



**Programa de Modernização das
Administrações Tributárias
Municipais**



**Convênio de Cooperação Técnica
BNDES - IPEA - ABRASF**

PROJETOS DE RECEITA

**Uma Nova Possibilidade de Atuação do BNDES na
Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Municípios**

PROJETOS DE RECEITA

Uma Nova Possibilidade de Atuação do BNDES na Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Municípios

O BNDES, como um dos principais instrumentos da Política de Investimentos do Governo Federal, vem **participando ativamente** de ações voltadas à **reforma do Estado Brasileiro**.

No plano estadual, o BANCO vem atuando em iniciativas de Governo voltadas à reestruturação e ajuste fiscal de Estados, através do **apoio à privatização de empresas e à concessão de serviços públicos sob domínio estadual**;

No plano municipal, são menores e localizadas as possibilidades de se repetirem as ações adotadas no apoio à privatização nos Estados, além do que é elevado o grau de fragilidade e dependência da ação pública local.

Assim, as medidas de controle do déficit vêm apontando prioritariamente para **diminuição** de despesas com pessoal, **menos** prestação direta de serviços públicos, **desimobilização** patrimonial e **menos** endividamento.

Essa abordagem se justifica pelo entendimento de que a crise pela qual passa o setor público origina-se tanto no plano da **gestão dos negócios de Estado**, como na quase **inexistente capacidade de financiamento**, provocada pelos elevados níveis de despesas fixas e obrigatórias.

Nesse contexto, permanece a necessidade de se continuar buscando medidas que tenham potencial contributivo ao equacionamento da presente crise do setor público. Dentre essas iniciativas, destaca-se a inclusão da seguinte prioridade ao rol das que vêm sendo implementadas pelo Governo Federal: **aumento do nível de eficiência fiscal do aparelho arrecadador público**.

Essa priorização permitirá atuar, complementando o presente esforço de ajuste, através da agregação de valor a uma pequena mas estratégica parcela do aparelho de Estado - o **Núcleo Arrecadador** - de modo que ele possa vir a desempenhar com eficácia a gestão de processos duradouros de incremento da receita pública.

Do lado dos Estados, o Governo Federal, com o apoio do BID, vem atuando com bastante ênfase no financiamento de projetos de modernização tributária e fiscal, já tendo iniciado o apoio à totalidade das unidades da federação.

No plano municipal, no que pese os esforços desenvolvidos, o aumento da eficiência fiscal ainda não vem recebendo a ênfase que o seu potencial exige. O baixo volume de recursos - tempo e dinheiro - que estão sendo alocados ao **desenvolvimento institucional das estruturas arrecadoras municipais** indica que essa questão, salvo exceções, se encontra diluída no contexto das demais ações públicas locais.

A baixa prioridade, aliada ao pouco tempo dedicado à discussão de medidas efetivas com vistas à melhoria de resultados, leva à realização de poucos investimentos para a modernização e fortalecimento da capacidade de arrecadação, o que por sua vez produz baixa eficiência fiscal, resultando num **volume arrecadado inferior ao potencial de tributos** que as bases legal e econômica já estabelecidas permitem.

Não se tem hoje no país, no plano federal, no estadual e muito menos no municipal, métodos científicos e oficiais de cálculo da evasão fiscal. Há, entretanto, um conjunto de estudos parciais e informações técnicas que indicaram, no passado recente, um elevado nível de evasão da carga fiscal no país, da ordem de 20% do PIB . Hoje, com o crescimento da arrecadação decorrente dos efeitos do Plano Real, estima-se que esse **nível de perda bruta da receita fiscal situa-se em torno de 15% do PIB.**

Nesse quadro, abre-se ao BNDES uma nova possibilidade de atuação no contexto da reestruturação e ajuste fiscal do setor público: apoiar ***Projetos de Receita*** - investimentos voltados à recuperação da capacidade arrecadora das Unidades da Federação com o objetivo de viabilizar a elevação permanente dos atuais níveis de receita própria, a partir da base potencial de receita tributária legalmente estabelecida.

A atuação do BANCO nessa área propiciará **efeitos positivos**:

- redução do **déficit público** municipal;
- redução do atual **risco BNDES** - Municípios;
- **maior margem** para aplicação em áreas típicas de governo municipal;

- maior garantia de **operação e continuidade dos serviços** instalados;
- maior disponibilidade de recursos para **contrapartidas** a projetos;
- **fortalecimento** financeiro da Federação;
- **modernização do setor público** em área estratégica de governo;

O apoio do BNDES poderá desenvolver-se, de um modo geral, tendo como norte as experiências internacionais de melhoria e reforma das Administrações Tributárias, que vêm indicando a necessidade de:

- **reformulações gerenciais, normativas, tecnológicas e operacionais;**
- investimentos significativos em **sistemas de informação**, informática e processamento de dados;
- **novas estruturas e processos administrativos** que privilegiem a obtenção de resultados fiscais, controle da inadimplência, que agilizem a cobrança dos débitos em instância administrativa e que promovam qualidade de atendimento ao contribuinte;
- implementação de políticas agressivas de **recursos humanos** e de **treinamento** vinculando-se remuneração a resultados;
- **especialização da ação fiscalizadora**, através de unidades especiais de controle de grandes contribuintes/negócios, de receitas complexas e de “inteligência fiscal” para apoiar ações com vistas à arrecadação do imposto correto e ao menor custo;
- **sistemas permanentes de cooperação** dos Municípios com a Receita Federal, entre si e com os Estados, para intercâmbio de informações, cadastros e atuação simultânea em auditorias fiscais;

Nesse elenco de medidas, observa-se um conjunto de **situações que já vêm sendo tratadas operacionalmente pelo Banco** - na área empresarial - e que a nosso ver são passíveis, entre outras, de extensão a projetos de recuperação e melhoria da capacidade arrecadadora dos Municípios brasileiros:

- **adoção de modernas técnicas de gerenciamento e de organização das administrações tributárias, com vistas a uma maior eficiência administrativa fiscal - tributária;**
- **capacitação tecnológica, desenvolvimento e/ou aperfeiçoamento de sistemas de informação, de serviços e de processos voltados ao acompanhamento das obrigações tributárias;**
- **informatização, inclusive aquisição ou desenvolvimento de software;**
- **educação, treinamento e aperfeiçoamento de mão-de-obra fazendária;**

- **estudos, consultorias e projetos** *organizacional, jurídico-tributário, informacional, de controle da evasão e elisão tributárias, gerência e cobrança da dívida ativa.*

O BNDES, ao **priorizar a alocação de recursos para investimentos modernizadores da gestão fiscal**, vem dar sua contribuição para que os Governos Municipais **re encontrem sua missão arrecadadora**, abrindo mais um importante canal de negociação intergovernamental.

Essa **atitude proativa** amortece pressões políticas por transferências não-constitucionais, deslocando as reivindicações para o plano local, ao propiciar meios para que os Municípios desenvolvam, nessa área, **maiores esforços para incremento mais imediato da receita tributária já disponível.**

A **presença do BNDES em Projetos de Receita**, além de **agilizadora**, fortalece a **sinergia** do elenco de ações em desenvolvimento pelo próprio BANCO e por outros importantes atores institucionais envolvidos na reforma e modernização do Estado brasileiro.

Essa presença poderá ocorrer, de modo específico e simultaneamente, nas seguintes situações:

- **No apoio exclusivo a Projetos de Receita** como ação mais direta e imediata para contribuir na redução do risco “*BNDES - Setor Público*” e do déficit público municipal;
- **Nos financiamentos a projetos públicos** de aumento da capacidade instalada e/ou remoção de pontos de estrangulamento infra-estruturais, onde os **Projetos de Receita** seriam incluídos.

O potencial contributivo dos **Projetos de Receita** sobre o aumento das arrecadações municipais irá depender do **nível de perda fiscal por tributo** existente em cada Município, aliado aos estágios de desenvolvimento em que se encontrem as suas respectivas Administrações Tributárias.

É certo que as causas que afetam o desempenho da arrecadação tributária e, por conseguinte, o tamanho das perdas fiscais, situam-se em vários campos, envolvendo os diferentes poderes, e vão de **causas legais e administrativas até causas econômicas, sócio-culturais e mesmo ilícitas.**

Há, entretanto, **nítidos espaços de atuação** sobre as referidas causas, nos quais é possível desenvolver-se, **no âmbito do Executivo Municipal, *Projetos de Receita*** que visem garantir mais recursos estáveis e não inflacionários para o financiamento das despesas e investimentos governamentais.

**CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E
INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES**

**CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO
TÉCNICA E INTERCÂMBIO DE
INFORMAÇÕES QUE ENTRE SI
FAZEM O BANCO NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E
SOCIAL - BNDES, O INSTITUTO DE
PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
- IPEA E A ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DAS SECRETARIAS
DE FINANÇAS DAS CAPITAIS -
ABRASF, NA FORMA ABAIXO:**

O BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES, doravante denominado isoladamente simplesmente BNDES, empresa pública federal, com sede em Brasília, Distrito Federal e serviços nesta cidade, na Av. República do Chile nº 100, inscrito no CGC/MF sob o nº 33.657.248/0001-89, representado neste ato por seu Presidente LUIZ CARLOS MENDONÇA DE BARROS, o INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA, doravante denominado isoladamente simplesmente IPEA, fundação pública federal, criada com base na autorização contida no art. 190 do Decreto-lei nº 200, de 25.02.67, com sede em Brasília - DF, inscrito no CGC/MF sob o nº 33.892.175/0001-00, neste ato representado por seu Presidente FERNANDO ANTÔNIO REZENDE DA SILVA, denominados em conjunto simplesmente ENTIDADES DE ÂMBITO NACIONAL, e a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS - ABRASF, doravante denominada isoladamente simplesmente ABRASF, sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 11.11.83, com sede e foro em Fortaleza-CE, inscrita no CGC/MF sob o nº 01.818.048/0001/74, neste ato representada por sua Presidente SOL GARSON BRAULE PINTO, denominada em conjunto com outras partes que venham a aderir ao presente Convênio ou como entidade relacionada à Administração Fazendária simplesmente ENTIDADE(S) DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA,

Considerando

- a necessidade de desenvolver trabalhos de fortalecimento do federalismo fiscal e de modernização das administrações fazendárias;
- que, visando a implantação de uma disciplina fiscal que fomenta o desenvolvimento econômico e social do país, se faz necessária a articulação entre os Governos Federal, Estaduais e Municipais,

Resolvem celebrar o presente Convênio, em conformidade com o disposto no artigo 116 da Lei nº 8.666, de 21.06.93 e mediante as seguintes cláusulas e condições:

CLÁUSULA PRIMEIRA

OBJETO

O presente Convênio tem por objeto o estabelecimento de cooperação técnica e a instituição e execução de mecanismos de intercâmbio e difusão de informações, entre as PARTES, sobre as finanças públicas, especialmente as municipais.

Parágrafo Único

O desenvolvimento, os prazos e as etapas para a execução do objeto discriminado no *caput* desta Cláusula encontram-se estabelecidos no "Plano de Trabalho", constante do Anexo, que constitui parte integrante do presente Convênio para todos os fins e efeitos jurídicos.

CLÁUSULA SEGUNDA

ATIVIDADES DA(S) ENTIDADE(S) DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA

Para consecução do objeto do presente Convênio estabelecido na Cláusula Primeira, a(s) ENTIDADE(S) DE

ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA deverá (ão) desenvolver as seguintes atividades:

I. colocar à disposição das **ENTIDADES DE ÂMBITO NACIONAL**:

a) informações fiscais sobre os municípios das capitais, abrangendo, entre outras, estatísticas e estudos fiscais;

b) informações acerca de iniciativas e projetos exitosos desenvolvidos no âmbito da Administração Municipal em suas diferentes áreas;

II. desenvolver, em conjunto com as **ENTIDADES DE ÂMBITO NACIONAL**, as atividades de:

a) avaliação das informações fiscais;

b) avaliação e formulação de sugestões para o equacionamento dos principais problemas que afetam o desempenho da administração tributária dos municípios das capitais.

CLÁUSULA TERCEIRA

ATIVIDADES DAS ENTIDADES DE ÂMBITO NACIONAL Para consecução do objeto do presente Convênio, estabelecido na Cláusula Primeira, as **ENTIDADES DE ÂMBITO NACIONAL** deverão desenvolver as seguintes atividades:

I. difundir as informações fornecidas pela(s) **ENTIDADE(S) DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA**;

II. processar e analisar as informações fiscais; e

III. colocar à disposição da(s) **ENTIDADE(S) DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA**:

a) informações sobre a evolução das contas públicas nacionais;

b) relatórios, estudos e informes setoriais por elas elaborados; e

c) informações fiscais processadas e analisadas nos termos do item II desta Cláusula.

CLÁUSULA QUARTA

SIGILO DAS INFORMAÇÕES

Será de responsabilidade de cada uma das PARTES a classificação de cada tipo de informação a ser fornecida às demais, quanto ao sigilo que deva ser observado por estas especificando, em cada caso, o grau de sigilo de que se reveste a informação e a quem a mesma poderá ser prestada.

Parágrafo primeiro

O cumprimento do disposto no *caput* desta Cláusula pela PARTE fornecedora da informação, eximirá as demais PARTES obrigadas a difundí-la, nos termos deste Convênio, de qualquer responsabilidade pela realização de formalidades que se façam necessárias junto a quem diga respeito a informação, relativamente a eventual sigilo de que se revista a mesma, o que será de total responsabilidade da PARTE fornecedora da informação.

Parágrafo segundo

Cada uma das PARTES se obriga a observar o disposto nesta Cláusula com relação ao sigilo das informações recebidas das demais.

CLÁUSULA QUINTA

DESPESAS

As despesas necessárias à consecução do objeto deste Convênio serão assumidas pelas PARTES, dentro dos limites de suas respectivas atribuições, atendido o disposto no Parágrafo Único da Cláusula Primeira e respeitada a legislação pertinente.

CLÁUSULA SEXTA

ADESÃO

Poderão aderir ao presente Convênio demais entidades públicas, inclusive federais, estaduais, municipais e órgãos afins e pessoas jurídicas de direito público interno, desde que com prévia e expressa concordância das PARTES, mediante assinatura de Termo de Adesão ao presente Convênio.

CLÁUSULA SÉTIMA

VIGÊNCIA

O presente Convênio terá vigência pelo prazo de 02 (dois) anos, a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União, podendo ser prorrogado mediante Termo Aditivo.

CLÁUSULA OITAVA

RESCISÃO

O presente Convênio poderá ser rescindido de comum acordo entre as PARTES, ou unilateralmente, mediante simples aviso epistolar, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias contados da data de sua expedição, ou automaticamente, independentemente de qualquer aviso judicial ou extrajudicial, por inadimplemento de qualquer de suas cláusulas ou condições, especialmente com relação ao descumprimento das obrigações assumidas nos termos da Cláusula Quarta.

CLÁUSULA NONA

PUBLICAÇÃO

Este Convênio deverá ser publicado no Diário Oficial da União, imputadas as despesas de publicação ao BNDES.

CLÁUSULA DÉCIMA

FORO

As PARTES elegem o Foro da Cidade do Rio de Janeiro para dirimir quaisquer questões oriundas deste Convênio, renunciando a quaisquer outros, por mais privilegiados que sejam.

E, por estarem justos e acordados, firmam este Instrumento em 03 (três) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas que abaixo o assinam, para que produza os efeitos legais pertinentes.

Rio de Janeiro, de agosto de 1997

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CONÔMICO E SOCIAL - BNDES

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS-
ABRASF

TESTEMUNHAS:

Nome:
CPF N°

Nome:
CPF n°

ANEXO

Convênio BNDES/IPEA/ABRASF

Plano de Trabalho

O desenvolvimento dos trabalhos de fortalecimento do federalismo fiscal e de modernização das administrações fazendárias dar-se-á através das seguintes ações:

1- Intercâmbio de Informações

1.1. Implantação do Sistema de Troca de Estatísticas e Estudos Referentes às Finanças Públicas.

1.1.1. Objetivo:

Disponibilização de Estatísticas e Estudos fiscais sobre os Municípios das Capitais, as contas públicas nacionais e estudos econômicos e fiscais.

1.1.2. Atividades e Produtos:

- a) Realização de reuniões técnicas e “workshops” para avaliação de informações fiscais;
- b) Para divulgação pública e irrestrita, salvo advertência expressa encaminhada pelo fornecedor da informação, quanto à existência de sigilo referente à mesma, com indicação de quem poderá recebê-la:
 - indicadores retrospectivos dos principais itens da receita tributária, inclusive transferências, das três esferas de governo;
 - envio periódico de dados relativos à arrecadação, execução orçamentária e financeira dos municípios das capitais;
 - envio regular de relatórios, estudos e informes setoriais;
- c) Para divulgação restrita às partes do Convênio:
 - indicadores prospectivos dos principais itens da receita tributária, inclusive transferências, das três esferas de governo.

1.1.3. Prazos:

Período de vigência do Convênio.

1.1.4. Cronograma:

A ser definido pelos participantes, por via epistolar.

1.1.5. Responsáveis e Representantes:

A ser definido pelos participantes, por via epistolar.

1.2. Difusão de Experiências Municipais

1.2.1. Objetivo:

Divulgar iniciativas e projetos exitosos da Administração Municipal em suas diferentes áreas.

1.2.2. Atividades e Produtos:

- salvo advertência expressa encaminhada pelo fornecedor da informação, quanto a existência de sigilo referente à mesma, com indicação de quem poderá recebê-la, criação de boletins e/ou disponibilização via Internet de:
 - iniciativas de reconhecido sucesso nas áreas tributária, financeira e de redução do gasto público municipal;
 - sistemas de trabalho, tecnologia e “softwares” inovadores nos campos organizacional, operacional e normativo passíveis de generalização;
- Realização de reuniões técnicas e “workshops” de avaliação e troca de experiências.

1.2.3. Prazos:

- Fase 1 : Levantamento e seleção das iniciativas exitosas mais recentes - (quatro meses);
- Fase 2 : Disponibilização via boletins e/ou INTERNET - (quatro meses);
- Fase 3 : Seleção periódica de novas iniciativas e atualização do sistema de difusão de experiências municipais.

1.2.4. Cronograma:

A ser definido pelos participantes, por via epistolar.

1.2.5. Responsáveis e Representantes:

A ser definido pelos participantes, por via epistolar.

2- Cooperação Técnica

2.1. Modernização das Administrações Tributárias Municipais

2.1.1. Objetivos:

Levantar os principais problemas que vêm limitando a exploração mais eficiente do potencial de receita própria dos municípios das capitais e bem como sugestões de iniciativas para seu equacionamento.

2.1.2. Atividades e Produtos:

- Aplicação de consulta qualitativa junto aos municípios das capitais;
- Criação de Câmara Técnica de Modernização da Administração Tributária para dar suporte e assistência técnica à aplicação da consulta;
- Criação de grupos de trabalho no âmbito local para desenvolver o levantamento dos problemas e soluções;
- Realização de reuniões técnicas e “workshops”, visando a elaboração de documentos que sistematizem as informações levantadas delimitando um quadro explicativo das principais dificuldades comuns e específicas que afetam o desempenho das administrações tributárias das capitais brasileiras.

2.1.3. Prazo: 4 (quatro) meses.

2.1.4. Cronograma :

A ser definido pelos participantes, por via epistolar.

2.1.5. Responsáveis e Representantes :

A ser definido pelos participantes, por via epistolar.

NORMAS ORIENTADORAS

Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais

NORMAS ORIENTADORAS

Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais

INTRODUÇÃO

O **BNDES**, como um dos principais instrumentos da Política de Investimento do Governo Federal, vem participando ativamente de ações voltadas à **reforma do Estado Brasileiro**.

O apoio à **Modernização das Administrações Tributárias Municipais** vem somar-se ao elenco de iniciativas que o Banco vem desenvolvendo nessa direção.

Apresenta-se, a seguir, face a especificidade e a natureza dessa intervenção, um **conjunto de condições** suplementares às disposições gerais estabelecidas pelo Sistema BNDES, que orientarão o desenvolvimento dos projetos voltados ao aperfeiçoamento das capacidades arrecadoras dos municípios brasileiros.

OBJETIVO

Modernização das Administrações Tributárias Municipais, visando o aumento do nível de eficiência fiscal, de modo a garantir **mais recursos estáveis e não inflacionários para o financiamento das despesas e investimentos locais**, através das seguintes ações:

- Fortalecimento das capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica das Administrações Tributárias;
- Desenvolvimento e aperfeiçoamento de Sistemas de Informação, Serviços e Processos voltados ao cumprimento das obrigações tributárias;

NORMAS ORIENTADORAS

Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais

objetivo

continuação

- Informatização, inclusive aquisição e desenvolvimento de “software”;
- Capacitação, treinamento e aperfeiçoamento gerencial, técnico e de apoio operacional;
- Estudos e consultorias de natureza organizacional, econômico-tributária, “informacional”, de controle da evasão e elisão tributárias, gerência e cobrança da dívida ativa;
- Cooperação permanente dos municípios entre si, com os respectivos estados e com a Receita Federal, para intercâmbio de experiências, informações, cadastros e atuação simultânea em auditorias fiscais.

CLIENTELA _____

- Prefeituras das capitais e municípios que apresentem potencial de receita própria economicamente explorável.

ITENS APOIÁVEIS _____

- **Tecnologia de Informação e Equipamentos de Informática:**
Aquisição de “hardware”, redes de computação e de comunicação, inclusive aquisição e desenvolvimento de “software” e sistemas de informação;
- **Capacitação de Recursos Humanos:**
Contratação de cursos, seminários, programas de treinamento e reciclagem funcional e realização de visitas técnicas;

NORMAS ORIENTADORAS

Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais

itens apoiáveis

continuação

- **Serviços Técnicos Especializados:**
Contratação de serviços para apoiar / desenvolver atividades do projeto, inclusive sistemas de organização e gerência, base cadastral e de tecnologia de informação;
- **Equipamentos de Apoio à Fiscalização:**
Aquisição de veículos operacionais, equipamentos de comunicação e outros bens móveis operacionais;
- **Infra-Estrutura Física:**
Adequação de ambiente físicos, através de reforma e melhoria de instalações operacionais e de atendimento ao contribuinte.

ÍTEMS NÃO APOIÁVEIS

- Aquisição ou arrendamento de bens imóveis e benfeitorias;
- Aquisição de máquinas e equipamentos usados;

CRITÉRIOS DE APOIO

- O município solicitante deverá apresentar ao BNDES um **Projeto de Modernização da Administração Tributária**, que permita identificar, analisar e acompanhar detalhadamente o conjunto de ações e metas, através das quais pretenda alcançar um maior nível de eficiência fiscal em sua arrecadação;

NORMAS ORIENTADORAS

Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais

critérios de apoio

continuação

- O município deverá constituir um **Núcleo Especial de Trabalho de Modernização da Administração Tributária - NEMAT** para coordenar a elaboração e implantação de todo o projeto, diretamente vinculado ao Secretário de Finanças/ Fazenda e composto por profissionais das diferentes áreas técnicas envolvidas com a melhoria da arrecadação municipal;
- Nas alocações de recursos para o projeto, o município deverá observar as seguintes **tetos-limite de investimento por item apoiável**:

Item Apoiável	Teto (%)
Tecnologia de Informação e Equipamentos de Informática	35
Capacitação de Recursos Humanos	35
Serviços Técnicos Especializados	20
Equipamentos de Apoio à Fiscalização	15
Infra-Estrutura Física	15

- Investimentos realizados até o **sexto mês anterior** à apresentação do pedido de apoio ao BNDES poderão ser considerados para efeito de **contrapartida** dos investimentos previstos no projeto;
- Recursos referentes à **manutenção de atividades e despesas de custeio** da Administração Tributária **não serão objeto de financiamento** e **nem** considerados para efeito de **contrapartida** do município ao projeto;

NORMAS ORIENTADORAS

Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais

critérios de apoio

continuação

- O município através do **NEMAT** encaminhará ao **BNDES** **relatórios periódicos de progresso físico-financeiro**, com a análise qualitativa de desvios e de aspectos relevantes/críticos de seu andamento;
- O **BNDES** realizará periodicamente visitas técnicas de **acompanhamento e avaliação dos projetos**, tanto individualmente como para o conjunto de municípios apoiados, fomentando o **intercâmbio de experiências e a difusão de iniciativas de sucesso**.

GARANTIAS _____

- As garantias ficarão a critério do Sistema BNDES ou dos Agentes Financeiros, observadas as normas pertinentes do Banco Central e do Sistema BNDES.

CONDIÇÕES FINANCEIRAS _____

- Condições financeiras - **taxa de juros, níveis de participação e prazos** -, de acordo com as normas estabelecidas nas Políticas Operacionais do Sistema BNDES.
-

**QUESTIONÁRIO PARA OBTENÇÃO DE DADOS
MUNICIPAIS**

QUESTIONÁRIO PARA OBTENÇÃO DE DADOS MUNICIPAIS

Comentários Iniciais

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em conjunto com a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais - ABRASF, estão elaborando a presente consulta junto aos municípios das capitais com o objetivo de levantar os principais problemas que vêm limitando a exploração mais eficiente do potencial de receita própria dos municípios brasileiros.

Pretende-se, com esse levantamento, colher informações qualitativas que venham a possibilitar a delimitação de um quadro explicativo - para o conjunto das capitais brasileiras- das principais dificuldades comuns e especiais que afetam o desempenho atual das administrações tributárias, bem como colher sugestões de iniciativas prioritárias para seu equacionamento.

Apresenta-se, a seguir, algumas perguntas facilitadoras que, a juízo de cada município, poderão ser modificadas por outras que melhor espelhem os ambientes das administrações tributárias locais. O importante é que cada município envolvido, ao utilizar seus conhecimentos e experiências acumuladas no tratamento dessa questão, promova a abordagem que entender mais eficaz e apropriada.

A- Descrição dos Problemas

Descrever e explicar os principais problemas existentes na administração tributária do seu município que impedem ou limitam a exploração eficiente do seu potencial de receita própria.

Para facilidade de entendimento, os problemas deverão ser analisados nas seguintes áreas da administração tributária do município:

1. Organização e Gestão;
2. Legislação;
3. Relações intra e inter-setoriais;
4. Cadastros fiscais;
5. Lançamento do imposto;
6. Arrecadação;
7. Cobrança administrativa e judiciária;
8. Fiscalização;
9. Contencioso administrativo e judicial;
10. Anistia e isenções;
11. Estudos econômico-tributários;
12. Atendimento ao contribuinte;
13. Sistemas e tecnologia de informação;
14. Vontade política e
15. Outras áreas que, a critério do município, são importantes para o melhor entendimento dos problemas.

Obs:

1. O analista deverá levar em consideração que o aumento de receita ora desejado deverá ser feito, dentro dos prazos regulares, ao menor custo e com a maior justiça fiscal possível.

2. É importante, para uma análise mais realista da problemática municipal, que seja considerado sempre no desenvolvimento deste trabalho:

- o **valor político e a governabilidade** da administração municipal sobre o problema;
- o **tempo necessário** para seu equacionamento;
- a **natureza e a intensidade** dos recursos requeridos;
- o impacto que a solução do problema causará no **aumento da arrecadação**.

B- Iniciativas adotadas para a solução dos Problemas

Descrever de forma detalhada as iniciativas - operações e projetos - adotadas pelo município para o enfrentamento das causas e problemas selecionados.

**COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE BNDES, ABRASF E
MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS**

COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE BNDES, ABRASF E MUNICÍPIOS DAS CAPITALS

Os trabalhos de cooperação técnica entre o BNDES, a ABRASF e os MUNICÍPIOS dar-se-ão, em princípio, em três momentos distintos:

Momento 1 - APLICAÇÃO DA CONSULTA SOBRE A NECESSIDADE DE MODERNIZAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS DAS CAPITALS

- Criação de **Grupos de Trabalho** no âmbito de cada Capital para desenvolver a **análise qualitativa** dos problemas e desafios inerentes à sua administração tributária;
- Criação de **Câmara Temática de Modernização da Administração Tributária**, no âmbito da ABRASF, para dar **suporte à realização da análise qualitativa**;
- Estima-se um **prazo de 30 dias** para realização do levantamento qualitativo.

Momento 2 - SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

- A **Câmara Temática** e o BNDES farão a compilação das informações enviadas pelos **Grupos de Trabalho das Capitais**;
- As **informações** serão **grupadas** por tipos de problemas e soluções segundo níveis de generalidade e abrangência, entre outros aspectos;
- Estima-se um **prazo de 30 dias** para sistematização e análise das informações obtidas.

Momento 3 - ANÁLISE DETALHADA DA SITUAÇÃO ESPECÍFICA DOS MUNICÍPIOS

- A partir do levantamento dos problemas serão elaboradas, pelos **Grupos de Trabalho das Capitais**, as análises sobre a situação da sua administração tributária com vistas ao desenvolvimento de iniciativas para o enfrentamento desses problemas.

Atividade permanente - COOPERAÇÃO TÉCNICA E INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES

A ABRASF, através da sua **Câmara Temática** e com o apoio do BNDES, dará suporte a um conjunto de ações permanentes com vistas a:

- receber e **disseminar as práticas exitosas** de administração tributária dos Municípios;
- **disseminar** entre os Municípios as **tecnologias** aplicadas à administração tributária;
- **desenvolver e difundir os “softwares”** aplicados à administração tributária;
- implantação e avaliação de projetos de **INCREMENTO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL**;
- promover o **intercâmbio de informações** entre os Municípios através da criação do **Banco de Dados de Informações Municipais**;
- dar suporte aos Municípios para elaboração dos seus **Projetos de Modernização da Administração Tributária**.

NORMAS ORIENTADORAS

Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais

INTRODUÇÃO

O **BNDES**, como um dos principais instrumentos da Política de Investimento do Governo Federal, vem participando ativamente de ações voltadas à **reforma do Estado Brasileiro**.

O apoio à **Modernização das Administrações Tributárias Municipais** vem somar-se ao elenco de iniciativas que o Banco vem desenvolvendo nessa direção.

Apresenta-se, a seguir, face a especificidade e a natureza dessa intervenção, um **conjunto de condições** suplementares às disposições gerais estabelecidas pelo Sistema BNDES, que orientarão o desenvolvimento dos projetos voltados ao aperfeiçoamento das capacidades arrecadoras dos municípios brasileiros.

OBJETIVO

Modernização das Administrações Tributárias Municipais, visando o aumento do nível de eficiência fiscal, de modo a garantir **mais recursos estáveis e não inflacionários para o financiamento das despesas e investimentos locais**, através das seguintes ações:

- Fortalecimento das capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica das Administrações Tributárias;
- Desenvolvimento e aperfeiçoamento de Sistemas de Informação, Serviços e Processos voltados ao cumprimento das obrigações tributárias;

DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

1. MARCOS DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

Os principais indicadores financeiros da federação brasileira apontam para um grau de descentralização fiscal sem precedentes em nossa história. Atualmente, Estados e Municípios brasileiros passaram a ser agentes de fundamental importância na execução das políticas públicas, fato comprovado correntemente pela participação crescente de prefeitos e governadores no cenário político e econômico nacional.

De maneira geral, este quadro tem sido descrito de forma um tanto simplificada. O diagnóstico mais frequente, exposto por muitos analistas, é de que a partir da promulgação da Constituição de 1988, teria sido promovida exclusivamente a descentralização da receita. Entretanto, o exame, dos principais indicadores das finanças públicas demonstram que a descentralização já se estendeu ao gasto público. Na verdade, para entender o quadro atual devemos levar em conta os condicionantes históricos, políticos, econômicos e sociais (relacionados às profundas disparidades entre as regiões brasileiras) de nossa federação.

No que diz respeito aos condicionantes históricos e políticos, é preciso reconhecer o momento atual como a evolução de um processo, no qual experimentamos uma trajetória cíclica. Durante o regime militar houve uma centralização de recursos e do gasto público que foram progressivamente redirecionados a Estados e Municípios a partir da redemocratização, culminando na Assembléia Constituinte de 1988. O cenário atual, exatamente por ser resultado deste longo processo, dificilmente comporta alterações significativas, que apontem para uma recentralização (haja vista os últimos acontecimentos em torno da disputa pelo Fundo de Estabilização Fiscal-FEF).

No aspecto econômico, este processo de descentralização ocorreu em meio a uma profunda crise econômica, com elevadas taxas de inflação e baixo crescimento, que colaboraram para a deterioração das finanças públicas e, sobretudo, acarretaram profundas distorções no processo orçamentário, que perdeu sua função enquanto instrumento de gestão. Mais recentemente, o Plano Real e a retomada do crescimento proporcionaram tanto o incremento da receita tributária (com destaque para o ICMS) e das transferências constitucionais do governo federal (FPE, FPM), como também a perda da corrosão inflacionária das despesas pelo atraso na liquidação dos dispêndios expressos no orçamento. Neste ambiente, a gestão das finanças públicas necessariamente atravessa um período de profundas transformações.

Além dos condicionantes históricos, políticos e econômicos, para entender a descentralização fiscal no Brasil é preciso considerar as profundas disparidades regionais as quais ainda estamos submetidos. Neste quadro, a mobilização de recursos e de políticas públicas apresentam o duplo papel de soldar interesses que são naturalmente divergentes e também de auxiliar na superação das desigualdades em nossa federação.

2. INDICADORES DA DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL

2.1. RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA E DISPONÍVEL

A legislação brasileira assegura aos Estados e Municípios bases tributárias bastante sólidas. Os principais impostos incidentes sobre mercadorias e serviços são de competência, respectivamente, dos estados (ICMS) e dos municípios (ISS). Além destes, vale destacar que a quase totalidade da arrecadação tributária que tem como fato gerador a propriedade, seja de bens imóveis (o IPTU municipal), seja de veículos automotores (o IPVA estadual), também está em poder das esferas inferiores - a exceção fica por conta do ITR, de competência federal.

A carga tributária nacional, atingiu recentemente o patamar de 30% do PIB - proporção comparável a de países como EUA e Japão. Deste valor, estados e municípios arrecadam aproximadamente R\$ 78 bilhões, contribuindo com cerca de 34% do total, fato que destaca o Brasil no cenário internacional como um dos países mais avançados em termos da descentralização fiscal. Na verdade, nos últimos anos, a participação dos governos subnacionais na arrecadação tributária aumentou consideravelmente. Entre 1988 e 1996, a arrecadação própria dos municípios (concentrada no IPTU e ISS), aumentou 133% em termos de percentagem do PIB.

Além da arrecadação própria, as transferências intergovernamentais regulares asseguram montantes significativos para estados e, principalmente para os municípios (que recebem repasses da União e dos estados), que na maioria dos casos não possuem base econômica capaz de gerar receitas fiscais próprias.

Historicamente, a participação das prefeituras na receita tributária disponível - arrecadação própria mais transferências da União e dos Estados - nunca ultrapassou a 12% do total, a despeito das alterações pontuais introduzidas na legislação desde o início dos anos oitenta. Atualmente, este percentual atinge o patamar recorde de 17%.

O Plano Real contribuiu de forma definitiva o novo patamar de receita dos Estados e Municípios, pois o crescimento da economia verificado desde então possibilitou tanto o aumento da arrecadação própria quanto dos repasses regulares às prefeituras.

O ICMS, que é o principal tributo do país, é o melhor exemplo do poder da estabilização sobre a receita de Estados e Municípios. Trata-se do imposto de maior arrecadação do país, que se distingue por uma série de características, dentre as quais vale destacar sua ampla base de incidência e seu desempenho amplamente favorável em situações de crescimento econômico.

Para se ter uma idéia do benefício trazido pelo Real à receita do ICMS, basta dizer que, entre 1994 e 1996, sua arrecadação, em termos reais, apresentou crescimento da ordem de 39% contra 13,7% do PIB. Em termos absolutos, desde 1994, graças à estabilização, entraram nos cofres estaduais, graças ao ICMS, um

montante adicional de R\$ 17,5 bilhões, dos quais R\$ 4,4 bilhões foram repassados aos Municípios.

Além do ICMS, também as transferências do FPM, que constituem-se na principal fonte de receita para os pequenos municípios das regiões menos desenvolvidas, apresentaram incremento significativo nos últimos anos, a despeito de todas as discussões em torno do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Ao final de 1996, o patamar de recursos do Fundo, de R\$ 9,1 bilhões, já era superior em 14% quando comparado a 1993.

A atual divisão do bolo tributário nacional dificilmente será passível de alterações profundas, que possam beneficiar exclusivamente a União. Na verdade, num cenário de crescimento econômico, dada a composição de sua receita corrente, Estados e Municípios deverão contar com receita em expansão.

2.2. DISPÊNDIO PÚBLICO

Consolidada a expressiva participação dos governos estaduais e das prefeituras na receita pública, trata-se de buscar a melhoria da gestão e aplicação desses recursos, de forma que possam contribuir de forma efetiva para a melhoria de nossos indicadores sociais.

Paralelamente à descentralização da receita, também cresceu a parcela das despesas realizadas por Estados e Municípios, fato que ainda passa despercebido para muitos analistas das finanças públicas nacionais. É exatamente neste ponto que as administrações de Estados e Municípios têm um importante papel a desempenhar para o desenvolvimento, sobretudo através da melhoria dos indicadores sociais.

Os governos subnacionais, em meados dos anos oitenta, tornaram-se predominantes na composição do gasto público nacional em relação à folha salarial dos servidores ativos, à compra de bens e serviços para custeio e, principalmente, ao investimento fixo. Neste último caso, é marcante a participação dos governos locais, que elevaram sua participação de 29%, em 1988, para 45% em 1995.

O Governo Central continuou predominante apenas no tocante às transferências correntes, no conceito das contas nacionais, isto é, na realização das despesas com juros e encargos da dívida pública e no pagamento dos benefícios previdenciários, seja para os segurados da previdência social/básica, seja para os servidores federais inativos, seja em termos de saques do fundo de garantia/PIS e do seguro-desemprego.

A crescente e expressiva participação dos governos subnacionais nos principais grupos de despesas das contas nacionais indica, de forma incontestável, a ocorrência de um processo de descentralização de encargos e despesas no país. Sua percepção não é tão disseminada porque se deu de forma silenciosa, imposta por fatores conjunturais, sem planejamento ou coordenação adequadas.

A distribuição recente das despesas governamentais por funções de governo revela que cada um dos três níveis de governo concentra seus gastos em áreas que, teoricamente, deveriam de fato atuar. Assim, a União prevalece nas áreas de administração, planejamento e segurança pública, enquanto os Estados se destacam na área de educação. Aos Municípios cabe a maior parte dos dispêndios ligados ao urbanismo e habitação.

Na prática, porém, ainda que em termos marginais, é comum o governo central ainda despender com programas que deveriam, em princípio, caber aos governos subnacionais. Por exemplo, apesar da crescente de Estados e Municípios, ainda é expressiva a participação na despesa federal dos programas de educação e saúde, uma tradição do federalismo brasileiro que precisa ser revertida.

O atenuante à crítica para uma distribuição não muito funcional das atribuições são as profundas disparidades regionais do país e de seus governos. Há grandes dificuldades em propor soluções para regiões e máquinas administrativas tão díspares, como as do centro-sul e as do norte-nordeste, ou dos grandes governos e dos ex-territórios, ou das megametrópoles e demais capitais, e entre estas e demais Municípios do interior.

3. CONCLUSÃO: DESAFIOS FUTUROS

Apesar das dificuldades para se estabelecer um conjunto de tarefas coordenadas num ambiente de profundas disparidades, é inegável o avanço da descentralização das atividades públicas e o benefício que a mesma pode trazer para a população. De fato, os analistas internacionais constantemente relacionam o avanço da descentralização à uma maior eficiência na oferta dos serviços e à transparência das ações de governo.

Reconhecidos os benefícios da descentralização, colocamo-nos de frente a alguns desafios na busca do aperfeiçoamento de nossa federação e, conseqüentemente, do avanço nas questões sociais. Estes desafios estão relacionados à: (i) retomada da ação pública dentro de uma nova divisão de tarefas com o setor privado; (ii) ampliação, com qualidade, da oferta de serviços; (iii) melhoria da gestão através da modernização da administração pública; e (iv) construção de novos canais para o financiamento de Estados e Municípios.

O BNDES, enquanto principal agente de desenvolvimento do Governo Federal, está atento e já vem atuando na direção destes desafios. São exemplos claros desta disposição, o programa de estímulo à privatização de empresas estaduais, o apoio a investimentos públicos na área social (saneamento, transporte urbano, o crédito fundiário), a celebração de convênios com as prefeituras das capitais visando o intercâmbio de ações de mérito reconhecido, o futuro apoio à modernização tributária e da gestão municipal, entre outros.