissos internos (folha de pessoal) e externos (fornecedores), além de aumentar a prestação de serviços à população.

4.2.5. A relação da Secretaria de Fazenda de Alagoinhas com os cidadãos

O Secretário de Fazenda atribui a queda da arrecadação tributária (recursos próprios), entre os anos de 1997 e 2000, à má gestão da administração anterior. Indica que uma das razões para o aumento da arrecadação, a partir de 2001, foi o reconhecimento por parte da população de que os tributos pagos retornam para a comunidade em forma de benefícios. A ausência de confiança dos contribuintes na gestão anterior, segundo Secundino Nascimento, fez com que a gestão Fiscina caísse em descrédito e crescesse a inadimplência.

Para Secondino Nascimento, os índices determinados pela LRF para aplicação de recursos refletem diretamente na qualidade de vida do cidadão. Tais investimentos vêm sendo demonstrados para a sociedade “através das prestações de contas e das audiências públicas previstas nos arts. 48 e 49 da LRF”. O Secretário de Fazenda explica que a SEFAZ tem responsabilidade direta nos investimentos municipais, pois vem trabalhando o crescimento da receita ano a ano, elevando, consideravelmente, as receitas correntes e de capital até o patamar atual.

Segundo o Secretário na relação fisco-contribuinte/contribuinte-fisco, nos dois últimos anos do mandato Fiscina foi estabelecida uma cultura de sonegação. A partir da nova gestão, segundo o gestor, a cultura de sonegação vem sendo combatida por meio da demonstração do trabalho realizado com investimento na cidade, o que melhorou muito a relação com os contribuintes, inclusive com queda da inadimplência do IPTU, de algo em torno de 60% para 40%. Secondino Nascimento reconheceu que apesar da atual relação do fisco municipal com os contribuintes ser saudável, ainda não é o ideal. Para melhorar a relação com os contribuintes, o Secretário expôs que será realizado investimento em informatização para 2007, o que facilitará ao contribuinte recolher seus tributos. Acrescentou que também será promovido um programa de anistia que pretende desonerar aqueles contribuintes que querem deixar a inadimplência. Destaca, ainda, que se planeja colocar em operação, em 2007, o conselho de contribuintes, graças aos recursos do PMAT, já havendo, inclusive, disposição em lei para tanto. A grande dificuldade inicial para cobrar os tributos municipais foi ter encontrado:

[...] uma cultura de inadimplência praticada pelos contribuintes, Haviam contribuintes acostumados a não pagar seus impostos como respaldo ao voto. Nós rompemos essa cultura, temos ainda resistência para fazer essas cobranças, mas temos percebido uma diminuição dessa resistência até porque o contribuinte tem percebido o retorno dos impostos na satisfação de alguns serviços como saúde educação e saneamento básico e isso tem nos auxiliado muito, porque acredito que a maior propaganda de governo e o maior processo educativo de uma comunidade de uma cidade é quando o contribuinte recolhe seus impostos e vê que ele é devolvido para a comunidade através de investimentos e serviço.

Assim, segundo o Secretário, rompeu-se a cultura de que os “amigos” e “correligionários” do gestor não pagam os tributos, pois, na gestão Ramos, para que os serviços públicos sejam promovidos, todos devem contribuir com sua cota. Questionado acerca de quais ações foram promovidas visando ao aumento da transparência pública, o Prefeito Ramos explicou que:

Semestralmente chamamos todas as instituições, incluindo aí o orçamento participativo, a gente faz uma prestação de contas semestral, com a presença de todo Secretariado e gestores de autarquias para poder passar em revista tudo aquilo que foi aplicado e feito, e fazer uma relação comaquilo que foi acordado no Orçamento

Participativo. Obviamente que nem tudo é CP, existem as políticas estruturantes, temáticas, existem as obras estruturantes que é o governo que propõe e faz, mesmo assim, mediado com a sociedade civil. Também, se você observar o nosso SAAE, que é a nossa empresa de saneamento, nossa autarquia de saneamento, bimestralmente coloca no costado das contas uma prestação de contas bimestral acerca de tudo que entra e sai nos cofres daquela autarquia. Nós cumprimos todas as audiências públicas, previstas na LRF, colocamos na internet todo o balanço da prefeitura, enfim temos feito tudo que é possível para dar total transparência. Acho que inovamos nesse aspecto.

O Prefeito Ramos destacou, ainda, que “tudo que fazemos aqui que tenha repercussão econômica e financeira na relação estado-cidadão é discutido”. Assim, exemplificou o caso da CIP - Contribuição para Iluminação Pública:

[...] somos o único município, que eu tenho notícia, que ao implantar a CIP, criou um conselho gestor composto 75% pelo usuário e 25% pelo Estado (representação governamental), e não foi fácil, foram 14 reuniões setoriais e me parece que uma ou duas audiências públicas para poder fazer a necessária mediação/discussão com aprofundamento acerca dos benefícios da implantação da CIP. E ficou acordado em lei, que após um ano de CIP, haveria um debruçar sobre uma avaliação, que seria feita pelo conselho gestor para saber se a CIP fez melhorar ou não a iluminação pública em nosso município. Recentemente, no final do ano aconteceu esse momento e assim foi revalidado, porque o conselho gestor entendeu que os recursos foram bem aplicados e que a nossa cidade é uma das mais bem iluminadas, aqui da região pelo menos. Com isso, eu estou dando um exemplo, o Código Tributário Municipal foi exaustivamente discutido previamente. Quando há um reajuste de tarifa no SAAE, há uma longa discussão com as entidades representativas, quando tratamos de matéria econômica e financeira, quando a gente segue a LRF, dotando todo cidadão e o próprio Poder Legislativo de informações para favorecer a transparência, então eu acho que a partir daí estamos dizendo que cada centavo que entrou foi para ali ou ali, e não existe, pelo menos entre nós, nem os adversários tem ousado levantar, dúvidas acerca da seriedade da gestão do recurso público, até então.

Segundo o Diretor Santos Silva, foram realizadas várias campanhas de conscientização junto aos contribuintes, e acrescenta que no seu entendimento o mais importante foi a “mudança de visão de gerenciamento”, pois:

[...] hoje a SEFAZ é aberta a todo mundo, Hoje você tem acesso desde o usuário na ponta até o Secretário de Fazenda para esclarecer qualquer dúvida. Você não tem dificuldade de tirar dúvidas, para ser atendido, nem para ter a sua solicitação atendida. Antigamente não, existia uma dificuldade muito grande, as pessoas não tinham acesso aos coordenadores, aos diretores, ao Secretário, não tiravam dúvidas, existia uma série de dificuldades. Hoje em dia você chega em qualquer área nossa e você pode ser atendido bem, bem melhor do que você era antes [...]. O próprio Secretário de Fazenda está à disposição. Outra coisa que fizemos, e houve um impacto direto na relação com o contribuinte, foi o atendimento mais rápido; se você fizer a solicitação de uma certidão negativa, conseguimos lhe fornecer de forma muito rápida, no mesmo dia, e ainda não estamos com o sistema via *web*, como a SEFAZ/BA.

Em referência às medidas tomadas para aumento da transparência e melhora da relação com os cidadãos, Silva e Viana (2003, p.182) destacam que a gestão municipal de Alagoinhas, iniciada em 2001, adotou em seu projeto político-administrativo “uma postura de transparência que busca facilitar, a todo o cidadão, o acesso às informações relativas ao uso dos recursos públicos”. Estes autores entendem que os gestores adotaram o planejamento

participativo para “traçar o desenvolvimento sustentável para o município, definindo metas de intervenção nas principais áreas, como: assentamento, educação, saúde, desenvolvimento rural e agrícola, meio ambiente e desenvolvimento, pobreza e recursos hídricos” (SILVA e VIANA, 2003, p.175).

O Secretário de Fazenda indicou que o Município adotou o Orçamento Participativo a partir de 2001, amadurecendo-o a partir de 2003, constituindo-se uma instância política para a elaboração do orçamento, na qual há uma discussão regionalizada junto com a comunidade sobre os investimentos, principalmente os de capital, auxiliando, dessa forma, o governo como um instrumento gerencial, na aplicação dos recursos, otimizando-os, inclusive, com a fiscalização dos munícipes nos investimentos realizados⁹⁷. A Diretora Administrativa, Financeira e Contábil do SAAE/ALA lembra que parte dos recursos para investimentos municipais realizados pela autarquia, inclusive aqueles oriundos do OP, em que as comunidades escolhem suas prioridades, são provenientes da captação por meio de arrecadação da tarifa de água e prestação de serviços do SAAE/ALA, que se somam aos recursos dos convênios celebrados pela Prefeitura.

Alguns gestores entrevistados por Cruz Neto (2005), sobre o OP em Alagoinhas, se posicionaram da seguinte maneira. A Assessora de Integração Comunitária, Prof. Normandia Azi de Lacerda (p.97), aponta que, além de propiciar a transparência, o OP tem um caráter pedagógico na construção da cidadania⁹⁸. Já Luciano Sérgio de Jesus Santos, Diretor de Cultura do Município de Alagoinhas/BA (p.78), declarou que o novo governo recebeu da administração anterior:

Uma cidade repleta de problemas: [...] salários com quatro, cinco meses de atraso; transporte não havia, a estrutura da prefeitura, do ponto de vista dos contadores e da máquina administrativa, na realidade, tudo sucateado [...]. O diretor segue explicando que, naquele momento, “as demandas que chegavam à prefeitura eram, a cada dia, logo no mês de janeiro, eram 30...50 demandas por dia; as pessoas não procuravam o serviço de saúde porque todas as unidades de saúde estavam fechadas; a estrutura de obras, maquinaria, não existia, a própria estrutura administrativa estava deixando a desejar.

Segundo Cruz Neto (2005, p.79), a partir do funcionamento do primeiro *ciclo do OP*, em 20/04/2001, reduziram-se “as demandas particulares dirigidas diretamente ao Prefeito e que passaram a ser contempladas no âmbito do orçamento participativo”⁹⁹.

⁹⁷ Em Alagoinhas, as receitas de capital são em sua maioria convênios realizados com o governo federal (com o sem contra-partida), bem como algumas operações de crédito.

⁹⁸ Segundo Cruz (2005, p91), entre 2002 e 2004, o OP sofreu uma queda na participação popular, entre outros fatores, em decorrência da sistemática campanha difamatória ao OP, perpetrada pela oposição por meio das rádios da cidade (todas de sua propriedade) “que centraram fogo no não atendimento às promessas de campanha”.

⁹⁹ Cruz (2005, p.84-85) aponta que para Luciano Santos, na concepção do governo, “o atendimento das demandas é um dos aspectos mais delicados do processo do OP devido às suas implicações na quebra de expectativas da comunidade”, explicando, ainda, que por limitações

O Diretor de cultura da prefeitura de Alagoinhas (idem, p.84) entende que o OP tem um papel fundamental do ponto de vista da educação política, pois:

[...] a administração também ganha força porque várias das questões da saúde, da educação, da cultura e tudo mais, os conselheiros por terem essas informações com mais facilidade, eles próprios acabam fazendo defesas, por identificar com mais facilidade os problemas que tem as áreas. Com esse movimento, cresceu a atuação dos conselhos locais de saúde, a criação dos conselhos, então essa parte da discussão da cidade se tornou uma coisa... Então, figuras que só viviam lá nas suas comunidades hoje rodam a cidade toda e sabem falar de Alagoinhas. Você pode ir aos bairros conferir isso *in loco*, em comunidades que crianças e adolescentes nunca viram patrol e que hoje falam em saneamento ambiental, falam de como cuidar da água, falam do esgoto, falam da drenagem, falando disso com tranqüilidade. Então, a gente conseguiu de fato, por conta da criação do OP, levar a informação para o cidadão de Alagoinhas, que de fato a cidade é deles.

Noel Domingos de Jesus, coordenador das zonas rurais de Sauipe e Narandiba, quando questionado por Cruz Neto (2005, p.82-83) acerca da razão da grande participação dos moradores da zona rural no OP, justificou que esta decorre de dois aspectos fundamentais¹⁰⁰:

[...] primeiro porque os trabalhadores da zona rural nunca tiveram o privilégio de ser ouvido por nenhum órgão público, durante décadas e décadas, do município de Alagoinhas. Nunca os trabalhadores rurais tiveram o privilegio de discutir, opinar, sugerir, dar proposta para que o governo nos acatasse [...] porque toda dificuldade está concentrada na zona rural: falta de água, falta de estrada, falta de uma política agrícola para que os trabalhadores se desenvolvessem; então, todas essas consequência fizeram com que, a partir desse governo participativo e democrático, nós tivemos o privilégio de ter em Alagoinhas, foi daí que o pessoal passou a acreditar e participar mais [...] o homem do campo sempre foi um povo sofrido, sofreu na pele, todos os tipos de problema, só era enxergada a população rural na épocas de campanhas eleitorais que o pessoal ia lá e prometia mundos e fundos, coisas estúpidas e acabava não cumprindo, então eles ficaram cansados disso. Mas a partir de que eles colocaram a mão na massa e viu que realmente era um governo de credibilidade de ouvir a população, eles passaram a participar porque acreditaram, acreditaram nessa transformação. Por outro aspecto, é que esse povo, eles nasceram da base, não direi toda população, mas as lideranças da zona rural, elas nasceram da igreja [...] de associações, de sindicatos [...]

Cruz Neto (2005, p.86) ao questionar os conselheiros do OP sobre a contribuição destes à sua formação enquanto cidadãos, identificou que “35,1% das respostas foram para as variáveis conhecimento, informação e participação, ao passo que 75,7% dos conselheiros afirmaram que a sua relação com a Prefeitura mudou depois da implantação do orçamento participativo”. Desse modo, para esse autor, “Isto sugere, implicitamente, que esta mudança está associada a um maior conhecimento dos meandros e melindres do governo proporcionado pela dinâmica do OP”.

Nesse sentido, Ricci (2006, 119-120), ao identificar os impactos gerados pelo OP na relação

orçamentárias seria impossível atender a todas as prioridades da comunidade, o que ainda é difícil para o cidadão entender.

¹⁰⁰ Cruz (2005, p.85) identificou que para os conselheiros do OP são aspectos positivos “a união dos participantes, a participação do povo em geral e a cobrança das prioridades pela comunidade. Como negativos, eles apontam falta maior de divulgação pela assessoria de comunicação da Prefeitura, pouco envolvimento das pessoas e entidades em geral nas discussões e pouca destinação de verba do orçamento para atender as demandas e prioridades”.

da população com a PMA, indica que a postura dos Conselheiros em relação à Administração Pública do município revela seu caráter formativo, pois “75,7% afirmam que a relação com a Prefeitura mudou depois do OP, contra de 13,5% que declaram que a relação continua a mesma”. Dentre aqueles que declararam a mudança de comportamento, a autora indicou seu fundamento nas seguintes falas:

“Conseguimos reivindicar as prioridades”; “Me deu confiança na decisão de cobrar o que de fato tenho direito”; “Mudou a prestação de contas, nós sabemos quanto entra e quanto gastou”; “Porque agora nós participamos da administração”; “Estamos trabalhando juntos para a população”; “Exercer mais a cidadania”; “Hoje a Prefeitura e o O.P. não é nada mais nada menos que a extensão da minha casa”; “O Prefeito governa com o povo”; “Hoje existe o respeito para com a comunidade”; “Passei a conhecer todos os setores da Prefeitura, tenho informações sem dificuldades”; “A Prefeitura passou a ser realmente mais respeitada e a cumprir com o seu papel”; “Houve maior integração com a máquina administrativa”.

Cruz Neto (2005, p.115) entende que a adoção do OP resultou como saldo maior, para os governistas, a reeleição do Prefeito Joseildo Ribeiro Ramos no pleito de 2004, com uma margem de aceitação ainda maior do que no primeiro pleito (60% dos votos em 2004, em relação a 44% dos votos em 2000). Ao questionarmos o Prefeito quanto ao resultado expressivo de sua reeleição, Ramos se expressou da seguinte maneira:

Qual o reflexo disso? É o governo com a sua capilaridade, é a verdadeira liderança que não aparecia, tomando lugar dos cabos eleitorais através do processo de democracia direta que é o Orçamento Participativo. Então, ajudamos a formar delegados e conselheiros aos milhares ao longo desses sete anos; então é você trabalhar pedagogia cidadã. O Orçamento Participativo, muito mais do que um fórum para demandas e oferta de obras, para nós, é um fórum de cidadania onde você está ajudando a construir um novo homem e uma nova mulher. Então, essa é a realidade.

Nesse aspecto, Ricci (2006, p.105) observa que o OP constitui programa prioritário da administração de Alagoinhas, articulando-se com o restante da sua estrutura administrativa:

[...] primeiro, porque todos os secretários participam das assembléias que envolvem sua pasta ou para apresentar alguma proposta ou para fazer esclarecimentos técnicos à população quando requisitado; segundo, pela transversalidade do OP que envolve todas as áreas de intervenção pública; terceiro, porque a execução das obras eleitas pela população é realizada pelas secretarias pertinentes; e quarto, porque o OP tem seu calendário articulado aos prazos constitucionais e ao cronograma das secretarias. Observa-se pelas declarações que existe um envolvimento dos secretários e técnicos no processo do OP, fruto de um debate interno na Prefeitura.

Ricci (2006, p.106) indica que “o pequeno percentual orçamentário adotado em Alagoinhas para o OP não retira o mérito da experiência em seu caráter virtuoso de formação para a cidadania”¹⁰¹. O Prefeito de Alagoinhas, em entrevista a Ricci, referindo-se ao OP, aponta que:

¹⁰¹ Ricci (2006, p.125-126) explica que é significativa a compreensão das pessoas acerca das ações públicas mais importantes que foram produzidas pelo OP. “Entre essas ações, 62,0% dos pesquisados citam as obras de melhoria na infra-estrutura e a melhoria da qualidade de vida da comunidade e 34,5% citam o resgate da cidadania, a melhoria da auto-estima da comunidade, a transparência do OP na prestação de contas e a realização das prioridades eleitas pela população. Esse resultado é bastante expressivo na medida em que obtemos de uma parcela considerável da amostra a inclusão da valorização do processo democrático em si como uma ação importante do poder público para a sua

[...] não é um instrumento que vai resolver todos os problemas, principalmente para os horizontes a curto e médio prazos [...] mas quando você entra com formação política, quando você foca na dimensão política dessa interação, aí o que você vê é que a obra maior que emerge dessa nova relação é a democracia direta dentro no âmbito da democracia representativa. Então, a partir daí e com uma representação política bem trabalhada junto aos delegados e conselheiros, num trabalho de formação e de ampla discussão política, você tem um instrumento balizador, na minha opinião, da principal obra desse governo: a contribuição para a construção de um novo homem, uma nova mulher.

Segundo Ricci (2006, p.121), os dados encontrados em sua pesquisa evidenciam que:

[...] a partir do OP, houve uma mudança na relação entre a Prefeitura e a população. Há um reconhecimento por parte daqueles que participam do OP da democratização da gestão municipal que passou a definir suas políticas públicas de forma participativa. Essa nova postura se reflete numa mudança gradual da cultura política local que vai rompendo com as antigas práticas clientelistas e patrimonialistas predominantes no Estado brasileiro.

A Auditora Fiscal Jansen afirma que em sua experiência profissional, ao proceder a fiscalização do IPTU, “os contribuintes resistiam à cobrança deste imposto, alegando dificuldade financeira e a ineficiência de atendimento das suas necessidades pelo governo. Contudo, informavam, também, que esta administração atual, foi a primeira a fazer uma cobrança efetiva e direta”. Destacou que o cidadão instado a pagar os tributos “se sente à vontade para cobrar a dita contraprestação do governo (esgoto, asfalto etc)”.

Observa-se nas entrevistas realizadas neste trabalho, bem como dos trabalhos realizados por Silva e Viana (2003), Cruz Neto (2005) e Ricci (2006), que, a partir de 2001, o governo da PMA promoveu uma mudança na sua relação com os municípios. Ainda com todas as dificuldades técnicas e financeiras pelas quais passam os municípios brasileiros, abandonaram-se certas práticas clientelistas e patrimonialistas e aumentou-se a transparência quanto às ações promovidas pela PMA, não apenas pela obediência às regras previstas na LRF, mas pela adoção de um Orçamento Participativo. Mesmo com recursos limitados, o OP propiciou a aproximação dos cidadãos de Alagoinhas, com um efeito multiplicador no que tange à fiscalização da alocação dos recursos públicos, não apenas aqueles ligados ao OP, mas de todo orçamento.

Assim, arriscamos dizer que, mesmo com o aumento da fiscalização, arrecadação e atualização da base de cálculo dos tributos, por parte da Secretaria de Fazenda do Município, o Prefeito obteve, ao contrário do que poderia se esperar para o cenário, dividendos políticos, como consequência direta do grau de transparência na alocação dos recursos promovido em sua gestão. Este trabalho não busca investigar se houve ou não uma efetiva melhora nas políticas públicas municipais, mas pelos depoimentos colhidos, infere-se que os gestores

municipais enveredaram por esse caminho.

4.3. A BUSCA DA EFICIÊNCIA FISCAL NA PMA: A CONSTATAÇÃO DE RESULTADOS 2001/2006

A partir das entrevistas observamos inicialmente que, ao menos no discurso, os gestores de Alagoínas/BA compreendiam a importância da LRF e indicaram que a administração municipal vinha cumprindo a norma. Nesta seção, apresentaremos os principais resultados obtidos pela Administração municipal de 2001 até 2006, ainda que secundariamente se destaquem alguns resultados de anos anteriores como forma de referenciar os valores e resultados obtidos na gestão fiscal sob análise. Tais resultados incluíram a receita orçamentária, corrente, de capital, transferida, tributária; bem como o nível de endividamento municipal.

Os dados a seguir apresentados foram obtidos a partir da leitura e análise de informações originadas de quatro fontes distintas: PMA/ALA, TCM/BA, STN, IBAM e SEI. A PMA/ALA disponibiliza no sítio de internet <www.alagoins.com.br> informações acerca de suas contas por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal, referentes a todos os quadrimestres de 2001 a 2006 (18 relatórios), e dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, referentes a todos os bimestres de 2001 a 2006 (36 relatórios). O TCM/BA fornece os resultados fiscais, tanto sobre o município de Alagoins, como dos demais municípios baianos, no sítio de Internet <www.tcm.ba.gov.br>. A STN, mediante base de dados FINBRA (Finanças do Brasil), apresentou informações detalhadas acerca da população e finanças de Alagoins/BA, dos municípios baianos e brasileiros, referentes aos anos compreendidos entre 1997 e 2005, disponíveis em <www.stn.fazenda.gov.br>. A SEI informa sobre o PIB do Estado e dos municípios baianos no sítio de internet <www.sei.bahia.gov.br>. Por fim, o IBAM apresentou estudos referentes à receita tributária dos Municípios brasileiros (Bremaeker 2001, 2002, 2003, 2004, 2005), disponíveis em <www.ibam.org.br>, os quais serviram de ponto de partida para comparação entre o crescimento obtido pela PMA frente à média das municipalidades do Nordeste e do Brasil.

Ao consolidarmos os dados sobre a arrecadação do município de Alagoins ao longo dos últimos dez anos, observamos que essa municipalidade auferiu um crescimento relevante na sua receita orçamentária e corrente na ordem de 572% e 546%, respectivamente. Em 2000, a receita orçamentária (e corrente) de Alagoins estava na casa dos R\$ 31,6 milhões, saltando

em 2006 para R\$ 98,5 milhões (orçamentária) e R\$ 92,1 milhões (corrente). O aumento do montante de receitas disponíveis pode ser atribuído a fatores distintos, os quais discutiremos nesta seção.

TABELA 9 - RECEITA DO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS 1997/2006 (MIL R\$)							
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Receita Orçamentária	14.660	23.971	27.493	31.594	43.955	49.598	55.742
Receita Corrente	14.259	23.809	27.464	31.539	41.295	47.484	55.088
Receita de Capital	400	160	290	550	0,00	2.114	650
	2004	2005	2006	? 97-00	? 01-04	? 05-06	? 97-06
Receita Orçamentária	69.832	83.742	98.573	115,51%	58,87%	17,71%	572,39%
Receita Corrente	67.007	76.914	92.167	121,19%	62,26%	19,83%	546,38%
Receita De Capital	2.825	6.828	6.405	36,16%	n/a*	-6,20%	n/a*

Fonte: elaborada pelo autor com base nas informações: STN/FINBRA 1997-2003; RREO e RGF Alagoinhas (2001/2006). * Não se aplica.

Ao detalharmos as contas do Município, observa-se que a evolução da receita corrente no período estudado sofre graus de influência distintos dos grandes grupos de receitas, conforme se observa na tabela acima, das quais destacam-se as receitas correntes como parcela mais significativa da receita orçamentária. Nos capítulos e seções anteriores, observamos que a receita orçamentária é composta pelas receitas correntes e de capital, cada uma com natureza própria, conforme classificação legal. A receita de capital manteve-se ao longo desses anos sempre abaixo de 8% do total de receitas, não tendo grande influência até 2005, quando atingiu o referido patamar, totalizando R\$ 6.8 milhões.

Ao compararmos a taxa de crescimento das receitas orçamentária e tributária média dos municípios brasileiros e nordestinos aos resultados obtidos em Alagoinhas/BA, percebe-se que o orçamento do município estudado já era relevante em volume frente à média regional e nacional em 2001, apresentando taxa de crescimento entre 2001 e 2005 significativamente superior às demais. Contudo, o que sobressai é a taxa de crescimento da receita tributária de Alagoinhas, pois se, em 2001, era um pouco inferior à média nacional, em 2005, superou em cerca de 50% a média nacional, apresentando acréscimo de 193% no período 2001-2005, enquanto o Brasil teve um aumento médio de 77%, taxa acompanhada pelo crescimento de 69% da região Nordeste.

TABELA 10 – RECEITA MÉDIA DOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO X ALAGOINHAS 2001/2005 (R\$)

	Localidade	2001	2002	2003	2004	2005	?2001/2005
Receita Orçamentária Média	Brasil	17.109.854	19.826.496	23.778.211	26.568.736	29.811.712,00	74%
	Nordeste	10.634.632	13.005.978	14.472.692	16.078.963	18.702.072,00	76%
	Alagoinhas	41.294.490,45	49.598.226,22	55.741.506,55	69.831.952,03	75.543.000,00	83%
Receita Tributária Média	Brasil	2.991.264	3.386.635	4.052.418	4.648.316	5.284.001	77%
	Nordeste	984.972	1.087.067	1.224.545	1.404.336	1.660.738	69%
	Alagoinhas	2.591.440,21	4.239.007,89	4.755.721,21	5.683.951,05	7.600.000,00	193%

Fonte: elaborado pelo autor tomando por base as informações: STN/FINBRA 1997/2003; RREO e RGF Alagoinhas 2001/2006; Breameaker 2002, 2003, 2004, 2005, 2006.

No atual sistema tributário, a doutrina existente indica a dependência municipal das receitas de transferência e a incapacidade dos municípios romperam esse ciclo de submissão. Contudo, ainda que as receitas transferidas sejam extremamente relevantes para as finanças do município de Alagoinhas/BA, crescendo cerca de 527% na última década, e que seu aumento nos últimos seis anos corresponda a mais do que todo orçamento do ano de 2000, observa-se que a importância relativa dessas receitas tem diminuído gradativamente dentro do bolo orçamentário, ao longo dos últimos seis anos, representando, atualmente, 72% das receitas do município de Alagoinhas.

TABELA 11 - RECEITA TRANSFERIDA A ALAGOINHAS 1997-2006 (MIL R\$)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Receita Corrente	14.259	23.809	27.464	31.539	41.295	47.484	55.088
Transf. Correntes	10.620	16.255	19.491	27.166	31.700	34.731	39.200
Cota-Parte do FPM	5.526	5.465	6.010	6.238	9.318	12.058	12.720
Cota-Parte do ICMS	3.859	3.601	4.372	6.746	10.147	11.934	14.491
Cota-Parte do IPVA	n/a	403	424	0,00	638	645	790
Outras Transf.	4.874	14.340	16.658	18.555	11.597	10.094	15.375
Transferências/Rec. Corrente	74%	68%	71%	86%	77%	73%	71%
	2004	2005	2006	? 97/00	? 01/04	? 01/06	?97/2006
Receita Corrente	67.007	76.914	92.167	121,19%	62,26%	123,19%	546,38%
Transf. Correntes	49.140	55.095	66.621	155,80%	55,02%	110,16%	527,32%
Cota-Parte do FPM	15.114	14.562	17.311	12,88%	62,20%	85,78%	213,26%
Cota-Parte do ICMS	15.857	15.676	17.780	74,81%	56,27%	75,22%	360,74%
Cota-Parte do IPVA	1.189	1.105	1.580	n/a	86,36%	147,65%	n/a
Outras Transf.	16.409	23.752	29.950	280,69%	41,49%	158,26%	514,49%
Transferências/Rec. Corrente	73%	72%	72%	15,65%	-4,47%	-5,84%	-2,95%

Fonte: elaborada pelo autor tomando por base as informações: STN/FINBRA 1997/2003; RREO e RGF Alagoinhas 2001/2006

A diminuição da dependência do referido município das transferências intergovernamentais

resulta do crescimento da arrecadação própria. Assim, para compreender com maior propriedade os resultados obtidos, precisaremos entender o comportamento dos grupos de receita própria e transferida.

Como visto nos capítulos anteriores, o aumento das receitas tributárias tanto pode originar-se do aumento das alíquotas e bases de cálculo, ou ampliação das hipóteses de incidência, como do aumento da eficiência na fiscalização e arrecadação dos referidos tributos, possuindo, contudo, peculiaridades que serão discutidas a seguir.

A partir da análise da tabela 11, observamos que as receitas oriundas do FPM e ICMS foram, ao final da última década, a origem dos recursos transferidos mais volumosos. Contudo, percebe-se que, apesar do aumento contínuo da arrecadação desses tributos, a importância relativa destes vem diminuindo ano após ano, tanto no que se refere ao grupo das receitas transferidas, como em relação às receitas próprias. Em 1997, apenas o FPM e o ICMS representavam 88% de toda arrecadação transferida; em 2006, representavam algo em torno de 53% destas. Somadas todas as receitas transferidas, estas totalizavam apenas 72% de receitas correntes. Desse modo, ao passo que na gestão anterior (1997-2000) houve um aumento de 15,65% da participação das transferências no orçamento corrente (de 74% para 86%), a partir da transição entre as gestões até 2004, observa-se uma queda de 16% na participação das transferências no montante de receitas orçamentários (86% para 72%), estabilizando-se neste patamar nos anos seguintes, apesar do contínuo crescimento, em volume, das transferências.

O FPM é formado a partir da participação, em 22,5%, da arrecadação federal do Imposto sobre a Renda, e repartido pelos critérios populacionais já discutidos no capítulo 2. Assim, o crescimento do volume de recursos oriundos da cota parte do FPM para Alagoínas/BA pode ter duas origens: a primeira é o aumento populacional, vez que a quantia destinada aos municípios é proporcional à sua população, que reflete o índice populacional atribuído ao município. Como Alagoínas/BA, nos últimos dez anos, teve um aumento populacional pouco superior a 12%, não implicando em crescimento expressivo do coeficiente populacional, este não justificaria por si só o acréscimo de 213% do FPM na última década. Esse dado nos leva à segunda origem de recursos: o aumento da arrecadação do Imposto de Renda originado da arrecadação federal e, conseqüentemente, dos recursos destinados ao Fundo, causou, nesses anos, expressivo crescimento da receita destinada ao FPM. Assim, acreditamos que o crescimento das transferências do FPM pode ser atribuído, principalmente, à gestão da União sobre sua própria arrecadação.

Como visto anteriormente, a transferência de receita do ICMS corresponde à parcela da arrecadação desse tributo recolhido na circunscrição municipal. Em Alagoinhas, a receita oriunda da cota parte do ICMS, que já possuía expressividade frente ao conjunto de receitas transferidas em 1997, teve sua relevância aumentada nos últimos dez anos, visto que superou a arrecadação da cota parte do FPM, ainda no ano de 2000. Nos últimos dez anos, essas receitas tiveram um acréscimo de cerca de 360%. O aumento da cota parte do ICMS representa não apenas o crescimento da atividade econômica no município, mas, principalmente, um provável reflexo da atuação do fisco estadual na fiscalização e arrecadação de seus tributos próprios.

A cota parte do IPVA, que representa 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados no território do município, passou a ser arrecadado em Alagoinhas em 1998, quando correspondia a R\$ 403.299,37. Essa receita já cresceu, desde então, cerca de 292%, atingindo, em 2006, R\$ 1.579.835,00. Apesar do expressivo crescimento da cota do IPVA no período apontado, essa receita tendeu nestes anos a representar apenas 2% das receitas transferidas. O incremento de arrecadação do IPVA pode ser atribuído ao atendimento de uma demanda reprimida, vez que, segundo o Secretário de Fazenda, não havia repartição com atribuição para licenciamento de veículos em Alagoinhas, bem como aos fatores atribuídos ao ICMS, aumento da atividade econômica e da fiscalização.

No que se refere às receitas próprias do Município, lembramos que estas podem ser originárias (Receita Patrimonial, Agropecuária, Industrial, de Serviços, outras receitas) e derivadas (Receita Tributária), ou seja, aquelas que o município retira da sociedade em função do seu poder de tributar; composta por impostos, taxas e Contribuição de Melhoria.

Conforme discutido no capítulo 2, devemos lembrar que a receita própria dos municípios não se resume às receitas tributárias, compondo-se, também, pelas receitas não-tributárias, que em Alagoinhas/BA tem nas receitas industrial e de serviços sua expressão maior, graças à arrecadação resultante dos serviços prestados pelo Serviço de Água e Esgoto do Município – SAAE/ALA.

Observamos, na tabela abaixo, que as receitas próprias do Município tiveram um crescimento expressivo a partir de 2001, podendo ser notado que tanto as receitas tributárias, como as receitas não tributárias permitiram ao município diminuir sua dependência dos repasses intergovernamentais.

TABELA 12 - RECEITA TRIBUTÁRIA DE ALAGOINHAS/BA 1997-2006 (MIL R\$)						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Receita Corrente	14.259	23.809	27.464	31.539	41.295	47.484
Receita Tributária	1.659	1.921	1.774	2.072	2.591	4.239
Rec. não Tributárias	1.979	5.634	6.199	2.300	7.002	8.514
Receitas Próprias	3.638	7.555	7.973	4.372	9.593	12.753
Rec. Própria/RC	26%	32%	29%	14%	23%	27%
	2003	2004	2005	2006	? 97-00	? 01-04
Receita Corrente	55.088	67.007	76.914	92.167	121,19%	62,26%
Receita Tributária	4.756	5.684	7.600	8.006	24,89%	119,37%
Rec. não Tributárias	11.133	12.754	14.817	17.539	16,22%	82,15%
Receitas Próprias	15.889	18.438	20.546	25.545	20,18%	92,20%
Rec. Propria/RC	29%	28%	28%	28%	-45,67%	18,45%

Fonte: elaborada pelo autor tomando por base as informações: STN/FINBRA 1997-2003; RREO e RGF Alagoins 2001-2006

Se compararmos o crescimento dos principais tributos municipais de Alagoins/BA com a média nordestina e brasileira, percebe-se que o Município foi melhor sucedido no que tange ao crescimento das receitas, salvo no que se refere ao ITBI, que apresentou crescimento abaixo das referidas médias.

TABELA 13 - RECEITA TRIBUTÁRIA MÉDIA DOS MUNICÍPIOS X ALAGOINHAS (R\$)							
Tributo	Localidade	2001	2002	2003	2004	2005	? 2001/2005
IPTU	Brasil	1.039.607	1.210.752	1.486.475	1.670.683	1.818.494	75%
	Nordeste	225.625	236.747	283.923	311.379	363.762	61%
	Alagoins	411.823,79	843.257,38	729.276,15	1.279.115,19	1.809.000,00	339%
ISSQN	Brasil	1.292.885	1.445.458	1.740.106	2.120.300	2.525.310	95%
	Nordeste	532.312	614.992	687.855	824.598	995.714	87%
	Alagoins	1.786.372	2.274.375	3.048.861	3.404.467	3.989.000	123%
ITBI	Brasil	222.368	264.008	292.798	315.319	369.720	66%
	Nordeste	57.103	61.085	78.118	84.165	110.712	94%
	Alagoins	112.376	175.866	131.005	110.360	144.000	28%
TAXAS	Brasil	424.540	453.254	512.722	515.896	549.551	29%
	Nordeste	169.222	173.759	170.298	173.429	179.356	6%
	Alagoins	280.868	213.000	280.000	193.000	456.000	62%

Fonte: elaborada pelo autor tomando por base as informações: STN/FINBRA 1997-2003; RREO e RGF Alagoins 2001-2006; Breameaker 2002, 2003, 2004, 2005, 2006.

A partir da tabela 13, se observa que o IPTU arrecadado em Alagoins/BA era, em 2001, superior à média nordestina, porém, bastante inferior à média nacional (cerca de 40% apenas). Com o crescimento do IPTU de 339% até 2005, os gestores da PMA conseguiram aproximar a arrecadação desse tributo à média brasileira, praticamente se igualando a esta.

No que se refere ao ISSQN arrecadado pelo município de Alagoins, em 2001, este já

apresentava uma arrecadação expressiva, inclusive bem superior à média nacional. Mesmo com uma arrecadação considerada elevada, os resultados obtidos demonstraram um crescimento significativamente superior às médias nacional e regional. Devemos destacar que se, em 2001, a arrecadação de Alagoinhas superava em 38% a média nacional, em 2003, supera em 75%, caindo a vantagem para 58% em 2006. Se feita a comparação com a média nordestina, o resultado é ainda mais expressivo, pois em 2006 Alagoinhas excedeu a média dos municípios desta região em 300%.

Em se tratando de um município do interior do nordeste, que não pode ser caracterizado como um dos mais ricos da região, a performance fiscal da PMA alcançou resultados para arrecadação dos principais impostos municipais (IPTU e ISSQN) bastante expressivos, demonstrando que as práticas adotadas reverteram-se em resultados.

Ao questionarmos o Secretário Municipal de Fazenda sobre o crescimento do ISSQN e do IPTU, o Secretário atribuiu o aumento, em maior parte, ao recadastramento de contribuintes, utilizando *softwares* específicos. Quanto ao IPTU, soma-se a este fator a atualização da planta imobiliária de toda a cidade, de modo a atribuir à base de cálculo do tributo o valor mais próximo possível do valor venal do imóvel. O Secretário de Fazenda explicou que determinados imóveis em áreas centrais eram avaliados abaixo do valor de mercado e pagavam menos impostos, ao mesmo tempo que imóveis na periferia tiveram seu valor venal reduzido quando identificado uma super avaliação. A atualização do valor venal possibilitou a isenção de todos os imóveis que tinham o IPTU anual estimado em até R\$ 10,00, segundo o Secretário.

O ITBI foi o único tributo municipal que apresentou crescimento abaixo das médias regional e nacional, apresentado, ainda assim, um crescimento de 28% no período comparado (2001/2005). O baixo crescimento do ITBI, para o Secretário Municipal de Fazenda, não foi resultado de qualquer problema na fiscalização dos tributos, mas do não aumento da realização de transferência de bens *inter vivos*, cujo fato gerador é ligado ao referido tributo¹⁰².

Além da receita tributária, outro grupo de receita própria que obteve crescimento expressivo foi o das receitas próprias não-tributárias. Esse grupo é composto pelas receitas originárias, oriundas da exploração do próprio patrimônio do município, das quais destacaram-se a

¹⁰² Neste sentido, o Secretário explicou que o ITBI fica condicionado não apenas a realização de negócios, mas depende, também, do seu registro no cartório competente, momento em que fica configurada a relação tributária. Como não houve aumento de alíquotas ou aumento de transações, esse tributo manteve uma tendência de baixo crescimento. O Secretário de Fazenda destaca que apenas uma única operação, realizada no mês de dezembro de 2006, propiciou uma arrecadação de R\$145.000, quantia próxima à arrecadação média anual do tributo. Secundino Nascimento acrescentou que esse tipo de receita, fora dos parâmetros normais de arrecadação, não pode ser prevista pelo município, vez que excepcional.

patrimonial, a industrial e de serviços e a receita oriunda da cobrança de multas e juros de mora, indenizações e restituições, Dívida Ativa e receitas diversas, conforme demonstrado na tabela 14.

TABELA 14 - RECEITAS PRÓPRIAS DE ALAGOINHAS 2001/2006 (R\$)							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	? 2001/2006
Rec. Correntes (I)	41.294.490,45	47.484.000,00	55.088.056,55	67.007.353,87	76.914.000,00	92.167.200,31	123,19%
Rec. Tributária Própria	2.591.440,21	4.239.007,89	4.755.721,21	5.683.951,05	7.600.000,00	8.006.409,06	208,96%
Rec. Patrimonial	229.399,87	228.300,47	473.259,01	467.042,84	1.272.000,00	1.458.288,64	535,70%
Rec. Industrial+Serviços	4.007.443,49	4.774.735,71	5.568.928,44	6.033.099,87	6.565.000,00	9.064.062,94	126,18%
Outras Rec. Correntes: Multas e Juros de Mora, Indenizações e Restituições, Receita da Dívida Ativa, Receitas Diversas	2.765.253,78	3.511.746,64	5.090.447,03	5.683.108,83	6.380.000,00	6.768.251,96	144,76%
Rec. Tributária + não tributária próprias	9.593.537,35	12.753.790,71	15.888.355,69	17.867.202,59	21.817.000,00	25.297.012,60	163,69%

Fonte: elaborada pelo autor tomando por base as informações: STN/FINBRA 1997-2003; RREO e RGF Alagoinhas 2001-2006.

A receita industrial e de serviços é em quase sua totalidade composta pela arrecadação do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Alagoinhas (SAAE/ALA), autarquia municipal que presta os serviços denominados em sua nomenclatura. Sem possuir fins lucrativos, a referida autarquia criada na década de 60¹⁰³ arrecada, mediante tarifa, valores cobrados em razão da prestação do serviço de fornecimento de água, bem como coleta e tratamento de esgoto. Esses recursos, além de propiciarem a manutenção da estrutura existente, somam-se aos recursos da prefeitura, possibilitando o contínuo investimento municipal em saneamento básico, mediante manutenção e ampliação da rede de água e esgoto¹⁰⁴.

Conforme informações prestadas pelo ex-gerente comercial do SAAE/ALA, o economista Manoel Messias, assim como a Prefeitura, o SAAE promoveu um amplo recadastramento dos consumidores de modo a intensificar a fiscalização e arrecadação, bem como ampliar a concessão de tarifas sociais à população carente. O Coordenador de Faturamento e Cobrança e Diretor Comercial interino do SAAE, Antonio Lino de Amorim Souza, acrescenta que, além do recadastramento, a autarquia reestruturou sua estrutura administrativa; reconfigurou procedimentos; bem como melhorou sua relação com os consumidores. Como resultado, Amorim aponta o crescimento mais expressivo das receitas nos exercício de 2005 e 2006, e

¹⁰³ Um dos poucos SAAEs municipais que sobreviveram ao “saldo de balanço neo-liberal” da década de 90, em que autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista mantidas pelo poder público passaram ao controle da iniciativa privada. Neste sentido, Pinho e outros (1997, p.15) apontam que a proposta neoliberal pregou, no âmbito dos municípios, a desregulação da esfera pública concretizada mediante “privatização de serviços urbanos considerados historicamente como de responsabilidade do Estado”, ao passo que propôs “a descentralização político-administrativa sem uma contrapartida financeira, ficando o município com o ônus das demandas sociais sem os recursos necessários para assumi-las”.

¹⁰⁴ Devemos apontar que as receitas do SAAE estão contabilizadas como industrial e de serviços, porque até 2002 estas foram contabilizadas como receita industrial, passando a partir de 2003 a ser incluída na categoria de receita de serviços.

que a projeção para 2007 prevê uma arrecadação de R\$ 12 milhões, um marco histórico para o Município.

O aumento da arrecadação decorreu não apenas do aumento de tarifa, pois, segundo Amorim, “só tivemos um aumento de tarifa nos últimos sete anos”. Nesse sentido, explica que “no ano passado, a tarifa agora se tornou mais justa, inibindo o desperdício, pois quanto mais você usar mais você vai pagar. Antes não havia uma progressão, agora ela é por faixas, se você usar muito você vai pagar mais”. Em função da autarquia não visar lucro, além de manter sua estrutura “[...] o SAAE tem planejado expandir a rede de esgoto tratado com recursos próprios e convênios; quando o Prefeito assumiu era 0%, estando hoje em 8%, já chegando em breve em 30%”.

A reforma administrativa do SAAE, em 2005, teve como pontos principais, segundo Amorim, a instituição da Diretoria Comercial e coordenações, bem como mudança no organograma. O diretor aponta que apesar de haver potencial de arrecadação, o orçamento estava no limite devido à inadimplência, o que impedia o reinvestimento dos recursos no Município. Com a reforma, “foi mudado o foco”, repartindo-se as atribuições da Administrativa Financeira, as quais englobava as de planejamento comercial, contábil e administrativo. “A partir de então, a Diretoria Comercial foi incumbida de ter contato direto com os usuários, implementando ações junto a estes, que fez com que nossa arrecadação melhorasse”. Segundo o servidor, essas ações incluíram atualização do cadastro de usuários, diminuindo falhas no faturamento; padronização de procedimentos (pedidos de ligação nova, geração de processos, entre outras); substituição de hidrômetros velhos “pelo padrão novo, mais confiável para o SAAE e para o consumidor”.

Segundo Amorim, além das ações no plano técnico, foram implementadas ações para melhorar a relação com os consumidores. Nesse sentido, explica que “[...] nós somos o primeiro SAAE do Nordeste a trabalhar com a conta fechada, antes da Embasa inclusive, obedecendo os padrões do CDC [...]”. Acrescenta que caso haja um pico de consumo “[...] nós notificamos o usuário do fato avisando que o consumo fugiu da média, todas as contas que fujam da média em 50% são automaticamente reavaliadas”. Para o diretor, todas essas políticas melhorando o serviço provocaram benefícios:

Havia uma inadimplência de 20, 22 até 24 %. Hoje, está em torno de 12% e alguns setores abaixo de 10%. Apenas 24 % dos usuários pagavam dentro do mês, e 76% pagavam em mais de 60 dias. Hoje, 56% pagam dentro do mês e 86% pagam em até 60 dias, e 2% pagam antecipado. Hoje a maioria dos usuários são adimplentes devido à mudança de política, inclusive com tratamento isonômico aos consumidores, não se corta ou se deixa de cortar a água de ninguém por ser amigo

ou adversário do Prefeito [...] inclusive, essa têm sido a orientação dada pela Diretoria com total apoio do Prefeito [...]. Hoje, o corte é o último caso, a gente dá uma notificação prévia na própria conta do usuário, fazemos campanha no rádio e carro de som, o que quebrou o estigma de só chegar para cortar a água, o que é uma agressão para o usuário, só fazemos a suspensão após notificação do usuário, apenas se a pessoa não buscar a regularização, efetuamos a suspensão.

A Diretora Geral do SAAE, Maria das Graças de Castro Reis, conclui que os resultados e suas causas tiveram como ponto inicial “a questão da estrutura administrativa da autarquia”. Para a gestora, a reforma: “foi o que levou a uma organização melhor do planejamento, da eficiência dos setores, hoje eles são divididos, cada qual sabe sua função, então isso possibilitou essa elevação da arrecadação. Eu acredito que esse foi um dos motivos, pois a partir daí que ocorreram os desdobramentos das ações [...]”.

Quanto ao grupo **Outras Receitas Correntes**, cabe destaque a atuação da SEFAZ/ALA e, subsidiariamente, das demais secretarias e autarquias do Município de Alagoinhas/BA, no que se refere à recuperação de receitas que, sob esta rubrica, inclui multas e juros de mora, indenizações e restituições, receita da Dívida Ativa, as quais proveram valores significantes e crescentes para a arrecadação do Município.

Santos e Ribeiro (2005, p.717) apontam que os municípios baianos apresentam baixa arrecadação per capita, e que quando se trata da arrecadação própria, “a situação fica dramática”. Esses autores afirmam que a baixa performance é decorrente da pouca produtividade fiscal dos municípios brasileiros, em especial daqueles que se localizam nas regiões mais atrasadas, nos quais os dirigentes municipais utilizam-se do instrumento tributário “como moeda de troca por favores políticos”. Para os autores, esse comportamento é incentivado pela quantidade de recursos oriundos das transferências do ICMS e do FPM; e que a pouca motivação para a cobrança de tributos reflete-se na inexistência de quadro de funcionários especializados para a função. A esses problemas, soma-se “[...] o baixo nível de atividade econômica da quase totalidade dos municípios baianos - a base comum é a atividade agropecuária, mesmo assim com um tipo de produção familiar”. Acrescentam, ainda, que se a atividade econômica já era muito concentrada na RMS, com a crise da cultura do cacau essa concentração se tornou mais intensa. Dessa forma, os municípios mais pobres pouco se beneficiam das transferências do ICMS, uma vez que 75% destas correspondem ao valor adicionado no município. Por fim, Santos e Ribeiro entendem que toda essa situação ainda é agravada com “a desobrigação dos governos federal e estadual em relação às políticas sociais e mesmo as de infra-estrutura econômica”.

Seguindo caminho diverso daquele apresentado por Santos e Ribeiro (2005), mesmo inserido

na realidade econômica, social e política da Bahia, o Município de Alagoinhas, ao longo de 10 anos, manteve um comportamento fiscal distinto do que poderia ser esperado de um município com suas características, pois não só o grau de dependência das transferências têm diminuído, como a receita própria mantém uma curva ascendente; comportamento que se repete, se utilizado o critério de receita per capita, pois o crescimento da arrecadação superou em muito o crescimento populacional, conforme observa-se na análise da tabela abaixo.

TABELA 15 - RECEITA PER CAPITA DE ALAGOINHAS/BA 1997-2006 (R\$)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	? 97-00	? 01-04	? 01-06	? 97-06
População (hab)	122.838	122.838	122.838	130.095	130.095	132.873	134.162	136.868	138.366	138.366	6%	5%	6%	13%
Receita Orçamentária	119,34	195,14	223,81	242,85	317,42	373,28	415,48	510,21	605,22	712,41	103%	61%	124%	497%
Receitas Correntes	116,08	193,83	223,58	242,43	317,42	357,36	410,61	489,58	555,87	666,11	109%	54%	110%	474%
Receita Tributária	13,51	15,64	14,44	15,93	19,92	31,90	35,45	41,53	54,93	57,86	18%	108%	190%	328%
IPTU	3,23	3,44	3,35	3,96	3,17	6,35	5,44	9,35	12,65	14,34	23%	195%	353%	344%
ISS	7,34	9,33	8,79	9,51	13,73	17,12	22,73	24,87	30,34	31,63	29%	81%	130%	331%
ITBI	0,88	0,95	0,97	0,80	0,86	1,32	0,98	0,81	1,08	1,21	-9%	-7%	40%	37%
Outras Receitas Tributárias	2,05	1,92	1,33	1,66	2,16	7,12	6,31	6,50	10,87	10,69	-19%	201%	395%	422%
Próprias não tributárias	16,11	45,86	50,47	17,68	53,82	64,08	51,85	93,19	102,76	126,76	10%	73%	136%	687%

Fomte: elaborada pelo autor tomando por base as informações: STN/FINBRA 1997-2003; RREO e RGF Alagoinhas 2001-2006.

A partir da tabela 15, observamos que a receita orçamentária *per capita*, no Município de Alagoinhas, se encontra em uma curva ascendente desde 1997 quando se encontrava no patamar de R\$ 119,00, atingindo R\$ 242,00 ao término do mandato, em 2000. Em 2001, já no primeiro ano do mandato da atual gestão (reeleita), alcançou R\$ 317,86 e, ao final de 2006, o impressionante valor de R\$ 712,00.

Contudo, a despeito dos impressionantes números alcançados no curso dos últimos dez anos para a receita orçamentária, a partir da leitura e análise dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal de Alagoinhas/BA, facilmente se observa que, assim como no que se refere aos valores absolutos, os diferentes grupos de receita apresentam tendências distintas ao longo de cada uma das gestões.

Na gestão 1997-2000, o crescimento de 103% da receita orçamentária per capita foi alavancado pelas receitas de transferência (incluindo contratação de empréstimos). A gestão 2001-2004 e período 2005-2006 mantiveram a tendência de crescimento destas receitas. Entretanto, pode ser destacado um intenso crescimento das receitas próprias (originárias e derivadas) a taxas superiores às transferidas, demonstrando um esforço fiscal por parte dos gestores municipais em aumentar a arrecadação própria e diminuir a dependência do

município dos recursos transferidos¹⁰⁵.

Devemos observar que a receita *per capita* não constitui apenas um indicador do quanto foi arrecadado de cada cidadão, pois constitui apenas uma média desses valores. Como a população não apresentou um crescimento significativo, o aumento da receita *per capita* se deveu não apenas ao aumento da arrecadação sobre cada contribuinte, como ainda da base de contribuintes. Isto porque os contribuintes inclusos no recadastramento não adimpliam suas obrigações tributárias, mas, ainda assim, eram incluídos no cálculo do índice.

Outra questão fundamental a ser levantada é o estudo das questões que envolvem o endividamento municipal face à LRF e suas determinações. Nesse sentido, em Alagoinhas, na gestão 2001-2004 e no período 05-06, identificamos que, ainda no primeiro ano do mandato (2001), foi pago cerca de 12% da dívida, diminuindo a relação DCL/RCL de 125% (acima do limite permitido pelo Senado Federal de 120%) para 92,68%. Nos anos seguintes, já sob o limite estabelecido pelo Senado, esta volta a crescer em volume, contudo, a taxas bem inferiores ao crescimento da receita.

Pode ser observado na tabela 16 que enquanto, no final de 2000, a dívida corrente correspondia a 135% da receita corrente (e orçamentária), bem como a 976% das receitas próprias, em 2006, esse percentual cai sensivelmente, correspondendo naquele ano a 54% da receita corrente e 195% da receita própria. Assim, mesmo com o crescimento da dívida para cerca de 50 milhões até 2006, a capacidade de pagamento do Município, hoje, é muito superior àquela registrada em 2000. Ou seja, inicialmente, o Município diminuiu sua dívida para abaixo do patamar legal, obedecendo com grande margem os limites legais, conforme apontou o Vice-Prefeito Pinto Neto. Em seguida, após o crescimento das receitas, realizou convênios e operações de crédito, mantendo, mesmo assim, uma ampla margem para endividamento. Nesse sentido, não só os resultados fiscais confirmam a hipótese levantada por este trabalho, como o próprio Prefeito aponta que:

O pagamento da dívida, em 2001, foi realizado para conseguirmos não só as certidões necessárias para obtermos receitas de capitais provenientes de convênios [...]. Essa receita de capital tem hoje um percentual razoável dentro do orçamento. Para esse ano, temos uma previsão de 10 a 12% do orçamento de receitas proveniente de convênios. Vamos ter 24 milhões entre operação de crédito e transferência de capital e convênios (que não tem ônus, apenas contra-partida).

O Prefeito Ramos explicou que a dívida de Alagoinhas, hoje, gravita em torno de 50 milhões, tendo duas origens principais. A primeira, “com o INSS, em função da apropriação indébita

¹⁰⁵ Devemos apontar que outros estudos tratam da relação patrimonialista e clietelista entre políticos e cidadãos, bem como dos riscos políticos a que submetem aqueles que imprimem uma arrecadação fiscal ampla e intensa. Ver Sacramento (2004).

dos que passaram e também do não pagamento, porque a legislação era muito frouxa, não havia o apenamento de quem faltasse com essa responsabilidade”. A segunda e mais antiga fonte do endividamento do Município, segundo o Prefeito, foi o projeto CURA, financiado junto à Caixa Econômica, o qual “há quase três décadas [...] endividou o Município e essa dívida é praticamente impagável, o Município paga religiosamente e a dívida só faz crescer”.

TABELA 16 - ENVIDAMENTO DO MUNICÍPIO DE ALAGOINHAS 2000/2006 (MIL R\$)							
Especificação (3º Quadrimestre)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dívida Consolidada (a)	42.691	37.655	44.172	43.232	52.215	53.032	49.787
Deduções Legais (b)	719	2.119	3.574	3.201	5.575	11.092	13.790
Dívida Consolidada Líquida (DCL) = a-b	41.972	35.536	41.115	40.031	46.640	41.940	35.997
Receita Corrente Líquida (RCL)	33.568	38.344	47.486	55.087	67.007	76.912	86.444
Relação DC/RCL	127,18%	98,20%	93,02%	78,48%	77,92%	68,95%	57,59%
Relação DCL/RCL	125,04%	92,68%	86,58%	72,67%	69,60%	54,53%	41,64%

Fonte: elaborado pelo autor a partir do RREO e RGF Alagoinhas (2001/2006) e STN/FINBRA (1997/2003)

Ramos indica que com as dificuldades advindas da herança recebida das gestões passadas, só há um caminho a se tomar: “é você fazer com que a velocidade das receitas totais supere o nível de reajuste, que é trabalhado por um indexador, restabelecendo ano após ano o saldo crescente da dívida”. Para Ramos, o endividamento: “é uma coisa extremamente constrangedora e isso vai tirar todo o oxigênio fiscal do município de Alagoinhas e de quase todos os municípios brasileiros”. O prefeito vai além e aponta que

[...] essa questão do endividamento revela que o pacto federativo está por um triz, porque como o município faz parte de uma república trina, é a única que existe no mundo, ele não deve obrigação a outro poder ou a União, entretanto é o primo pobre nesse processo. A ele só é dado encargos e os recursos financeiros para que se possa cumprir?

Quanto ao percentual de endividamento, Ramos destacou que em seu governo “ampliamos a receita corrente líquida e, por conseguinte, esse percentual diminuiu”. Contudo, adverte que a dívida ainda é “‘um cão no sapato’ de cada cidadão alagoinhense porque quem paga a dívida é o cidadão, porque nós pagamos a dívida através dos tributos e todos os tributos são originários do bolso dos cidadãos que pagam seus impostos”. Devido à dívida ainda ser alta, segundo o Prefeito, diminuiu-se a possibilidade de fazer investimentos em função dos seus encargos. Acrescenta que a dívida envolvendo precatórios, FGTS, INSS:

[...] dá um pagamento mensal de 610 mil reais. É um valor alto. Isso corresponde a 7,1 milhões que o Município deixou de investir na comunidade, impedindo a melhora de vida da sociedade como um todo. Nós pagamos a dívida em dia, mas convivemos com dificuldade com essa dívida, apesar do seu percentual ter diminuído com a ampliação das receitas. [...] lidamos com dificuldade, mas estamos cumprindo os limites de endividamento previstos [...].

Não podemos emitir juízo de valor acerca da gestão Fiscina (1997/2000), pois além desta não

estar inserida no escopo deste trabalho, desconhecemos os motivos que levaram a determinadas práticas e resultados, bem como não foram contatados quaisquer gestores daquele período. Porém, podemos nos manifestar sobre quais foram os resultados fiscais obtidos, sem, contudo, julgá-los. Indicamos que o resultado fiscal aparentemente satisfatório referente à gestão referida, em que houve aumento das receitas orçamentárias, tem seu aspecto positivo diminuído pela massiva influência das receitas de transferência e pelo intenso processo de endividamento, devendo, ainda, ser lembrado que a gestão ocorreu antes da promulgação da LRF. A dívida não só dobra, como a capacidade de pagamento desta diminui com o crescimento da dívida a uma taxa muito superior ao crescimento das receitas, especialmente as próprias que chegam a diminuir. Cabe ressaltar que em 2000, o Município ultrapassou o limite de endividamento consentido pelo Senado, sendo reconduzido ao patamar permitido apenas na gestão iniciada em 2001.

O aumento de receita, no período 2001-2006, permitiu inicialmente o pagamento de parte considerável da dívida em 2001 e, posteriormente, a tomada de novos recursos, aumentando em volume o estoque de dívida durante 6 anos (33,92%). No entanto, mantendo, ainda assim, ao longo das duas gestões, uma curva decrescente no percentual de endividamento municipal sobre sua capacidade de gerar receitas, o que representou, em 2006, uma relação de 41,64% da DCL/RCL, muito abaixo dos limites estabelecidos pelo Senado, possibilitando ao Município saúde financeira para buscar recursos via convênios ou operações de crédito.

TABELA 17 – EVOLUÇÃO DA RECEITA X DÍVIDA 1997-2006 (MIL R\$)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita Corrente	31.539	41.295	47.484	55.088	67.007	76.914	92.167
Transf. Correntes	27.166	31.700	34.731	39.200	49.140	55.095	66.621
Receitas Próprias	4.372	9.593	12.753	15.889	18.438	22.417	25.545
Dívida Consolidada	42.691	37.655	44.172	43.232	52.215	53.032	49.787
Relação DC/Rec. Corrente	135%	91%	93%	78%	78%	69%	54%
Relação DC/Transf. Corrente	157%	119%	127%	110%	106%	96%	75%
Relação DC/Rec. Próprias	976%	393%	346%	272%	283%	237%	195%

Fonte: elaborada pelo autor, tomando por base as informações: STN/FINBRA 1997-2003; RREO e RGF Alagoinhas 2001/2006.

O Secretário de Fazenda e o Vice-Prefeito entendem que o resultado nominal e primário são, atualmente, satisfatórios, pois dão ao Município a capacidade de captar novos empréstimos, se por ventura houver necessidade.

Podemos observar na tabela 18, que todo o aumento de arrecadação própria em termos absolutos (seja tributária ou não) não acarretou em crescimento significativo da apropriação do PIB local, mediante tributação ou exploração do próprio patrimônio. Assim, subentende-se que as medidas tomadas para aumento da arrecadação não se fundamentaram no acréscimo da

carga tributária, mas na adoção de práticas que elevaram a eficiência do aparelho fiscal do Município. Ao compararmos o endividamento do Município com o PIB, observamos que a dívida além de ter se enquadrado aos limites da resolução nº 43/2001-SF, tem caído proporcionalmente ao referido índice, sugerindo mais uma vez que se o Município necessitar captar recursos de terceiros para seus investimentos, existe ainda potencial de arrecadação a ser explorado se necessário.

TABELA 18 – RELAÇÃO PIB x RECEITA x DÍVIDA DE ALAGOINHAS/BA 1997-2006 (R\$)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PIB	427.022,78	470.259,867	551.641,29	586.849,65	627.944,64	824.401,92
DCL/PIB		8,93%	6,44%	7,01%	6,37%	5,66%
RC/PIB	6,43%	6,71%	7,49%	8,09%	8,77%	8,13%
Receitas Transferidas/PIB	4,56%	5,78%	5,75%	5,92%	6,24%	5,89%
Receitas Próprias/PIB	1,87%	0,93%	1,74%	2,17%	2,53%	2,24%
Própria Tributárias/PIB	0,42%	0,44%	0,47%	0,72%	0,76%	0,69%
Própria não Tributária/PIB	1,45%	0,49%	1,27%	1,45%	1,77%	1,55%

Elaborada pelo autor tomando por base as informações: SEL/BA; STN/FINBRA 1997-2003; RREO e RGF Alagoinhas 2001/2006.

A partir dos resultados encontrados, verifica-se que, após investimentos em infra-estrutura, reorganização administrativa, atualização legislativa, entre os anos de 2001/2006, o Município alcançou altas taxas de crescimento das receitas orçamentárias, com taxas inferiores de endividamento, mediante promoção da intensificação da arrecadação de tributos próprios, acompanhado pelo crescimento de receitas próprias não tributárias, diminuindo a dependência das transferências intergovernamentais.

Os gestores demonstram um comportamento ativo, enfrentando velhas práticas clientelistas e patrimonialistas, vencendo uma cultura de irresponsabilidade fiscal pela busca de uma eficiência na gestão fiscal na arrecadação de receitas.

5. CONCLUSÕES

A LRF, ao estabelecer normas de finanças públicas a todos os entes federados, inseriu no sistema jurídico o conceito de responsabilidade na gestão fiscal, cuja principal regra assenta-se no equilíbrio das contas públicas. Para os municípios, esse equilíbrio é incentivado pela ampliação da arrecadação própria e limitação da atuação dos GSN na realização de despesas, na contratação de operações de crédito, na formação de déficits e no estoque da dívida pública, tudo sob pena de responsabilização pessoal (do gestor) e institucional.

Para atingir seus objetivos, a LRF introduziu regras que fomentam o planejamento, a transparência e o controle, associadas a instrumentos de gestão como os anexos de risco e metas fiscais da LDO; o RGF e o RREO.

As regras trazidas pela LRF e as normas subsidiárias para a gestão das receitas instaram os municípios a arrecadar os tributos sob sua competência, instituindo comandos tanto para a previsão de receitas, como para o acompanhamento de sua realização, entre muitas outras regras. Limitou-se, também, a capacidade dos municípios de contrair empréstimos ao teto de 120% da sua receita corrente líquida.

Observa-se que, a partir da LC nº 101/2000, a preocupação com gestão das receitas públicas foi elevada a um patamar superior. A instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos sob competência constitucional, de cada ente federado, constituem requisito essencial da Responsabilidade na Gestão Fiscal, vedando-se transferências voluntárias para os entes que não observem esta regra.

Em um cenário cujas demandas sociais e as despesas para seu atendimento aumentam a cada dia, os recursos para os municípios se tornam cada vez mais escassos e preciosos. Assim, a eficiência fiscal se torna uma meta essencial dos governos que pretendam atingir algo que se aproxime de uma “responsabilidade social”, atendendo, minimamente, as referidas demandas. Obedecer as normas para a responsabilidade fiscal se tornou pré-requisito para atender às demandas sociais, não porque a LRF expresse qualquer comando direto para essa área, mas, principalmente, porque a sua desobediência implica na restrição das transferências voluntárias

para os municípios, o que, conseqüentemente, diminui a capacidade de investimento destes entes.

Alguns municípios, para conseguirem corresponder a essas novas atribuições, libertaram-se da inércia acomodativa, de certo modo fomentada pelo sistema de transferência de recursos, e implementaram não apenas políticas de responsabilidade fiscal, mas, também, de eficiência fiscal, conseguindo resultados significantes, ainda que haja um amplo potencial a ser explorado. Contudo, o crescimento da arrecadação não deve, nem precisa ser, promovido pelo mero aumento de alíquotas, mas fundamentalmente em critérios de justiça fiscal.

A eficiência fiscal não depende apenas da instituição de mecanismos legais, mas da sua conjugação com o efetivo exercício de práticas e investimentos em instrumentos de gestão, com critérios de justiça fiscal. Nesse sentido, a gestão fiscal eficiente deve agir nos planos político e técnico, de forma a: investir nas suas Administrações Tributárias, para que conheçam o efetivo potencial de arrecadação; atualizar e racionalizar normas, informações e procedimentos do fisco; não se fundamentar no aumento voraz das alíquotas, mas na manutenção do valor efetivo da base de cálculo e na fiscalização efetiva dos sujeitos passivos da obrigação tributária, para que cada um destes seja responsável pela respectiva cota de tributos; possibilitar aos munícipes conhecer o que efetivamente se arrecada, de quem e como esse dinheiro é aplicado e; escutar as demandas da comunidade e apresentar as dificuldades enfrentadas pela Administração Pública, mediante fóruns de participação, como o Orçamento Participativo, fomentando, assim, a voluntariedade do contribuinte.

O efetivo e eficiente exercício da competência tributária por parte do ente não constitui em nenhum demérito, ao contrário, ampliar a eficiência fiscal ao máximo possibilita que um maior número de contribuintes deixe de ser penalizado pela ineficiência e leniência estatal.

Observamos ao longo deste trabalho que Alagoinhas, apesar de não se constituir em um município caracteristicamente pobre, também não possui características geográficas e econômicas que o destaquem no cenário nordestino como uma potência econômica. Sem possuir fatores exógenos significantes, a PMA foi palco de um crescimento orçamentário extraordinário, bem acima das médias regional e nacional para o período, constituindo, segundo a opinião dos seus gestores, uma revolução nas finanças do Município. Esse fato mereceu um estudo acerca do fenômeno, o qual demonstrou, ao seu final, que as práticas adotadas reverteram-se em resultados.

Com base no referencial histórico existente e contrariando o que normalmente poderia ser

esperado para um município nordestino com as características de Alagoinhas, respondemos a seguinte pergunta de partida: como a PMA, mesmo atendendo às regras e limites para endividamento estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conseguiu aumentar suas receitas na gestão 2001/2004 e exercícios 2005/2006.

Foram levantadas duas hipóteses que se complementam, indicando, primeiro, que os gestores da PMA, ao assumirem o mandato em 2001, buscaram implementar uma gestão fiscal responsável e mais eficiente, elevando a arrecadação da receita própria, adequando a legislação fiscal e, o Cadastro de Contribuintes, aumentando a fiscalização e melhorando a relação com seus contribuintes. Com o crescimento das receitas próprias, os gestores municipais adequaram o percentual de endividamento aos limites impostos pela LRF e legislação pertinente. Segundo, os mencionados gestores, ao atuarem no sentido da observância das regras de destinação mínima de recursos vinculados e enquadramento da dívida municipal abaixo dos limites legais, possibilitaram a adesão da PMA a Programas Federais que repassaram recursos, o que permitiu um aumento ainda maior das receitas.

Assim, confirmando as hipóteses levantadas quando do início da pesquisa, aferimos, por meio das informações levantadas e entrevistas realizadas, que a gestão Ramos conseguiu aumentar suas receitas próprias, tanto na gestão 2001/2004 como nos exercícios 2005-2006. O crescimento do orçamento municipal, sem o correspondente endividamento, não foi dependente do aumento de transferências intergovernamentais de recursos, pois ainda que as transferências e a dívida tenham aumentado em termos absolutos, suas importâncias relativas caem progressivamente ano a ano, a partir de 2001, até atingir o patamar de 72% do orçamento. Nesse ponto, identifica-se que o aumento das receitas e a diminuição da importância das transferências foram conseqüências diretas do crescimento da arrecadação própria municipal, constituída pelas receitas originárias (receita industrial e de serviços, entre outras) e derivada do município (tributárias).

O aumento de receita própria, no período 2001/2006, permitiu o pagamento de 12% da dívida, em 2001(diminuindo imediatamente a relação DCL/RCL de 125% para 92,68%), sendo mantida ao longo das duas gestões uma curva decrescente no percentual de endividamento municipal frente à capacidade de gerar receitas (significativamente abaixo dos limites estabelecidos pelo Senado), o que possibilitou ao Município saúde financeira para buscar e receber transferências voluntárias via convênios ou operações de crédito, como foi realizado, provendo preciosos recursos para investimentos no local.

Os resultados fiscais obtidos pela PMA, comparativamente à média de arrecadação dos

municípios da Região Nordeste e do Brasil, no período 2001/2005, superaram a taxa de crescimento destes e, em alguns casos, os próprios valores arrecadados em termos absolutos. Se o critério for a arrecadação orçamentária per capita, observaremos, também, uma curva ascendente no patamar de R\$ 242,00 ao término do mandato em 2000, alcançando ao final de 2006 o impressionante valor de R\$ 712,00. Deve ser ressaltado que todo o aumento de arrecadação própria (tributárias e não tributárias), em termos absolutos, não acarretou em crescimento significativo da apropriação sobre o PIB municipal e conseguiu diminuir a dependência do referido município das transferências intergovernamentais.

Ainda que a execução da Dívida Ativa tenha sido alvo de alerta pelo Tribunal, em razão do baixo percentual de realização do seu saldo, essa tem apresentado resultados bastante significativos nos últimos anos. Enquanto a execução da Dívida Ativa, em 2000, correspondia a 0,1% do seu saldo (apenas R\$ 10 mil reais), em 2006, saltou para pouco mais de R\$ 1 milhão de reais, correspondendo a 10.000% da arrecadação de 2000.

A arrecadação própria do município de Alagoinhas, composta por receitas originárias e derivadas, teve o seu crescimento como resultado de uma ação direta e deliberada dos gestores municipais, os quais vislumbraram desde a campanha eleitoral a possibilidade de melhorar as condições de vida da população, investindo na Administração Tributária e adotando práticas e instrumentos que possibilitaram o crescimento das receitas do Município. Com isso, alcançaram uma gestão fiscal eficiente, respeitando os princípios de justiça fiscal e determinações do ordenamento jurídico pátrio.

Os referidos instrumentos e práticas envolveram a atualização dos diplomas legais, especialmente os tributários, readequando alíquotas, e a reestruturação organizacional da Secretaria da Fazenda do Município. Tal reestruturação delineou competências, instituiu procedimentos, contratou pessoal, possibilitando melhoras no controle e arrecadação dos tributos e; investiu em tecnologia e *softwares* para gestão tributária, possibilitando o recadastramento de prestadores de serviços e dos imóveis, inclusive com o mapeamento do território do município por geoprocessamento, bem como a precisa atualização da planta genérica de valores, de modo que fosse obtido o valor real dos imóveis, o que permitiu não apenas a atribuição do efetivo valor à base de cálculo dos tributos, como uma fiscalização mais efetiva dos contribuintes. No campo do controle interno, foi criada a Controlaria Geral do Município, algo inovador na Bahia (mas não exclusivo, ainda que pouco difundido nas municipalidades baianas). Pode-se citar, ainda, os investimentos em treinamento de servidores responsáveis pela gestão fiscal e orçamentária.

As ações técnicas foram realizadas em paralelo às ações no campo político, no qual podemos destacar a sensível melhora da relação com os contribuintes, por meio do aumento da transparência, com a publicação dos relatórios e realização das audiências previstas em lei, reforçados pela instituição do orçamento participativo e a prestação de contas que integraram ao processo orçamentário a população das áreas urbana e rural.

A melhora na relação com os cidadãos, principalmente com as classes mais necessitadas por meio da implantação do OP, possibilitou ao poder público demonstrar como eram aplicados os recursos públicos, bem como as limitações existentes para a alocação destes, ao passo que permitiu à população compreender o processo orçamentário e fiscalizar a aplicação dos recursos gastos pela PMA. Esse entendimento é reforçado pelos resultados obtidos em estudos realizados sobre o orçamento participativo de Alagoinhas e pelo resultado eleitoral em 2004. Entendemos que, mesmo com recursos limitados, o OP propiciou a aproximação da população de Alagoinhas com o ente público, com um efeito multiplicador quanto à fiscalização da alocação dos recursos, não apenas aqueles ligados ao OP, mas de todo orçamento.

Podemos afirmar, mesmo com as deficiências apontadas pelo TCM/BA, que a gestão fiscal do Município de Alagoinhas promovida pelos seus gestores, quanto a arrecadação das receitas, em acordo com a LC. nº 101/2000, além de responsável, foi eficiente.

Identificou-se, ainda, que a gestão Ramos, logo em seu início, conseguiu honrar os compromissos internos (folha de pessoal) e externos (fornecedores), ampliando ao longo de seis anos a prestação de serviços a população, mediante uma política de incremento da arrecadação, em busca da eficiência na gestão fiscal, calcada na transparência, planejamento e controle.

Esse entendimento se assenta no fato de que as práticas de cunho técnico adotadas não se fundamentaram no simples aumento de alíquotas, pois, nos últimos seis anos, estas não sofreram majoração, mas apenas uma readequação em faixas quando da promulgação do vigente Código Tributário do Município, em 2001. Tais práticas foram resultado da ampliação da base de contribuintes e intensificação da fiscalização, o que possibilitou, inclusive, a concessão de isenção a uma gama de cidadãos carentes.

Com base na análise do conteúdo das entrevistas realizadas com gestores do Executivo municipal e dos pareceres prévios do TCM/BA, observa-se, que além de ter cumprido as determinações da LRF, da Legislação Federal e do TCM, essas normas influenciaram

positivamente a gestão da PMA; o que pode ser observado pela franca diminuição de falhas e erros na execução orçamentária e na prestação das contas apresentadas, conforme decisões proferidas pelo referido Tribunal.

Devido às limitações temporais que envolvem uma pesquisa acadêmica desta natureza, sugerimos a realização de outros estudos que verifiquem os resultados obtidos pela PMA e demais municipalidades, tanto no que se refere ao período iluminado por este trabalho, mas alcançando, também as gestões findouras em 2008. Ou seja, estudos que contemplem inteiramente os dois mandatos posteriores à LRF, não apenas porque existirão dados consolidados referentes às duas gestões completas, mas em razão das alterações a que o Sistema Tributário Nacional será submetido nos próximos anos, principalmente no que tange à repartição de tributos e o sistema de transferências intergovernamentais.

Por fim, não podemos deixar de apontar, mesmo não sendo o escopo deste trabalho, que, ainda que o crescimento da arrecadação do Município tenha sido baseado no aumento da eficiência da arrecadação sobre uma base tributária local, o Prefeito conseguiu reeleger-se com margem expressiva de votos, o que sugere que as antigas práticas patrimonialistas e clientelistas, associadas a não cobrança de tributos, talvez já não sejam mais os fatores determinantes para o sucesso político no interior da Bahia, pelo menos em algumas localidades.

O caso Alagoinhas mostra que não houve apenas o esforço de “arrecadação ensandecida”, inserta nos parâmetros do ideário neoliberal, mas, um esforço combinado para a busca do binômio transparência/participação com o planejamento. Fica claro que essa experiência pode ser típica de uma administração que combina eficiência fiscal com “eficiência democrática”.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Ed. Pioneira, 1998.

ARAÚJO, Érika; OLIVEIRA, André de Paulo. Federalismo fiscal receita municipal: a importância das transferências do FPM e do SUS. **Informe-se**, Secretaria para Assuntos Fiscais - SF nº 28, Junho, 2001. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 01 jan. 2006.

ARAÚJO, Wilson José de; MORAES, Tiago Cacique de. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): balanço preliminar e impactos sobre governos municipais. In: ENANPAD, Atibaia. **Anais...** Atibaia, 2003. Disponível em: <<http://anpad.org.br/enanpad/2003/dwn/enanpad2003-fin-1797.pdf>> . Acesso em: 01 jan. 2007.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. [online]. jun. 1999, vol.14, no.40, p.111-141. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0102-6909. Acesso em: 28 dez. 2005.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, abr./jun. 2004, vol.18, nº 2, p.17-26.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, set. 2002, vol.23, nº 80, p.25-48.

ASAZU, Claudia Yukari ; ABRUCIO, F. L. . A gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): a construção de uma agenda. In: ENANPAD. **Anais...** Atibaia 2003. Disponível em <<http://anpad.org.br/enanpad/2003/dwn/enanpad2003-pop-1361.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2006.

ASSUNÇÃO, Dione Freitas. **Análise geográfica de uma cidade média do estado da Bahia: o caso de Alagoinhas**. Alagoinhas: UFBA, 1977.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Informações Municipais 1997**. Salvador: TCM/BA, s.d. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2005.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Informações Municipais 1998**. Salvador: TCM/BA, s.d. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2005.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Informações Municipais 1999**. Salvador: TCM/BA, s.d. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br>>. Acesso em: 16 dez.

2005.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Informações Municipais 2000**. Salvador: TCM/BA, s.d. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2005.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Informações Municipais 2001**. Salvador: TCM/BA, s.d. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2005.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Informações Municipais 2002**. Salvador: TCM/BA, s.d. Disponível em: <<https://www.tcm.ba.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2005.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15ª. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARROS, Salomão A. **Vultos e feitos do município de Alagoinhas**. 1979. Mimeografado.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995. 272 p.

BATISTA Jr., Paulo Nogueira. **Fiscalização Tributária no Brasil: uma Perspectiva Macroeconômica**. São Paulo: Instituto de estudos avançados, 2002. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/artigos>>. Acesso em: 01 jun. 2007.

BOVO, Jose Murari. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 35, p. 93-117, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 dez. 2005.

_____. **Exposição de Motivos Interministerial-EMI nº 106/MOG/MF/MPAS de 13 de abril de 1999**. Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2005.

_____. **Exposição de Motivos 756/MF de 07 de dezembro de 1998**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 16 dez. 2005.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 01 dez. 2005.

_____. **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: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 01 dez. 2005.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 01 dez. 2005.

_____. **Memorando de Política Econômica de 13 de novembro de 1998.** Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/1998/r981113-anx1.html>>. Acesso em: 16 dez. 2005.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas**: manual de procedimentos aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 3ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2006. 231 p.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais.** 2005. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 08 fev. 2007.

_____. **Nota Técnica do Senado Federal, s/n de fevereiro de 2000.** Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2005.

_____. **Programa de Estabilidade Fiscal para o triênio 99/2000/2001.** Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/1998/P981028.asp>>. Acesso em: 16 dez. 2005.

_____. **Resolução Senado Federal nº 40, de 2001.** Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art.52, VI e IX, da Constituição Federal.

_____. **Resolução Senado Federal nº 43, de 2001.** Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

BREMAEKER, François E. J. de. A aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e o pacto federativo. **Boletim de Conjuntura Econômico-Financeira.** Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

_____. A crise financeira dos municípios: foi só uma questão de tempo. **Boletim de conjuntura econômico-financeira.** Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

_____. **A receita tributária dos Municípios brasileiros em 2001.** IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO. Rio de Janeiro: IBAM, 2002. 28p.

_____. **A receita tributária dos Municípios brasileiros em 2002.** IBAM /APMC /NAPI /IBAMCO. Rio de Janeiro: IBAM, 2003c. 29p.

_____. **A receita tributária dos Municípios brasileiros em 2003.** IBAM/ APMC/ NAPI/ IBAMCO. Rio de Janeiro: IBAM, 2004. 29p.

_____. **A receita tributária dos Municípios brasileiros em 2004.** IBAM /ENSUR /CEIF /IBAMCO. IBAM. Rio de Janeiro, 2005. 31p.

_____. **A receita tributária dos Municípios brasileiros em 2005.** IBAM /ENSUR /CEIF /IBAMCO. Rio de Janeiro: IBAM, 2006. 33p.

_____. **A situação fiscal dos Municípios brasileiros em 2001.** IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO. Rio de Janeiro: IBAM, 2003, 23p.

_____. **A situação fiscal dos Municípios brasileiros em 2002.** IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO. Rio de Janeiro: IBAM, 2003b, 23p..

_____. Novos impactos sobre o pacto federativo: continua a sangria das finanças municipais. **Boletim de conjuntura econômico-financeira.** Rio de Janeiro: IBAM, 2006.

_____. **Panorama das finanças municipais em 2001.** IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2003. Rio de Janeiro: IBAM, 2003d, 21p.

_____. **Panorama das finanças municipais em 2005.** IBAM/ENSUR / CEIF / IBAMCO. Rio de Janeiro: IBAM, 2005. 36 p. (Estudos especiais, 184)

_____. **Propostas para reduzir os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças municipais.** Rio de Janeiro: IBAM, 2000.

_____. Um paradoxo financeiro para os municípios: o aumento das receitas transferidas pode aumentar a sua vulnerabilidade no futuro. **Boletim de conjuntura econômico-financeira.** Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de Responsabilidade Fiscal & orçamento público municipal.** Curitiba: Juruá, 2005. 196 p.

CASTRO, José Nilo de. **Responsabilidade Fiscal nos Municípios.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 240 p.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública. In: EnANPAD. **Anais...** Salvador, 2006. Disponível em: <<http://www.enanpad.org.br>>. Acesso em: 08 fev. 2007.

CISNE, José Joaquim Neto. **Administração tributária e democracia participativa – proposta de cidadania fiscal.** Sobral: Ed. UVA, 2002.

COSTA, Alexandre Marino. **Análise da gestão do IPTU:** interrelações da gestão territorial e administração tributária municipal. 2004, 215p. Tese (Doutorado) UFSC. Florianópolis, 2004.

CRUZ NETO, Claudemiro Ferreira da. **Território e poder:** orçamento participativo como política territorial de governo em Alagoinhas/Ba (Brasil). 2005, 141 f. Dissertação (Mestrado) – Centro de Educação e Ciências Humanas – Universidade Federal de Sergipe. Aracaju, 2005

CRUZ, Flávio de (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada:** Lei Complementar nº 101/2000, de 4 de maio de 2000. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DIAS FILHO, Jose Maria. **Gestão tributária na era da responsabilidade fiscal:** propostas para otimizar a curva da receita utilizando conceitos de semiótica e regressão logística. 2003. 265 f. Tese (Doutor) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Contabilidade e Atuária, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 14ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FEISTEL, Egon Cristiano. **O custeio baseado em atividades e o atendimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal:** o caso DETRAN/GO. 2002. 141 f. Dissertação (Mestre) - Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/9808.pdf>>. Acesso

em: 14 dez. 2006.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha (Coord.). **Texto para discussão nº 547.** Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal. 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2005.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Texto para discussão nº 1223.** Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: IPEA, 2006.

GIUBERTI, Ana Carolina. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In ANPEC, 2005, Disponível em: <<http://www.anpec.org.br>>. Acesso em: 15 jan. 2007.

GOMES DA SILVA, Manuel. **Incentivos fiscais como instrumento do planejamento tributário no Estado de Goiás.** 2002. 139 f. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Dissertação (Mestre). Engenharia de Produção (Gestão da Qualidade e Produtividade) UFSC, Florianópolis, 2002.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** Rio de Janeiro: IBAM, 2001, 140p.

HARADA, Kiyoshi . **Dicionário de direito público.** São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Direito Financeiro e Tributário.** 11ª ed. São Paulo: Atlas . 2003.

_____. **Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: Juarez de Oliveira. 2002.

Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund. **The World Economic Outlook, including the Causes and Effects of the Asian Crisis.** Washington, 1998. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/cm/1998/041698a.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2005.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** guia de orientação para as Prefeituras. São Paulo: EAESP, 2001.

KHAIR, Amir Antônio; VIGNOLI, Francisco Humberto. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** Manual de Crescimento da Receita Própria Municipal. 2ª ed. São Paulo: FGV, 2002.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública:** teoria e prática. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

KOSCIANSKI, Rogério. **O orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.** 2003, 185 f. Tese (Doutor) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

LINO, Pedro. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Políticas fiscais e *accountability*: o caso brasileiro. **Enanpad**, Anais... Rio de Janeiro. 2003. Disponível em: <<http://anpad.org.br/enanpad/2003/dwn/enanpad2003-gpg-1116.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2006.

- LOURENÇON, Cândido. **O orçamento municipal como elo de ligação entre o planejamento operacional e as finanças**. 2001. 178 f. Dissertação (Mestre) - Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2001.
- LUBISCO, N. M. L.; VIEIRA, S. C. **Manual de estilo acadêmico**: monografias, dissertações e teses. Salvador: EDUFBA, 2003.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. 468 p.
- _____. **Curso de Direito Tributário**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MATIAS PEREIRA, José. **Economia Brasileira**. 1ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- _____. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003b.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- _____. **Direito Municipal Brasileiro**. 9ª edição. São Paulo: Malheiros editores. 1997.
- MELO, Luciane Paiva d'Ávila. A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Congresso Nacional. **ENAPG**, Rio de Janeiro, 2003. CD-ROM.
- MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. **Texto para discussão nº 1142**. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a Lei e Responsabilidade Fiscal**: finanças públicas democráticas. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Curso prático de direito administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Aplicação temporal da Lei e Responsabilidade Fiscal. In QUADROS, Cedônio (org). **Responsabilidade Fiscal**: estudos e orientações, uma primeira abordagem. São Paulo: Editora NDJ, 2001.
- MOURA NETO, João S.; PALOMBO, Paulo Eduardo Moledo. Lei de Responsabilidade Fiscal, transferências e a arrecadação própria dos municípios brasileiros. **ENANPAD**, Anais... Salvador, 2006.
- NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101 de 2000**: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: STN. 2001.
- NICÁCIO, JOSÉ ÂNGELO. **Elementos necessários para o planejamento da sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte**. 2002, 175 F. Tese (Doutor)

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2002.

NÓBREGA, Marcos. **Federalismo seletivo e equalização fiscal**: o novo modelo de gestão fiscal e o impacto nos entes subnacionais. Disponível em: <http://www.esmape.com.br/downloads/equalizacao_fiscal.pdf> Acesso em: 01 jan. 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade Fiscal**. 2ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

ORTOLANI, Fernando, CAMPELO; Carlos Alberto G. B.; MATIAS, Alberto Borges. A relação (in)existente entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social nos municípios paulistas. **Enanpad. Anais...** Rio de Janeiro, 2003. CD-ROM.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Reflexões sobre a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal à administração judiciária. In Quadros, Cedônio (org). **Responsabilidade Fiscal**: estudos e orientações, uma primeira abordagem. São Paulo: editora NDJ, 2001.

PERES, Lázaro Borges. **A contabilidade governamental em face da Lei de Responsabilidade Fiscal**: o caso do Estado de Goiás. 2003, 182 f. Dissertação (Mestre) - Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003. Disponível em: <<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/9819.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2006.

PINHO, Jose Antonio Gomes. Inovação em contexto de múltiplas adversidades: o caso de Vitória da Conquista Bahia. In: JACOBI, Pedra e PINHO, José Antonio Gomes de (orgs). **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 204p.

_____. Inovação na gestão municipal no Brasil: a voz dos gestores municipais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, fevereiro, 2004, v.19, nº 35.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um Estudo Exploratório em Seis Municípios da Região Metropolitana de Salvador. **ENAPG. Anais...** Rio de Janeiro, 2003. CD-ROM.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley; CERQUEIRA, Sonia Margarida Bandeira. Gestão pública em busca de cidadania: experiências de inovação em Salvador. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, v. 5, junho de 1997.

PINHO, José Antonio Gomes de; SANTANA, Mercejane Wanderley. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. in: Fischer, Tania (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. 344p.

_____. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, abril de 2001.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Painéis de indicadores contábeis para diagnóstico financeiro e fiscal de municípios**. 2002. 311 f. Dissertação (Mestre) - Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em:<<http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/8388.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2006.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L.V. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. 2ª ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RASTELLI, Narciso Luiz. **A contabilidade como instrumento de planejamento e controle de gestão operacional na busca da eficiência da administração pública de pequenos e médios municípios**. 2003. 215f. Dissertação (Mestre) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2003.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2003.

RICCI, Mayra Landim. **A formação cidadã e a dimensão educativa da participação: a experiência do orçamento participativo de Alagoinhas – Bahia**. . 2005. Dissertação (Mestre em Educação e Contemporaneidade) - Universidade do Estado da Bahia. Salvador: UNEB, 2006.

RUAS, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. 1999, Disponível em: <<http://www.ufba.br/~paulopen>>. Acesso em: 20 dez. 2006.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Lei de Responsabilidade Fiscal, *accountability* e cultura política do patrimonialismo**: um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. 2004. 177 f. Dissertação (Mestre) - Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br>>. Acesso em: 14 dez. 2006.

SANTOS, Reginaldo Souza. Notas metodológicas para a concepção de uma nova política social para o Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. nov/dez. 2002. p.933-957.

SANTOS, Reginaldo Souza. RIBEIRO, Elizabeth Matos. Poder municipal: participação, descentralização e políticas públicas inovadoras. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. mai/jun. 2005, p.703-729.

SANTOS, Reginaldo Souza; et al. da. Finanças Públicas no Brasil: a recuperação de um debate. ENAPG. **Anais...**Rio De Janeiro, 2003. CD-ROM.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16ª edição, São Paulo: Malheiros editores, 1999.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 25ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA, Luiz Fernando; VIANNA, Daniela Reis. O Fundef no município de Alagoinhas: uma avaliação de impactos. **Gestão em Ação**, Salvador, v.6, n.2, p.173-184, jul./dez. 2003.

SIQUEIRA, Marcelo Lettieri; RAMOS, Francisco S. Evasão fiscal do imposto sobre a renda: uma análise do comportamento do contribuinte ante o sistema impositivo brasileiro.

Economia Aplicada, Ribeirão Preto, v. 10, n. 3, 2006. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502006000300006&lng=en&nrm=iso)

80502006000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 Feb 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S1413-80502006000300006.

SOUZA, Celina. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. [online]. fev. 2003, vol.18, no.51, p.15-20. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 18 de dezembro 2005.

_____. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociologia Política**, Junho, 2005, nº.24, p.105-121.

_____. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, 2003, vol.46, no.2, p.345-384.

_____. **Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências**. Lua Nova: São Paulo, nº 52, p.5-28. 2001.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciênc. Saúde Coletiva.**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 de dezembro de 2005. .

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo: **São Paulo Perspectiva**. [online]. abr./jun. 2004, vol.18, no.2, p.27-41. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 de dezembro de 2005.

_____. Políticas Públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães, **Workshop sobre Políticas Públicas e Avaliação**, dez. 2002

TOLEDO JR. Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciqueira. O município e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: QUADROS, Cedônio (org). **Responsabilidade Fiscal: estudos e orientações**, uma primeira abordagem. São Paulo: editora NDJ, 2001.

WAMPLER, Brian; BARBOZA , Hélio Batista. Fortalecimento financeiro do município com justiça fiscal a serviço da cidadania In: FARAH, Marta Ferreira; BARBOZA, Helio Batista. **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV. 2000, 296 p.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VIGNOLI, Francisco Humberto (coord.). **A Lei de responsabilidade fiscal comentada para municípios**. São Paulo: FGV/EAESP, 2002. 316 p.

ANEXOS

Anexo A – Lista de entrevistados

Cargo	Nome
Prefeito do Município de Alagoinhas/BA	Joseildo Ribeiro Ramos
Vice-Prefeito do Município	Pedro Marcelino Pinto Neto
Secretário de Fazenda do Município	Milton Secondino Nascimento
Secretária de Administração do Município	Maria Natalice Lourenço da Silva
Controladora Geral do Município (2001/2005)	Maria do Carmo Santos
Diretor de Administração Tributária da SEFAZ/ALA	Jean Ander Martins Santos Silva
Auditora Fiscal de Tributos da SEFAZ/ALA	Carine Jansen Batista Neves
Diretora Geral do SAAE/ALA	Maria das Graças de Castro Reis
Diretora Administrativa, Financeira e Contábil do SAAE/ALA	Alcimara Souza de Menezes
Coordenador de Arrecadação do SAAE/ALA	Antonio Lino de Amorim Souza
Ex-gerente comercial do SAAE/ALA (2001/2005)	Manoel Messias Oliveira
Inspetor do TCM 8ª IRCE/Alagoinhas	Ramon Luis Oliveira Pinto
Técnico de Controle Externo do TCM 8ª IRCE/Alagoinhas	Solicitou não ser identificado

Anexo B – Questões apresentadas aos entrevistados

<u>Questões apresentadas ao Prefeito.</u>
<ul style="list-style-type: none"> • A partir da LRF o município foi comandado a cobrar seus tributos, a limitar os gastos, a conter a folha e a publicar uma série de relatórios como o senhor percebe estas regras? • Com a LRF a administração municipal sentiu a necessidade de buscar outras fontes de recursos de uma maneira clara? Esta foi uma política explícita? • Quais medidas foram implementadas para aumentar as receitas do município? Houve auxílio técnico externo? Consultorias, Estado da Bahia, União ou outros municípios? • A LRF acaba sendo uma aliada (um balizamento) da administração pública ou uma inimiga? Por quê? • Para o senhor quais são as dificuldades para aumentar os tributos (ou, pelo menos, aumentar a cobrança), em especial o IPTU/ISS, considerando que em uma cidade pequena/média recai sobre um número pequeno de contribuintes e todo mundo se conhece? Essas classes sociais que pagam o imposto dão apoio à sua administração ou são opositoras? • Como a atual gestão lidou com a questão do endividamento herdado das gestões passadas? Como o senhor vê as regras e limites para endividamento presentes na LRF? • Quem é o responsável pelas políticas fiscais do município? O Secretário de Finanças tem autonomia para decidir quais serão as estratégias para aumentar a arrecadação municipal? • Qual a opinião do senhor sobre o que a CF/88 concedeu aos municípios? O que mudou desde então? • Como o senhor percebe o processo de descentralização da execução das políticas públicas da União para Estados e Municípios, notadamente aquelas ligadas à saúde e educação? • Quanto à questão do federalismo brasileiro e à disposição constitucional que inclui os municípios no pacto federativo, hoje os municípios são efetivamente representados nas assembleias estaduais e no Congresso? O senhor considera que o município é efetivamente um ente autônomo dentro do pacto federativo? • O município tem sua organização firmada a partir de sua Lei Orgânica. Alagoínhas promulgou a sua apenas em 2004, ou já havia um anterior? Caso afirmativo por que foi atualizada? Para o senhor qual a importância da Lei Orgânica? • Durante o 1º mandato do senhor foram implementadas importantes leis no que tange à administração do município, pois além da LOM foram promulgadas as leis que tratam do Código Tributário Municipal e da reforma administrativa entre outras, como foi a relação do Executivo com a Câmara de Vereadores? • O TCM identificou que ainda que os relatórios previstos na LRF tenham sido regularmente emitidos, em alguns momentos houve desrespeito aos prazos legalmente estabelecidos. Quais foram os principais problemas encontrados para o cumprimento temporal da regra? Os relatórios determinados pela LRF tem alguma utilidade para o gestor? • O TCM vem apontando desde 2001 uma deficiência na execução de Dívida Ativa, qual a dificuldade que o município tem encontrado para efetivar a execução destes débitos? Quais as perspectivas futuras para o recebimento dos valores inscritos em Dívida Ativa? • O senhor considera que sua gestão fiscal é responsável? Por quê? • Como a PMA percebe a cobrança dos tributos municipais por parte da prefeitura de Alagoínhas? Eles são cobrados de uma forma justa, insuficiente ou excessiva?
<u>Questões apresentadas ao Vice-Prefeito e Secretário de Cultura da PMA/ALA</u>
<ul style="list-style-type: none"> • A LRF trouxe alguma mudança no planejamento e captura de recursos? • Quais foram os aspectos controversos da LRF?
<u>Questões apresentadas ao Secretário de Fazenda – 1ª</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Qual a responsabilidade da SEFAZ/ALA para a adequação da gestão as regras da LRF? Houve planejamento prévio? • Houve um planejamento prévio para alcançar uma eficiência fiscal? • O senhor tem alguma crítica a LRF?
<u>Questões apresentadas ao ex-Gerente Comercial do SAAE/ALA</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Quais foram as implicações da LRF para a gestão municipal?
<u>Questões apresentadas ao Secretário de Fazenda – 2ª</u>
<ul style="list-style-type: none"> • As Receitas tributárias de Alagoínhas em 2001 eram em torno de R\$ 2.600.000, ao final de 2004, de R\$ 5.700.000; para 2006 está previsto quase R\$8.500.000, a que se deve esse crescimento de 227% da receita tributária do município? <ul style="list-style-type: none"> ➢ Que estratégias foram implementadas na gestão 2001-2004 e estão sendo implementadas para 2005-2008 para o IPTU, ISS, IBI e Taxas? ➢ Houve aumento de base de cálculo dos tributos? Aumento de alíquota? Diminuição na sonegação fiscal? Recadastramento dos contribuintes? ➢ Como tem sido realizada a previsão de arrecadação anual e como é feito o acompanhamento da sua

- realização?
- Existe um banco de dados dos contribuintes dos diversos tributos e eles se ligam de algum modo?
 - Que medidas têm sido tomadas em relação a Dívida Ativa?
 - Existe algum apoio técnico ou financeiro do governo federal e estadual para aumentar a eficiência da estrutura de arrecadação municipal?
 - Existe algum programa de capacitação de servidores?
 - As receitas de transferência aumentaram de R\$ 31.700.000, em 2001, para R\$ 54.000.000, em 2004, e previsão de R\$ 66.000.000 para 2006. A que se deve o crescimento destas transferências em 70%, no primeiro mandato, e quase 110% no acumulado dos últimos 5 anos e meio?
 - As transferências do FPM, IPVA e ICMS têm crescido acima da média dos municípios de porte semelhante ao de Alagoinhas. Isso se deve ao crescimento econômico e populacional do município ou a alguma gestão junto ao estado da Bahia e governo federal?
 - Como é realizada a previsão destas receitas e efetuado o acompanhamento destas?
 - Como foi o relacionamento do governo municipal com o Estado e a União?
 - As receitas de capital aumentaram de modo mais vultuoso nos anos de 2004 à 2006, qual sua origem e como ela se insere no planejamento das contas municipais?
 - Como é realizado o planejamento da captação e pagamento de empréstimos para Alagoinhas? Qual a situação atual do endividamento do município?
 - Em que tem sido aplicado esses valores captados?
 - Apesar da Prefeitura ter incrementado de modo significativo a arrecadação de receitas próprias, a administração foi reeleita para um novo mandato, como o senhor entende a relação entre o fisco e o contribuinte no município?
 - Qual é o papel dos conselhos municipais na política fiscal do município?
 - Qual o papel e como funciona o orçamento participativo na sua visão?
 - Como funciona o relacionamento da SEFAZ/ALA com as demais Secretarias que tratam do orçamento municipal?
 - E em relação a Câmara de Vereadores?
 - Como funcionou a estrutura de pessoal no primeiro mandato e sua relação com a gestão fiscal? Quais as perspectivas para a segunda gestão?

Questões apresentadas ao Secretário de Fazenda – 3ª

- Qual a opinião do senhor sobre o que a CF/88 concedeu aos municípios? O que mudou desde então?
- A partir da LRF o município foi comandado a cobrar seus tributos, a limitar os gastos, a conter a folha e a publicar uma série de relatórios. Como o senhor percebe estas regras?
- Com a LRF a administração municipal sentiu a necessidade de buscar outras fontes de recursos de uma maneira clara? Esta foi uma política explícita?
- Quem é o responsável pelas políticas fiscais do município? Quais medidas foram implementadas para aumentar as receitas do município? Houve auxílio técnico externo? Consultorias, Estado da Bahia ou União?
- Para o senhor quais são as dificuldades para aumentar os tributos (ou, pelo menos, aumentar a cobrança), em especial o IPTU/ISS, considerando que em uma cidade pequena/média recai sobre um número pequeno de contribuintes e todo mundo se conhece? Essas classes sociais que pagam o imposto dão apoio a sua administração ou são opositoras?
- Como a atual gestão lidou com a questão do endividamento herdado das gestões passadas? Como o senhor vê as regras e limites para endividamento presentes na LRF?
- Existe pressão por parte do Prefeito e de outros secretários no sentido de afrouxar a política fiscal ou pressão por recursos? Qual é a sua relação com o Prefeito, é igual dos outros secretários ou a Fazenda é vista como uma super secretaria?
- Como a PMA percebe a cobrança dos tributos municipais? Eles são cobrados de uma forma justa, insuficiente ou excessiva?
- Porque a Taxa de Licença Especial; Taxa de Licença Relativa ao Abate de Animais e Taxa de Iluminação existente no CTM/ALA de 97 deixaram de ser contempladas no novo Código Tributário?
- O Senhor considera que a gestão fiscal da prefeitura de Alagoinhas é responsável? Por quê?
- A LRF acaba sendo uma aliada (um balizamento) da administração pública ou uma inimiga? Por quê?
- Durante o 1º mandato foram implementadas importantes leis no que tange à administração do município, pois além da LOM foram promulgadas as leis que tratam do Código Tributário Municipal e da reforma administrativa entre outras, como foi a relação do Executivo com a Câmara de Vereadores?
- Como o senhor percebe o processo de descentralização da execução das políticas públicas da União para Estados e Municípios, notadamente aquelas ligadas a saúde e educação?
- Quanto à questão do federalismo brasileiro e à disposição constitucional que inclui os municípios no pacto federativo, o senhor considera que hoje os municípios são efetivamente representados nas assembleias estaduais e federais? O senhor considera que o município é efetivamente um ente autônomo?
- O Secretário de Finanças tem autonomia para decidir quais serão as estratégias para aumentar a arrecadação municipal?

<ul style="list-style-type: none"> • O TCM identificou que ainda que os relatórios previstos na LRF tenham sido regularmente emitidos, em alguns momentos houve desrespeito aos prazos legalmente estabelecidos. Quais foram os principais problemas encontrados para o cumprimento temporal da regra? Os relatórios determinados pela LRF têm alguma utilidade para o gestor? • O TCM vem apontando desde 2001 uma deficiência na execução de Dívida Ativa, qual a dificuldade o município tem encontrado para efetivar a execução destes débitos? Quais as perspectivas futuras para a execução desta?
<p style="text-align: center;"><u>Questões apresentadas a Secretaria de Administração da PMA/ALA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • A LRF trouxe alguma modificação no modo de gerir o município? • Como tem sido o relacionamento do município com as regras estabelecidas pela LRF? • Como é planejado o orçamento municipal? • Dentre as despesas não vinculadas, existe uma reunião prévia e conjunta para definir que Secretaria vai receber a receita ou esta definição é centralizado pelo Prefeito? • Como tem sido a relação do Poder Executivo com o Poder Legislativo?
<p style="text-align: center;"><u>Questões apresentadas ao Inspetor do TCM/BA 8ª IRCE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • No plano fiscal, qual a opinião do senhor sobre o que a CF/88 concedeu aos municípios? O que mudou desde então? • A partir da LRF, o município foi comandado a cobrar seus tributos, a limitar os gastos, a conter a folha e a publicar uma série de relatórios. Como o senhor percebe estas imposições? • Como o senhor percebe o processo de descentralização da execução das políticas públicas da União para Estados e Municípios, notadamente aquelas ligadas à saúde e educação? • Como o senhor vê as regras e limites para endividamento presentes na LRF? • O senhor considera que a gestão fiscal da prefeitura de Alagoins é responsável? Por quê? • Como o TCM/BA percebe a cobrança dos tributos municipais por parte da prefeitura de Alagoins? Eles são cobrados de uma forma justa, insuficiente ou excessiva? • Nestes últimos anos a receita advinda dos tributos tem se revertido em benefícios para a sociedade de Alagoins como um todo? • A Prefeitura tem sido transparente no uso dos recursos públicos, a sociedade é informada sobre o uso do dinheiro arrecadado? • Quanto à questão do federalismo brasileiro e à disposição constitucional que inclui os municípios no pacto federativo, hoje os municípios são efetivamente representados nas assembleias estaduais e federais? O senhor considera que o município é efetivamente um ente autônomo?
<p style="text-align: center;"><u>Questões apresentadas a um Técnico de Controle Externo do TCM/BA – 8ª IRCE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Qual a sua impressão sobre as mudanças que a LRF trouxe ao cenário de gestão municipal e qual o papel do TCM na aplicação da LRF? • O TCM tem tido uma função mais fiscalizatoria, ou também, tem uma função de assessoramento? • Em termos gerais, como se encontra a situação de Alagoins desde 2000 frente à LRF?
<p style="text-align: center;"><u>Questões apresentadas a Auditora Fiscal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • A partir da LRF, o Município foi comandado a cobrar seus tributos, a limitar os gastos, a conter a folha e a publicar uma série de relatórios como o senhor percebe estas regras? • Com a LRF a administração municipal sentiu a necessidade de buscar outras fontes de recursos de uma maneira clara? Esta foi uma política explícita? • Quais medidas foram implementadas para aumentar as receitas do Município? Houve auxílio técnico externo? Consultorias, Estado da Bahia ou União? • A LRF acaba sendo uma aliada (um balizamento) da administração pública ou uma inimiga? Por quê? • Para o senhor quais são as dificuldades para aumentar os tributos (ou, pelo menos, aumentar a cobrança), em especial o IPTU, considerando que em uma cidade pequena/média recai sobre um número pequeno de contribuintes e todo mundo se conhece? Essas classes sociais que pagam o imposto dão apoio à sua administração ou são opositoras? • Quem é o responsável pelas políticas fiscais do município? O Secretário de Finanças tem autonomia para decidir quais serão as estratégias para aumentar a arrecadação municipal?
<p style="text-align: center;"><u>Questões apresentadas a Diretora Administrativa, Financeira e Contábil do SAAE/ALA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • O que a LRF trouxe de novidade para a gestão do Município? • Com a vigência da LRF foi realizado algum planejamento para se adequar à Lei? • Como funciona a captação de recursos no SAAE/ALA? • O Município é responsável pelo planejamento do SAAE/ALA? A SEFAZ? • Como é construído o orçamento do órgão? Os secretários se reúnem para saber quem vai gastar o quê?

Anexo C – Tabela de prazos e anexos para emissão do RREO e RGF

Tabela 1 - PRAZOS PARA EMISSÃO DO RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RREO (art 52)							
Bimestre	Referente aos Meses de	A Ser Publicado Até o Final de	Bimestre	Referente aos Meses de	A Ser Publicado Até o Final de		
1º	Janeiro–fevereiro	Março	4º	julho – agosto	setembro		
2º	março – abril	Maio	5º	setembro – outubro	novembro		
3º	maio – junho	Julho	6º	novembro – dezembro	Janeiro		
Anexos ao RREO							
Anexos	Art. LRF	Demonstrativos	Data da Publicação	Anexos	Art. LRF	Demonstrativos	Data da Publicação
I	52, I, "a" e "b"	Balanço Orçamentário	Até 30 dias após o encerramento de cada bimestre	VII-A	53, III	Resultado nominal da União	Até 30 dias após o encerramento de cada bimestre
				VIII	53, V	Restos a pagar por Poder e órgão	
II	52, II, "a" e "b"	Receitas e Despesas		VIII	53, V	RREO do último bimestre do exercício: Demonstrativos do atendimento ao art. 167, III, da CF Das Operações de Crédito	Até 30 dias após o encerramento último bimestre
III	52, II, "c"	Execução das Despesas por Função e Subfunção		IX	53, § 1º, I	Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital	
IV	52, II, § 1º	Receitas e Despesas do refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Previdenciárias					
V	53, I	Receita Corrente Líquida					
VI	53, II	Receitas e Despesas Previdenciárias		X	53, § 1º, I	Projeção Atuarial das Receitas e Despesas	
VII	53, III	Resultado Primário da União		X1	53, § 1º, I	Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos	

* Adaptado de Mota (2001) ** Municípios com menos de 50.000 hab, tiveram tratamento diferenciado conforme art. 63 da LRF.

Tabela 2 - PRAZOS PARA EMISSÃO DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL – RGF (ART. 54)			
Quadrimestre	Referente aos Meses de		A Ser Publicado Até o Final de
1º	janeiro, fevereiro, março, abril		Abril
2º	maio, junho, julho, agosto		Agosto
3º	setembro, outubro, novembro, dezembro		Dezembro
Anexos			
Anexos	Artigo LRF	Demonstrativo	Data Publicação Exigida
XII	55, I, "a"	Das Despesas de Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida	Ao final de cada quadrimestre
XIII	55, I, "b"	Da Dívida Consolidada e Mobiliária	
XIV	55, I, "c"	Dos Avais e Fianças	
XV	55, I, "d"	Das Operações de Crédito	Ao final do último quadrimestre
		Último quadrimestre: Demonstrativo do Montante das Disponibilidades de Caixa em 31/12	
XVI	55, III, "a"	Das Disponibilidades de Caixa	Após o último quadrimestre
XVII	55, III, "b"	Dos Restos a Pagar por Poder e Órgão	Ao final do último quadrimestre
XVIII	72	Das Despesas de Serviços de Terceiros em Relação à RCL	30 dias após Encerramento dos exercícios de 2000/2001/2002

* Adaptado de Mota (2001) ** Municípios com menos de 50.000 hab. Podem publicar os demonstrativos semestralmente. *** As exceções para o cumprimento dos prazos estão previstas no art. 65 e 66 da LRF.

Anexo D – Gráficos referentes a performance fiscal obtido pela PMA
