

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
COLEGIADO DO CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**GISELE CALAZANS DA SILVA**

**CICLOS POLÍTICOS ELEITORAIS E ESFORÇO FISCAL DE DIFERENTES  
PREFEITOS: UMA ANÁLISE SOBRE A ARRECADAÇÃO DO IPTU EM  
VITÓRIA DA CONQUISTA**

**VITÓRIA DA CONQUISTA**

**2025**

**GISELE CALAZANS DA SILVA**

**CICLOS POLÍTICOS ELEITORAIS E ESFORÇO FISCAL DE DIFERENTES  
PREFEITOS: UMA ANÁLISE SOBRE A ARRECADAÇÃO DO IPTU EM  
VITÓRIA DA CONQUISTA**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II.

**ORIENTADOR:** Prof. Orientador, Dr Roberto Paulo Machado Lopes

**VITÓRIA DA CONQUISTA - BA**

**2025**



S58c

Silva, Gisele Calazans da.

Ciclos políticos eleitorais e esforço fiscal de diferentes prefeitos: uma análise sobre a arrecadação do IPTU em Vitória da Conquista / Gisele Calazans da Silva, 2025.

49 f.

Orientador(a): Dr. Roberto Paulo Machado Lopes.

Trabalho de conclusão de curso (graduação), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2025.

Inclui referências. F. 48 – 49

1. Esforço de arrecadação. 2. Ciclos Políticos. 3. Vitória da Conquista. 4. Transferências fiscais. I. Lopes, Roberto Paulo Machado. II. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III. T.

CDD 658.88

*Catálogo na fonte:* Karolyne Alcântara Profeta – CRB 5/2134

UESB – Campus Vitória da Conquista – BA

Universidade Estadual do Sudoeste  
da Bahia

Recredenciada pelo Decreto

Estadual n ° 16.825, de 04.07.2016

Colegiado do Curso de Ciências Econômica

Governo do Estado da Bahia

## **DECLARAÇÃO**

**GISELE CALAZANS DA SILVA**

**CICLOS POLÍTICOS ELEITORAIS E ESFORÇO FISCAL DE  
DIFERENTES**

**PREFEITOS: UMA ANÁLISE SOBRE A ARRECADAÇÃO DO IPTU EM  
VITÓRIA**

**DA CONQUISTA**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Ciências Econômicas da  
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito para aprovação  
na disciplina Monografia II.

Trabalho aprovado em 22 de julho de 2025.

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Dr. Roberto Paulo Machado Lopes**

Orientador

**Prof. Dr. Ronan Santos Soares**

Examinador

**Prof. Dr. Darci Rodrigues Alves**

Examinador

Vitória da Conquista – BA

Julho de 2025

Documento assinado eletronicamente por **Roberto Paulo Machado Lopes, Professor Titular**, em  
06/08/2025, às 18:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do  
[Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).

Documento assinado eletronicamente por **Darci Rodrigues Alves, Professor Titular**, em 11/08/2025,  
às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº](#)

15.805, de 30 de dezembro de 2014.

Documento assinado eletronicamente por **Ronan Soares Dos Santos, Professor Titular**, em 12/08/2025, às 15:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 13º, Incisos I e II, do [Decreto nº 15.805, de 30 de dezembro de 2014](#).

Certidão 00118655120 SEI 072.4411.2025.0022755-98 / pg. 1A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://seibahia.ba.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](https://seibahia.ba.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://seibahia.ba.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **00118655120** e o código CRC **D1135C11**.

**Referência:** Processo nº 072.4411.2025.0022755-98

SEI nº 00118655120

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a Deus, pois sem Ele eu não teria chegado até aqui.

Agradeço a minha mãe, Luciene, por ter formado quem eu sou, mesmo diante de incontáveis dificuldades, e ao meu pai Heraldo (in-memorian). Sou grata minha irmã Danielle, pela amizade e auxílio durante estes anos, inclusive, no ensino médio.

Sou grata a meu esposo, Luiz Carlos, pelo amor, companheirismo e apoio na jornada acadêmica e na vida, agradeço por ser meu suporte emocional durante esses anos, por nunca ter me deixado desistir e ter confiado na minha capacidade. À minha amada filha, Valentina, pelo seu afeto irreprimível e incondicional, minha inspiração para os dias de desânimo. Sem vocês, minhas dificuldades seriam maiores.

Agradeço ao meu Prof. Orientador, Dr. Roberto Paulo Machado Lopes, por todo apoio, orientação e dedicação durante esse trabalho, sempre disponível, solícito, me fazendo refletir e acreditar no potencial do meu trabalho.

Agradeço a Universidade do Sudoeste da Bahia-UESB por me fornecer ferramentas e mecanismos suficientes para alcançar esta realização.

**“Ama-se mais o que se conquista com esforço”.**

**(Benjamin Disraeli)**

# **CICLOS POLÍTICOS ELEITORAIS E ESFORÇO FISCAL DE DIFERENTES PREFEITOS: UMA ANÁLISE SOBRE A ARRECADAÇÃO DO IPTU EM VITÓRIA DA CONQUISTA**

## **RESUMO**

Este trabalho tem por objetivo analisar o desempenho fiscal de diferentes prefeitos de Vitória da Conquista na arrecadação dos impostos de sua competência buscando identificar possíveis comportamentos oportunistas em anos eleitorais. O centro da análise é a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, um imposto direto que acarreta maior custo político em sua cobrança. A investigação tem por base de análise o referencial teórico sobre descentralização fiscal e a literatura relacionada à Teoria dos Ciclos Políticos. O período de análise envolve o mandato de 3 (três) prefeitos, entre 2013 e 2024, de modo a captar o comportamento prefeitos de partidos diferentes e que apresentam diferenças nas orientações ideológicas dos seus partidos. São estabelecidas hipóteses de que apesar das diferenças ideológicas e diferentes conjunturas (crescimento econômico e recessão) os prefeitos não apresentam diferenças no desempenho da arrecadação, se assemelhando no comportamento tributário. A presente pesquisa tem natureza descritiva e contempla o uso de estatísticas descritivas, fazendo a sistematização dos dados fiscais do município de Vitória da Conquista. A investigação faz uso de dados secundários, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN): Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e Finanças do Brasil (FINBRA) – Área Pública, contas anuais. Os principais resultados indicam comportamento oportunista na eleição municipal de 2024. Em 2020, em função da pandemia, a análise do desempenho fiscal ficou comprometida. Em 2016, apesar da queda na arrecadação, é difícil inferir sobre uso político, haja vista que não há redução arrecadação e sim uma queda no crescimento que pode ser decorrente da componente cíclica – recessão econômica.

**Palavras-Chave:** Esforço de Arrecadação. Ciclos Políticos. Vitória da Conquista. Transferências Fiscais.

## **POLITICAL ELECTORAL CYCLES AND FISCAL EFFORTS OF DIFFERENT MAYORS: AN ANALYSIS OF IPTU COLLECTION IN VITÓRIA DA CONQUISTA**

This paper aims to analyze the fiscal performance of different mayors of Vitória da Conquista in the collection of taxes under their jurisdiction, seeking to identify possible opportunistic behaviors in election years. The focus of the analysis is the collection of the Urban Property and Land Tax - IPTU, a direct tax that entails a greater political cost in its collection. The investigation is based on the theoretical framework on fiscal decentralization and the literature related to the Theory of Political Cycles. The period of analysis involves the mandate of 3 (three) mayors, between 2013 and 2024, in order to capture the behavior of mayors from different parties and who present differences in the ideological orientations of their parties. Hypotheses are established that despite the ideological differences and different situations (economic growth and recession), the mayors do not present differences in the collection performance, being similar in their tax behavior. This research is descriptive in nature and includes the use of descriptive statistics, systematizing fiscal data from the municipality of Vitória da Conquista. The investigation uses secondary data, made available by the National Treasury Secretariat (STN): Accounting and Fiscal Information System of the Brazilian Public Sector (Siconfi) and Finance of Brazil (FINBRA) – Public Area, annual accounts. The main results indicate opportunistic behavior in the 2024 municipal election. In 2020, due to the pandemic, the analysis of fiscal performance was compromised. In 2016, despite the drop in revenue, it is difficult to infer about political use, since the small reduction in revenue may be due to the cyclical component – economic recession.

**Keywords:** Fundraising Effort. Political Cycles. Vitória da Conquista. Fiscal Transfers.

## SUMARIO

INTRODUÇÃO	9
1. FEDERALISMO FISCAL: COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS MUNICÍPIOS.....	11
<b>1.2 Funcionalismo do sistema tributário: divisão de responsabilidades.....</b>	<b>12</b>
2. A INFLUÊNCIA DOS CICLOS POLÍTICOS NO ESFORÇO DE ARRECADAÇÃO DO IPTU .....	20
3. IPTU E LEGISLAÇÃO MUNICIPAL.....	25
<b>3.1 Vitória da Conquista: Transformações recentes.....</b>	<b>29</b>
4 METODOLOGIA E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	38
<b>4.1 Abordagem Metodológica .....</b>	<b>38</b>
<b>4.2 Análise dos Resultados .....</b>	<b>39</b>
CONCLUSÕES .....	44
REFERÊNCIAS .....	46

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores per capita do IPTU, FPM e ICMS e relações entre o imposto e as transferências – 2013-2024	40
Tabela 2 – Arrecadação per capita do IPTU, variações (nominal e real) e acumulados – 2013 a 2024 .....	40
Tabela 3 - Valores totais arrecadados, variações e totais por mandato.....	42

# **CICLOS POLÍTICOS ELEITORAIS E ESFORÇO FISCAL DE DIFERENTES PREFEITOS: UMA ANÁLISE SOBRE A ARRECADAÇÃO DO IPTU EM VITÓRIA DA CONQUISTA**

## **INTRODUÇÃO**

O crescimento das demandas sociais, tanto em quantidade quanto em complexidade, exige cada vez mais aumento e eficiência da participação do Estado nas economias modernas. Esse aumento da participação se dá de várias formas (regulação da atividade econômica, transferências de renda e produção de bens públicos variados) o que exige a cobrança de grande proporção da renda entre (30% a 50%) gerada pela economia em impostos. Esse crescente envolvimento do estado se dá pela impossibilidade da vida social sem cooperação, não obstante historicamente a economia ter sido focada no comportamento individual. O governo, especialmente o municipal, nada mais é do que uma instituição de cooperação social.

Embora necessária e imprescindível, a ampliação da atividade governamental está longe de ser consensual e, é fonte de muitas controvérsias nos estudos sobre economia do setor público. As discordâncias se dão no âmbito político, no plano macroeconômico, mas também quanto ao formato do pacto federativo sobre as competências tributárias e a provisão de bens públicos por cada ente federado.

No conjunto de controvérsias está o comportamento tributário de prefeitos diante do ônus político decorrente da cobrança de impostos, especialmente os impostos diretos, como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) – objeto central desta pesquisa. Se o esforço de arrecadação dos municípios tende a ser baixo, especialmente em municípios menores que têm boa proporção (mais de 90%) garantidos pelas transferências fiscais, o desempenho fiscal pode ficar ainda mais comprometido em anos de eleição. Os prefeitos buscando vantagens eleitorais reduzem o esforço fiscal para evitar a insatisfação dos eleitores.

Com intuito de contribuir para o aprofundamento teórico e prático desse debate e, subsidiariamente, auxiliar na formulação de políticas públicas este estudo se baseia em uma análise sobre o desempenho na arrecadação do IPTU e se em períodos eleitorais os gestores do poder executivo do município se esquivam do ônus político em Vitória da Conquista.

Tomando por base o município de Vitória da Conquista, e abrangendo um ciclo de 3 (três) mandatos de prefeitos(as) diferentes, de diferentes orientações políticas, este estudo tem por objetivo analisar o esforço fiscal de diferentes prefeitos de Vitória da Conquista na arrecadação dos impostos de sua competência buscando identificar possíveis comportamentos oportunistas em anos eleitorais.

A análise abrange os mandatos dos prefeitos: Guilherme Menezes (PT), Herzem Gusmão (PMDB) e Sheila Lemos (União Brasil). Suplementarmente, o trabalho busca avaliar e comparar a evolução da arrecadação de impostos com transferências do fundo de participação do Município (FPM) e do imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS) para inferir sobre a dependência e necessidade de maior esforço tributário. As perguntas que norteiam a pesquisa são: (i) A arrecadação *per capita* dos impostos de competência do Município de Vitória da Conquista apresenta grandes desníveis para governos de diferentes matrizes ideológicas? (ii) Os governos Municipais de Vitória da Conquista entre 2013 e 2024 considerando o período de crescimento e também recessão econômica apresentou redução na dependência das transferências externas?

A hipótese básica é de que apesar das diferenças ideológicas e diferentes conjunturas (crescimento econômico e recessão) os prefeitos não apresentam diferenças no desempenho da arrecadação, se assemelhando no comportamento tributário.

A pesquisa utilizará como base para as análises, estatísticas descritivas de dados da arrecadação *per capita* do IPTU entre os anos de 2013 (primeiro ano do segundo mandato de Guilherme Menezes) e 2024 (último ano do primeiro mandato de Sheila Lemos). A intenção é observar se nos anos de eleições municipais a arrecadação apresentou desníveis muito elevados em relação aos anos não eleitorais, de modo a identificar algum comportamento oportunista. Os dados utilizados na pesquisa são da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), obtidas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e Finanças do Brasil (FINBRA) – Área Pública, contas anuais.

As motivações que me levaram a escolher esse tema, além do interesse despertada ao longo do curso pela questão fiscal dos municípios, foi o fato de em 2025, logo após as eleições municipais de 2024, a prefeitura de Vitória da Conquista elevar substancialmente os valores cobrados no IPTU. Porque logo depois da eleição e não antes?

Além disso, informações de funcionários responsáveis pelo setor fiscal da prefeitura Municipal de Vitória da conquista e da estrutura de arrecadação informam que neste ano (2025) haverá uma nova atualização da planta genérica de valores dos imóveis. Ou seja, o custo político pode ter afetado a decisão de aumentar o esforço fiscal em ano não eleitoral. Esse ponto revela a originalidade e relevância da pesquisa que agrega novos elementos para obtenção de evidências sobre a influência dos ciclos políticos no esforço de arrecadação dos governos municipais.

A escolha do município pode ser sintetizada em dois fatos: primeiro por ser moradora e contribuinte do (IPTU) do município de Vitória da Conquista; segundo por ter me familiarizado ao longo do curso de economia sobre discussões a respeito da economia do referido município – sua influência na região de articulação, seu crescimento urbano recente, e o contraste entre um aparente dinamismo econômico e sua dependência das transferências de renda.

Esta monografia está dividida em cinco capítulos, além dessa introdução. No primeiro capítulo abordamos literatura teórica relacionada ao federalismo fiscal brasileiro, abordando as competências tributárias dos municípios e fazendo uma breve discussão sobre o modelo de descentralização fiscal baseado em transferências. O segundo capítulo traz uma resenha sobre a teoria dos ciclos político-econômicos, como o intuito de mostrar como as transferências fiscais permitem aos prefeitos reduzir o custo político da arrecadação e, assim, obterem vantagens eleitorais. O capítulo seguinte é dedicado à caracterização do município de Vitória da Conquista (objeto do estudo), seus aspectos geográficos, econômicos e sociais e peculiaridades da legislação municipal do IPTU. O quarto capítulo apresenta a abordagem metodológica, a base de dados, as principais estatísticas e a discussão dos resultados. No último capítulo são apresentadas as conclusões.

## 1. FEDERALISMO FISCAL: COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS.

O pagamento de tributos é, por definição, compulsório. Representa uma forma de invasão do patrimônio particular pelo Poder Público, mas é também o cumprimento de um dever fundamental do cidadão intimamente conectado com a própria noção de cidadania. Os Municípios são competentes para instituir impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana (IPTU), 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); e serviços de qualquer natureza, definidos em lei complementar (ISS).

Para além das transferências intergovernamentais, o sistema fiscal brasileiro conta com a arrecadação própria das unidades federativas locais, que é o objeto de estudo deste trabalho.

A análise se concentra nos três principais impostos sob responsabilidade individual dos municípios, especificamente o de vitória da conquista. O objetivo deste trabalho é fazer uma análise do comportamento tributário e sua capacidade fiscal do município de Vitória da Conquista, buscando entender se o fato do tamanho da base de arrecadação ao diferir muito, ocorre possíveis discrepâncias na sensibilidade das bases quanto às mudanças geográficas e populacionais do período analisado.

### **1.2 Funcionalismo do sistema tributário: divisão de responsabilidades**

Para um bom entendimento do papel do sistema tributário como mecanismo para promover o acolhimento das demandas sociais é preciso fazer uma retomada teórica da legislação existente (em especial a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), o Código Tributário Nacional (CTN). Em se tratando da legislação vigente, Bessa (2011) define que a Lei nº 5.172 de 1966 - o CTN é o principal arcabouço legal que introduz as normas gerais sobre direito tributário no Brasil. Nele está disposta a definição de tributo como sendo:

Art. 3º tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato

ilícito, instituída por lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. (BRASIL, 1966, online apud Marcos pág. 21)

Sob esse viés, Di Creddo (2012) conceitua tributos como a medida compulsória de arrecadação de verbas públicas cujo objetivo originário é custear as políticas públicas. Uma vez que o cidadão, enquanto membro de uma sociedade organizada, cobra do poder público a efetivação dos direitos que lhes são constitucionalmente garantidos, cabe também a ele o dever de prover recursos para essa execução de acordo com a sua capacidade contributiva. Em relação a essa capacidade Torres (2005, p.584) afirma que:

A solidariedade entre os cidadãos deve fazer com que a carga tributária recaia sobre os mais ricos, aliviando-se a incidência sobre os mais pobres e dela dispensando os que estão abaixo do nível mínimo de sobrevivência. É um valor moral juridicizável que fundamenta a capacidade contributiva e que sinaliza para a necessidade da correlação entre direitos e deveres fiscais.

A Constituição Federal (CF) de 1988 consolidou no federalismo a descentralização de decisões de forma a ampliar o grau de autonomia administrativa e financeira dos municípios e em estabelecer as atribuições relativas dos municípios no que se refere à oferta de serviços públicos.

A tributação deve servir como instrumento de política fiscal para a correção de desequilíbrios conjunturais e para a obtenção de taxas satisfatórias de crescimento (Rezende, 2001; Giambiagi & Além, 1999). Neste contexto, os tributos devem ser avaliados tanto de um ponto de vista restrito, com relação a sua eficiência econômica, quanto de um ponto de vista mais amplo, à sua adequação aos objetivos da política fiscal (Rezende, 2001; Longo & Troster, 1993; Matias & Campello, 2000; Giambiagi & Além, 1999).

A definição de competências tributárias em nações organizadas na forma federativa como o Brasil tende a concentrar a arrecadação no governo central. O federalismo fiscal abrange a divisão de responsabilidades. A Constituição de 1988 trouxe várias inovações institucionais que foram engendradas no Brasil, dentre elas, mostra-se, aqui, o processo de descentralização que, ao mudar as regras anteriores, permite maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios.

A CF de 1988 demarca positivamente e negativamente as competências tributárias. A respeito do tema, valiosas são as lições de LUCIANO AMARO:

O que fazem, pois, essas limitações é demarcar, delimitar, fixar fronteiras ou limites ao exercício do poder de tributar. São, por conseguinte, instrumentos definidores (ou demarcadores) da competência tributária dos entes políticos no sentido de que concorrem para fixar o que pode ser tributado e como pode sê-lo, não devendo, portanto, ser encaradas como ‘obstáculos’ ou ‘vedações’ ao exercício da competência tributária, ou ‘supressão’ dessa competência(...)

O federalismo não é uma distribuição particular de autoridade entre governos, mas sim um processo estruturado por um conjunto de instituições por meio do qual a autoridade é distribuída e redistribuída.

Diante disso, o município passou a se constituir num ente federado, no conjunto da organização política e territorial do Estado, e com capacidade de auto-organização, podendo criar sua própria Lei Orgânica, escolher seus representantes políticos do executivo e legislativo, estabelecer taxaço de impostos e, também, decidir e elaborar estratégias institucionais, visando o desenvolvimento socioeconômico local.

A descentralização é frequentemente concebida como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando-se como fixa a autoridade total dos governos sobre a sociedade e a economia. Os esforços para definir e medir a descentralização concentraram-se primordialmente na autoridade fiscal e, em grau menor, na autoridade política e na gestão de políticas. Como se sabe, é grave o problema da concentração de renda do país e da elevada regressividade do gasto público e da carga tributária.

Os únicos impostos atualmente que legal e efetivamente são progressivos no Brasil são o IR e o IPTU. O Imposto sobre a Renda (IR) é um exemplo clássico de aplicação de alíquotas diferenciadas de acordo com a renda do cidadão, de forma que aqueles que provêm de uma renda baixa chegam a ser isentos do tributo enquanto outras pessoas que percebem um salário maior podem atingir uma alíquota mais elevada dessa cobrança.

Com o IPTU acontece esse mesmo fenômeno podendo cobrar um tributo mais elevado de acordo com a localização do imóvel, o uso desse, o tipo construtivo

empregado e também outras finalidades extrafiscais que visem um melhor planejamento urbanístico (medidas para incentivar a função social da propriedade).

O nível de progressividade do IR é muito questionável, pois sua base tributária não alcança os contribuintes que têm facilidades de sonegar renda, possui alíquotas progressivas (7,5%, 15,0%, 22,5 e 27,5%) e possibilita uma série de deduções nas declarações de ajuste anual que, em muito, reduzem a força da sua progressividade.

O IPTU, por outro lado, possui uma base tributária altamente visível e concentrada no estrato mais rico da população, os proprietários de imóveis. O seu pagamento é condição efetiva para os direitos plenos da propriedade imobiliária e, além disso, os municípios podem aplicar variadas alíquotas que o podem tornar, teoricamente, extremamente progressivas, utilizando a possibilidade constitucional no art. 32 do código tributário nacional à aplicação de alíquotas progressivas de IPTU, o instrumento de IPTU progressivo no tempo estão aos poucos sendo aplicados, sobretudo em municípios de maior porte.

Os diversos critérios de variação das alíquotas nas legislações tributárias pesquisadas e as permissões legais da Constituição Federal e do Estatuto das Cidades mostram as possibilidades e alternativas que os municípios podem exercer para aumentar a arrecadação e ter o seu papel na redução da regressividade tributária. A repartição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo para a arrecadação e provimento dos bens públicos tal qual sua forma de financiamento. Os impostos são arrecadados em todos os níveis de governo, no âmbito federal (IR, IPI e ITR), no estadual (ICMS e IPVA) e no municipal (IPTU e ISS).

Destacando as considerações nos impostos do âmbito municipal em virtude desse estudo de caso ser com foco local específico. A progressividade está disposta no nosso ordenamento jurídico em três impostos: O IRPF e IRPJ (art. 153, §2º, I); o ITR (art.153, §4º, I) e do IPTU (art. 156, §1º, I). Como o foco desse trabalho é o IPTU vamos nos ater a disposição constitucional em relação à progressividade apenas desse imposto, a saber:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II - ter alíquotas diferentes de acordo com a

localização e o uso do imóvel. (BRASIL,1966, online apud MARCOS pág 23)

Observando o dispositivo constitucional citado é possível perceber que a progressividade do imposto é uma prerrogativa do poder público municipal, podendo ou não aplicá-lo de acordo com o seu interesse.

Partindo desse entendimento verifica-se que Federalismo Fiscal possui uma forte característica democrática, ou seja, é uma forma de dividir o poder do estado dentre vários entes num determinado território. União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem instituir taxas e contribuições de melhoria, desde que tenham também competência para realizar a atividade da qual decorra a cobrança desses tributos.

Enquanto entre as décadas de 50 e 70 a teoria de federalismo fiscal se concentrou principalmente na definição de quais seriam as competências tributárias adequadas aos diferentes níveis de governo, a partir da década de 90, com a ampliação do processo de descentralização fiscal, o foco do debate mudou para o papel que as transferências deveriam desempenhar como parte de estruturas de equalização vertical e horizontal das capacidades e necessidades fiscais dos entes da federação. (ALENCAR e GOBETI, 2008, p. 8 apud LOPES pag. 20)

Ou seja, definindo quem deve ser competente para prestar os serviços ou desempenhar as atividades de fiscalização típicas do poder de polícia, no caso das taxas; e para realizar as obras públicas, no caso das contribuições de melhoria. O Município, como ente da Federação, exerce o poder de tributar por meio das espécies tributárias municipais, dada a sua importância de poder identificar o regime jurídico que é aplicado, como também reconhecer os Princípios Constitucionais Tributários. Os estados possuem liberdade para fixar a alíquota do ICMS, imposto indireto com grande volume de arrecadação, porém, os municípios ficam limitados apenas aos impostos como ISS, ITBI e IPTU.

O ISS poderia ser uma grande fonte de renda para a maioria dos municípios, contudo o setor de serviços tem alta influência política nas prefeituras de municípios de médio e pequeno porte. Contudo, por sua vez o IPTU é um imposto bastante consistente e progressivo com arrecadação estável no longo prazo.

Sobre o papel do Município e os seus gastos públicos Rocha e Keske (2017, p.240) afirmam:

Quando o Município foi acolhido pelo federalismo, avançou de forma expressiva, e assim a participação de tal ente foi ampliada, com relação a execução de gastos públicos, sobretudo em ações sociais fundamentais. A esfera municipal passa a ser vista como local preferencial para a execução de políticas públicas, dirigidas especialmente à erradicação da pobreza, sobretudo pela possibilidade de um melhor controle do gasto público, visto que os governos locais têm uma menor propensão ao endividamento exagerado, com desequilíbrio das suas contas. (ROCHA; KESKE, 2017, apud SANTOS, p. 7).

Existe uma ampla literatura, estudos teóricos e empíricos apontando a influência negativa das transferências intergovernamentais, incondicionais e sem contrapartida dos governos locais. A complexidade normativa tributária e o excesso de burocracia não contribuem para que o federalismo cooperativo atenda adequadamente às necessidades dos municípios, aos quais foram atribuídos muitos serviços públicos de atendimento à população, que precisam de recursos financeiros suficientes para ser bem realizados

Importante ressaltar que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) teve origem na Emenda Constitucional, nº 18, de 1º de dezembro de 1965 (feita à Constituição de 1946). O FPM foi ratificado na Constituição Federal de 1967 e na de 1988, tendo como critério de distribuição do fundo unicamente a população dos municípios, desde o início da distribuição em 1967 o fundo foi objeto de muitas regulamentações, entre elas o Decreto-Lei no 1.881, de 27 de agosto de 1981, quando foi incluída mais uma categoria de municípios, denominada reserva, composto por aqueles com população superior a 156.216 habitantes.

As transferências intergovernamentais são importantes no processo de federalismo fiscal brasileiro, os municípios de pequeno e médio porte são altamente dependentes das transferências do fundo de participação do município FPM principalmente os municípios pequenos e sem dinamismo econômico. O Fundo de participação dos municípios é uma transferência incondicional e sem contra partida, tem função redistributiva da União para todos os municípios do país. O FPM, entre as diversas formas de transferências, ganha destaque pelos critérios de concessão, seus objetivos e importância para os municípios médios e pequenos.

Os municípios brasileiros são excessivamente dependentes dessas transferências, e por isso, dado ao volume de transferência e a dependência desses municípios acaba influenciando o desempenho arrecadatório dos municípios pequenos e médios. Para Fonseca e Neto (2010) não existe um consenso sobre o efeito prevaiente das transferências fiscais não condicionais sobre arrecadação de tributos locais. Existe outra

transferência de menor impacto na composição das receitas do município de baixo dinamismo econômico é parte do imposto sobre mercadorias e serviços (ICMS) este imposto é uma transferência derivada de arrecadação prévia associada à dinâmica de circulação de bens e serviços.

A transferência para o município é proporcional à contribuição de sua base tributária para arrecadação de imposto estadual. A arrecadação de ICMS é 25% distribuída pelo Estado para seus municípios, contudo, esse volume de transferência pode provocar distorções e fomentar a “preguiça” quando diz respeito ao esforço fiscal arrecadatório e, um desânimo dos governantes em relação ao ônus político que futuramente poderia ocasionar dificuldade em uma futura disputa para reeleição.

Em teoria na política dos ciclos político-econômico é possível entender em que medida o desempenho fiscal dos municípios pode ser explicado como uma possível vantagem de determinado grupo político em eleições municipais, de modo geral no Brasil é comum a utilização de políticas fiscais em anos eleitorais por causa do elevado gasto, investimentos em obras de infraestrutura, educação e saúde e baixa arrecadação de impostos de sua competência gerando déficit orçamentário neste períodos.

A teoria dos ciclos políticos indica, no caso da arrecadação de impostos municipais, que os governos tendem a reduzir a arrecadação em anos de eleição, para aumentar a popularidade, o que resulta em baixo esforço arrecadatório por parte do município. Para preservar seu poder muitos prefeitos optam por evitar as consequências negativas na política, própria a cobrança do tributo direto e de sua competência. Buscando analisar de forma qualitativa e quantitativa se houve este tipo de movimentação política no município de Vitória da Conquista entre os períodos eleitorais de 2013 a 2024, é importante frisar que é exígua a literatura teórica e empírica, sobre o esforço fiscal dos municípios baianos na arrecadação dos impostos de sua responsabilidade.

Por fim, cabe destacar a importância do IPTU entre as competências tributárias dos municípios na Constituição Federal de 1988, conforme já salientado, o federalismo fiscal brasileiro atribuiu ao governo central a competência para arrecadação da maior fatia do bolo tributário (em torno de 2/3). Aos municípios foi atribuída competência privativa e exclusiva, vedando a bitributação, a teoria normativa aponta os municípios como o ente mais adequado para a cobrança de tributos, um exemplo são os tributos sobre patrimônio imóvel. Isto ocorre porque dificilmente a maioria dos municípios

teriam condições para lidar com problemas relacionados à mobilidade da base tributária, à guerra fiscal e com os custos e complexidade envolvidos na arrecadação tributária. Dessa forma, e tendo em vista a coerência lógica e teórica na centralização dos impostos, são poucos os tributos consistentes com uma arrecadação descentralizada. Tendo em vista a experiência internacional, as abordagens teóricas e a heterogeneidade geográfica e socioeconômica do Brasil, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um federalismo fiscal dando autonomia aos municípios, assegurando a liberdade para gastar e competência para implementar e cobrar certos impostos. Assim, a CF de 1988 definiu como de competência privativa dos municípios, a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto Sobre Transmissão Intervivos de Bens e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI). Como salienta Orair e Alencar (2010), o IPTU e o ISS são eminentemente urbanos e possuem bases de incidência concentradas nos grandes centros, haja vista maior regularização de imóveis urbanos (também mais valorizados) e maior formalização nas atividades de serviços. O IPTU é considerado por alguns especialistas como o imposto ideal para o financiamento municipal - não mobilidade da base tributária, sem custos de congestionamento, sem competição por base tributária e grande potencial de progressividade (inclusive há previsão constitucional para isto). Além disso, pela característica do objeto de tributação - propriedade imóvel - ele pode ser tributado sem onerar em grandes proporções a população, se considerar a correta atualização do cadastro de valor das propriedades. O Código Tributário Nacional (CTN), define a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como fato gerador e o proprietário como contribuinte. O CTN disciplina ainda a base de cálculo e alíquota do IPTU, mostra que a base do cálculo é o valor venal do imóvel, excluindo os bens imóveis por acessão física. A alíquota fica a critério do município, geralmente 1%. Embora seja bem caracterizado, o IPTU apresenta um baixo esforço fiscal na cobrança deste imposto que se materializa, basicamente, pela não atualização da tabela genérica de valores. A preguiça fiscal em relação ao IPTU está associada ao alto custo político de tributar (especialmente por ser um imposto direto) e deficiências nas estruturas de arrecadação. Esse problema é maior ainda em municípios pequenos e pobres. Como salientado, a teoria normativa aponta os municípios como o ente mais adequado para a cobrança de tributos de base imóvel, já que a área para arrecadação desse imposto é localmente bem delimitada (zonas urbanas), reduzindo a possibilidade

de competição por base tributária. Esse tipo de imposto tem flexibilidade para absorção de choques, já que o valor venal dos imóveis apresenta baixa sensibilidade aos ciclos econômicos.

## 2. A INFLUÊNCIA DOS CICLOS POLÍTICOS NO ESFORÇO DE ARRECADAÇÃO DO IPTU

É próprio da dinâmica das atividades econômicas que ocorra flutuações periódicas, e essas inconstâncias são explicadas por diversos fatores, desde o mais comum associada à imperfeições do mercado decorrente da inflexibilidade de algumas variáveis como preços e salários, até aqueles decorrentes de eventos políticos que é quando o governo influencia no desempenho da economia com intuito de obter vantagens eleitorais.

A literatura teórica na área de economia política propõe duas explicações alternativas para o fenômeno dos ciclos políticos. De um lado, os modelos de ciclos políticos ressaltam a ideia de que as manipulações eleitoreiras servem para sinalizar a competência administrativa dos governantes, uma vez que somente políticos realmente aptos seriam capazes de produzir tais ciclos. Por outro lado, os modelos de controle eleitoral enfatizam a possibilidade de que os ciclos eleitorais sejam induzidos, ao menos em parte, pela ausência de um monitoramento político adequado por parte dos eleitores, que, neste caso, seriam incapazes de identificar e punir manipulações fiscais oportunistas.

O ponto que diferencia os modelos de ciclos político-econômicos é a motivação dos políticos ao escolher a política econômica a ser utilizada. Alguns modelos pressupõem que os políticos sejam oportunistas, enquanto outros acreditam que eles defendem alguma ideologia. O modelo desenvolvido por Nordhaus (1975) está baseado na ideia defendida por Downs (1957) de que os políticos são oportunistas, tendo como única motivação a maximização do número de votos nas eleições.

É a partir do trabalho de Nordhaus, que as decisões políticas ganham destaque na explicação dos ciclos econômicos. Os modelos oportunistas tradicionais ao deduzir que os políticos eram iguais, tendo como única motivação a permanência no poder e que isso influiria nas escolhas relativas à política econômica, exclui a influência da ideologia partidária sobre essas decisões. O modelo partidário progride em relação aos modelos oportunistas ao anexar o componente de ideologia partidária à teoria dos ciclos político-econômicos.

No modelo empírico proposto por Hibbs (1977) as diferenças partidárias na condução da política econômica envolvem preferências em relação à inflação e

desemprego. As discussões teóricas sobre ciclos políticos surgiram de estudos iniciais que observaram como as democracias eram submetidas a recessões econômicas incentivadas por líderes empresariais como medida disciplinar (Kalecki,1943).

Além da avaliação de uma forte relação entre períodos de prosperidade e crises econômicas com os resultados eleitorais, a teoria dos ciclos político-econômicos relata que os políticos influenciam o comportamento da economia por meio de manipulação de variáveis econômicas e de instrumentos político, visando aumentar sua popularidade e se esquivando do ônus, buscando uma maximização de votos, por entenderem que a situação econômica influencia nas decisões eleitorais (Akerman,1947).

Drazen (2008) define os ciclos políticos como “períodos em que algum componente do orçamento do governo é induzido pelo ciclo eleitoral. Ele argumenta que esses ciclos refletem a tentativa dos governantes de usar a política fiscal para influenciar o comportamento dos eleitores e aumentar suas chances de reeleição.

Outra definição para ciclo político vem conforme Fachin (2012), onde diz que as obras públicas, desenvolvidas pelo poder político, geram melhorias aos cidadãos. Ao investir nessas obras, o líder político que as provocou ganha a empatia da população, tornando possível sua reeleição. Nordhaus (1975) explorou a manipulação de variáveis macroeconômicas para fins eleitorais.

A ideia principal do seu modelo é a de que os estadistas gerenciam a política fiscal e monetária com o objetivo de gerar um cenário econômico favorável aos eleitores em períodos que antecedem as eleições, resultando no denominado Political Business Cycle ou Ciclos Político-econômicos.

Quanto aos ciclos políticos eleitorais, alguns estudos apontam que os gastos com investimentos possuem tendência a aumentar nos períodos pré-eleitorais e eleitorais principalmente gastos com educação e investimentos com o objetivo de demonstrar efetividade da gestão e tendência a reduzir nos períodos pós-eleitorais. (VIDEIRA; MATTOS, 2011; OLIVEIRA; ARANTES; LEROY, 2022; DIAS, NOSSA; MONTE-MOR, 2018).

Utilizando o viés ideológico para explicar o funcionamento do ciclo político-partidário, uma abordagem diferente da usada por Nordhaus (1975), o estudo de Hibbs (1977) demonstra que os partidos políticos priorizaram as políticas macroeconômicas de acordo com os interesses econômicos e preferências do grupo social representado. Isso significa que, enquanto os partidos de direita são mais

favoráveis a uma política de controle fiscal mais arrojada para evitar flutuações nas taxas de inflação, os partidos de esquerda são mais inclinados a uma política distributiva para diminuir as taxas de desemprego.

Com uma interpretação similar à de Hibbs (1977), o estudo de Alesina (1987) parte de duas modelagens distintas para o entendimento de questões partidárias nos ciclos político-econômicos. A principal delas é a de que as partes possuem preferências e prioridades intrínsecas na sua política econômica, pois cada partido político representa os interesses de um eleitorado distinto. Se existem dúvidas sobre as preferências dos eleitores, cada um formulará sua plataforma política com diferentes funções e objetivos para representar grupos específicos, entendendo-se que os partidos se importam com os efeitos da sua política e que o eleitorado possui diferentes incentivos (Alesina, 1987). Rogoff (1990) reitera que tanto os eleitores como os políticos são agentes racionais e buscam maximizar sua utilidade.

Desse modo, os ciclos surgem a partir de uma assimetria de informação temporária sobre a competência dos responsáveis na produção de bens públicos e a sinalização do desempenho ocorre a partir da manipulação de variáveis orçamentárias, como impostos, transferências governamentais e gastos de consumo do governo.

A literatura teórica sobre ciclos eleitorais aborda tanto as manipulações eleitoreiras como sinal da competência administrativa dos governantes, quanto à possibilidade de que os ciclos eleitorais sejam induzidos. No primeiro caso, a produção do ciclo decorre de governantes aptos estaria mais associado à política econômica de economias desenvolvidas. No segundo caso, manipulações fiscais oportunistas decorrem da ausência de um monitoramento político adequado por parte dos eleitores (PERSSON E TABELLINI, 2003).

Um fato que demonstra a força dos ciclos políticos na democracia é a existência de leis que coíbem políticos de comparecerem em certos atos nos períodos de eleição, como por exemplo a Lei nº 9.504/97, a qual relata que “é proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas” (BRASIL, 1997). Na teoria dos ciclos políticos os eleitores não observam diretamente a competência administrativa dos políticos.

Os modelos partidários avançam em relação ao modelo oportunista ao incorporar a componente ideológica partidária à teoria dos ciclos político-econômicos. Segundo Kalecki (1943), a existência de ciclos político-econômica era uma circunstância” (...)

sintomática do futuro regime das democracias capitalistas”. (KALECKI, 1943 apud FIALHO, 1996: 2).

É a partir dos anos 80 que alguns autores procuraram conciliar os modelos de ciclos político-econômicos tradicionais à hipótese de expectativas racionais. Os modelos oportunistas junto com expectativas racionais atribuem a existência de ciclos político-econômicos à desigualdade de informação entre os eleitores e os políticos, quanto à competência desses no comando do governo.

Porém, a competência é uma informação privada, somente o próprio político sabe do seu potencial. Os eleitores observam os resultados das variáveis macroeconômicas para avaliar a competência do governante. E a partir desta ideia a presença de ciclos políticos de natureza econômica nas sociedades democráticas repercute a interação do sistema político com o econômico.

Em um ambiente de maior competição os prefeitos incumbentes precisam melhorar sua vantagem competitiva com outras ações. Nos municípios onde persiste indicadores econômicos e sociais desfavoráveis, com a maioria da população dependente de programas de transferência de renda, os governantes precisam inovar nas práticas políticas relacionadas aos ciclos eleitorais. Em um ambiente de maior disputa eles tendem a evitar o custo político da cobrança de impostos, daí, se o desempenho fiscal historicamente já era baixo, nesse cenário político em que aparece novos atores (especialmente partidos de esquerda), o esforço de arrecadação deteriora ainda mais.

No caso da arrecadação de impostos municipais, a teoria dos ciclos políticos sugere que os políticos tendem a reduzir a arrecadação de impostos antes das eleições para aumentar sua popularidade. Isso pode resultar em baixo esforço arrecadatório por parte do município, especialmente dos impostos diretos. Como a maioria desses municípios não enfrentaria problemas financeiros estruturais decorrentes da baixa arrecadação, já que os impostos municipais são residuais na composição das receitas municipais, a baixa arrecadação em anos eleitorais não precisaria ser compensada nos anos seguintes. Dessa forma, mesmo um eleitor fiscalmente conservador não seria inclinado a punir políticas expansionistas já que esta atitude, na maioria dos municípios, não geraria déficits orçamentários crônicos não afetaria o atendimento das demandas sociais do município a longo prazo.

Nesse sentido, as transferências intergovernamentais brasileiras, principalmente as transferências e pagamentos único sem parcelamento (*lump sum*), ao proverem uma

fonte de receitas sem o ônus político da arrecadação, acabam criando um ambiente para os ciclos econômico eleitorais. Essa caracterização se assemelha mais ao modelo oportunista dos ciclos político-econômicos tradicionais em que o governante com a o baixo esforço fiscal teria como única motivação a maximização do número de votos nas eleições.

O modelo de transferências *lump sum* (incondicionais e sem contrapartida) também favorece os ciclos político-econômicos em função da ilusão fiscal e do maior poder de barganha dos prefeitos. Como o eleitorado pode não ter uma perfeita percepção do valor das transferências recebidas pelo governo local, ele subestima o real custo de produção de bens públicos e permite ao prefeito desviar os recursos para seu interesse próprio. Por outro lado, as transferências favorecem os ciclos eleitorais ao ampliar poder de barganha do gestor, vis a vis o eleitor, na decisão de alocação das transferências. Como salientado no capítulo anterior, o poder de barganha do prefeito é menor quando a arrecadação de impostos é local, dado que o eleitor pode pressionar o governante a gastar adequadamente os recursos, ameaçando mudar-se para outro domicílio eleitoral, quando a fonte de recursos decorre de transferências, o eleitor não tem poder de barganha, pois se decidir mudar-se ele não leva consigo parte das transferências (MENDES, 2002).

### 3. O IPTU E A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Uma grande parte dos municípios brasileiros apresenta a seguinte realidade, a saber, são quase totalmente dependentes dos repasses e transferências feitos pelos seus respectivos Estados e pelo governo federal. Estudos têm revelado que as receitas próprias de boa parte dos municípios representam apenas 10% (ou menos) do total de suas receitas. E esta dependência está relacionada muitas vezes com a ausência de uma estrutura adequada de auditoria e fiscalização tributária que possa otimizar a arrecadação própria de impostos e taxas. O Município de Vitória da conquista Institui o Código Tributário e de Rendas do Município e outras providência por lei complementa Nº2.645, de 21 de junho de 2022. Assim disposto:

Art. 1º Esta Lei Complementar institui o Código Tributário e de Rendas do Município de Vitória da Conquista, Estado da Bahia, que regula e disciplina, com fundamento na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional, nas Leis Complementares, na Lei Orgânica do Município e no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, o Sistema Tributário Municipal e de Rendas e as normas aplicáveis no Município, incluindo os direitos, garantias e obrigações dos contribuintes. Art. 2º Aplicam-se as disposições deste Código aos sujeitos passivos de obrigações tributárias e a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas privadas ou públicas que, mesmo não sendo sujeitos passivos, relacionam-se com a Administração Pública em sua atividade de tributação, fiscalização e arrecadação de tributos e rendas.

O Código Tributário Nacional CTN no seu Art. 5º, de forma categórica dividiu os tributos em: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Posteriormente, a partir da Constituição de 1988, o Superior Tribunal Federal (STF) firmou entendimento de que a Secretaria do Tesouro Nacional STN é composto por cinco espécies tributárias distintas, a saber: Impostos, Taxas, Contribuições de Melhoria, Empréstimos Compulsórios e Contribuições. Tendo em vista que o IPTU é um imposto, para fins desse trabalho, se faz importante explicar as características dessa espécie tributária.

A constituição federal CF/88 atribui aos Municípios, em seu artigo 156, I- a competência para instituir o IPTU: “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana”. O CTN é quem dispõe as normas gerais referentes ao IPTU, essas devem ser comuns a todos os municípios brasileiros, devendo suas especificidades, bem como a instituição do tributo, serem

dispostas por cada município em sua legislação própria. De acordo com a seção II do CTN:

SEÇÃO II Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana  
Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador 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.(BRASIL,1966, online apud MARCOS pág.23).

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é um tributo de competência dos municípios cujo caráter vai além do arrecadatório, sua extrafiscalidade tem o intuito de buscar uma cobrança mais justa levando em consideração a função social da propriedade e a capacidade contributiva da população. Sob esse aspecto é fundamental que o imposto tenha como alicerce uma planta de valores atualizada que seja capaz de equalizar a carga tributária de imóveis que possuem valores venais similares.

O IPTU é o único imposto cuja apuração da base de cálculo precisa de sanção do Poder Legislativo, além disso, para que ocorra a aprovação de um novo projeto de Planta Genérica de Valores Imobiliários se faz necessário o apoio por parte da sociedade. Importante salientar que no Município de Vitória da conquista fez sua última atualização da planta genérica de valores por em regime de lei complementar nº1.958, de 27 de dezembro de 2013 e essa falta de atualização pode gerar distorções na avaliação dos imóveis, para efeito de apuração de valor venal.

Nadolny (2016, p.4) destaca que o mapeamento cadastral não tem o intuito apenas tributário, o cadastro técnico urbano serve de instrumento para fundamentar mecanismos públicos de tomadas de decisão, podendo ser usado para desenvolver estudos de viabilidade para futuras obras públicas, levantar a demanda e a expansão da infraestrutura urbana, prever os custos das desapropriações necessárias e várias outras projeções de gestão administrativa. A autora define o Cadastro Técnico Urbano como sendo:

O conjunto de informações descritivas da propriedade imobiliária pública e particular, contidas no perímetro urbano de uma cidade, apoiado sempre no sistema cartográfico próprio, que é a base para a representação dos dados de múltiplas finalidades.(NADOLNY, 2016, p. 4 apud MARCOS pag 33)

Para Nadolny a PGV pode ser definida como:

Um conjunto de valores básicos unitários de imóveis urbanos, compreendendo terrenos, edificações e glebas devidamente homogêneos segundo critérios técnicos e uniformes quanto à contemporaneidade, aos atributos físicos dos imóveis, às características das respectivas zonas, à natureza física, à infraestrutura, aos equipamentos comunitários, aos níveis de atividades existentes, às possibilidades de desenvolvimento e às posturas legais para uso e ocupação do solo. (NADOLNY, 2016, p.5 apud MARCOS, pág.35)

O IPTU se mostra de interessante análise uma vez que é um dos poucos impostos sob o qual os municípios têm a responsabilidade de arrecadação. Além de ter uma arrecadação estável e de fácil fiscalização, dado a visibilidade dos imóveis, um imposto territorial urbano bem aplicado pode ter impactos distributivos significativos. Logo, o IPTU é uma das principais fontes de receita do município.

Ao tratar do IPTU Leonardo Maia Nascimento, ressalta que embora tenha natureza fiscal ele também possui uma função extrafiscal relacionada ao cumprimento da função social da propriedade, bem como, que cabe à legislação do município estipular os critérios para o cumprimento da função social.

A função do IPTU é tipicamente fiscal, entretanto ao se considerar o previsto no art. 182, §4, II, da Constituição Federal, tem-se entendimento diametralmente oposto, pois se apresenta o IPTU progressivo, com característica predominante de influir na conduta do contribuinte, ou seja, surge o IPTU com exacerbada função extrafiscal, função indutora, visa efetivar a função social do imóvel e que também pode se relacionar (conforme disponha a legislação) mais diretamente com a preservação e proteção do meio ambiente, quando considerado inadequado ou subutilizado o imóvel caso não atendidas as expectativas e metas fixadas na legislação. (NASCIMENTO, 2016, p. 39 apud SANTOS pág.10).

O benefício da extrafiscalidade do IPTU pode ser observada no capítulo da CF/88 que trata sobre a Política Urbana, mais especificamente no artigo 182, § 2º e 4º que diz o seguinte:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. (...) § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial

urbana progressivo no tempo; (BRASIL, 1988, online, apud. MARCOS pág. 12)

Destaca-se, que tais investimentos provenientes da arrecadação desses impostos podem ser capazes de melhorar a vida das pessoas possibilitando igualdade de condições. Para tanto, além da arrecadação adequada respeitando a capacidade contributiva é necessário à alocação correta dos recursos arrecadados, promovendo o bem estar social coletivo.

Contudo, o IPTU compromete uma parcela maior da renda dos mais pobres do que dos mais ricos, revelando-se um imposto regressivo. O uso de alíquotas progressivas de IPTU poderia atenuar essa regressividade existente do imposto. Para amenizar possíveis impactos na renda dos mais pobres, o município de Vitória da Conquista, em legislação própria, institui por Lei complementar N°2.645 de junho de 2022, a isenção disposto no art. 102 inciso II.

Art. 102. É isento do imposto o imóvel:

I – cedido gratuitamente, em sua totalidade, para o uso da União, do Estado ou do Município.

II – predial residencial com valor venal inferior a 40 (quarenta) salários mínimos, e cujo sujeito passivo: a) possua um único imóvel, o qual sirva como sua residência; b) perceba renda familiar não superior a 2 (dois) salários mínimos;

III – terrenos ou glebas, sem qualquer edificação, localizadas dentro da área do Parque da Serra do Periperi, ou de outras áreas de preservação ambiental, definidas em lei, e que não estejam efetivamente sendo exploradas comercialmente.

A aplicação desse instrumento de regressividade era declarada inconstitucional pelo STF, até que foi promulgada a emenda no 29/2000 que passou a permitir a aplicação de alíquotas progressivas do IPTU conforme localização, valor venal e uso do imóvel.

Cabe ressaltar que a aplicação de alíquotas diferenciadas conforme o uso do imóvel (residencial ou comercial, por exemplo) ou para atender a função social da propriedade (alíquotas maiores para terrenos) já era, contudo, permitida. Anteriormente à emenda, a discussão jurídica era grande, pois a Constituição de 1988 indicava que o IPTU deveria ser progressivo, mas o STF entendia que essa progressividade indicada na

Constituição se referia apenas à diferenciação de tributação entre terrenos vagos e imóveis construídos.

O órgão considerava uma afronta ao princípio jurídico de isonomia, alíquotas progressivas conforme valor venal do imóvel. A promulgação da emenda representou um verdadeiro avanço em política tributária e várias cidades passaram a mudar sua legislação tributária e a aplicar a progressividade.

De acordo com Carrazza (2002) a progressividade do IPTU é um mecanismo que a constituição colocou à disposição dos municípios, para que estes imponham aos munícipes a observância das regras urbanísticas, contidas nas leis locais. Com caráter nitidamente sancionatório, seu objetivo não é o de aumentar a arrecadação, mas sim buscar o cumprimento dos princípios da igualdade, da capacidade contributiva, buscando atender à sua função social, ou seja, a progressividade do tributo atua como um instrumento extrafiscal.

Portanto, vale frisar que a Constituição impõe que o IPTU deve ter alíquotas progressivas em razão do valor do imóvel e do tempo. a progressividade no IPTU.

Houve a isenção do imposto para famílias com renda até dois salários mínimos e que não possuíam outro imóvel além daquele em que residiam, não podendo passar de quarenta salários mínimos o valor do imóvel. A questão da regressividade do IPTU pode ser explicada a partir do entendimento que as alíquotas praticadas no Brasil se diferem das praticadas no mundo afora.

No entanto, CARVALHO JR. (2006) mostra que, apesar da alta variabilidade, as alíquotas praticadas, (1,0% a 3,0%), não se distanciam dos padrões internacionais. Ou pelo simples fato de que muitas famílias que vivem em condições precárias não pagam IPTU. O cauteloso sugeriria que essas famílias, das faixas mais baixas de renda, não são tributadas por viverem na informalidade, tornando, assim, o imposto mais progressivo, a participação do pagamento do IPTU na renda domiciliar apresenta padrão regressivo entre as faixas de renda diferentes.

Pode-se deduzir que a responsabilidade por essa elevada regressividade é das avaliações imobiliárias regressivas, das isenções à empresas e da evasão, porque se a alíquota fosse a mesma para todos os contribuintes e o valor da propriedade expressasse o nível de renda do contribuinte, então essa elevada regressividade verificada não seria

possível, evidentemente só estão computadas as famílias que realmente realizaram pagamento IPTU.

Em relação a progressividade, temos que não é alcançado porque as despesas com habitação crescem menos que proporcionalmente do que a renda corrente, e a administração fiscal, tende a subestimar o valor das propriedades de maior valor e de superestimar aquelas de menor valor, mesmo que a alíquota nominal seja proporcional. O princípio da neutralidade não é alcançado empiricamente porque o imposto afeta a eficiência econômica da economia do Município. No artigo da lei complementar instituído no município de Vitória da Conquista, em 2022, diz sobre progressividade no tempo e espaço:

Art. 100. O Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU será progressivo no tempo nos casos de descumprimento dos prazos para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória de imóveis urbanos, previstos no Plano Diretor Urbano e Lei de Parcelamento e Uso do Solo.

§ 1º Ao imóvel objeto da progressividade aplicar-se-á, a cada ano, a alíquota equivalente a duas vezes a alíquota do ano anterior, limitada a alíquota máxima de 15% (quinze por cento), que será mantida até que se cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel.

§ 2º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o caput deste artigo, o IPTU poderá:

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

([www.pmvc.ba.gov.br](http://www.pmvc.ba.gov.br) 2022 pag, 33 online)

Entretanto, CARVALHO JR. (2009) apresenta que, mesmo dentro de uma amostra que leva em conta somente as famílias contribuintes, o IPTU possui comportamento regressivo. O IPTU apresenta elevada regressividade, mesmo sendo um imposto direto e real. O principal motivo da sua regressividade é o fato de as administrações municipais avaliarem os imóveis de maneira regressiva, isto é, os mais valorizados tendem a apresentar uma defasagem maior em relação ao seu valor de mercado que os imóveis de valores mais baixos. Isso torna a base de cálculo do imposto (o valor venal) regressiva,

com as alíquotas efetivas do imposto sendo menores quanto maior é o valor de mercado verdadeiro do imóvel.

A evasão de impostos sobre propriedade, notadamente o IPTU, embora ocorra, é dificultada pelo fato de a base de cálculo do imposto ser um ativo real e visível; além disso, o próprio pagamento do imposto é uma condição para o exercício do direito de propriedade do imóvel.

Embora a questão do grau de progressividade dos tributos de competência municipal mereça um estudo particular, o ponto importante a ser salientado aqui é o alto potencial que esses tributos têm para amortecer o grau de progressividade do sistema tributário. Estes podem ter peso considerável na carga tributária das famílias pobres e em outros segmentos da população de baixa renda (SILVEIRA et al., p. 35)

Aspirando um sistema tributário exemplar, temos a aplicação do princípio da equidade, onde cada indivíduo contribui de forma justa, porque, em hipótese, o imposto incide sobre a riqueza em forma de propriedade. Na verificação dedutiva, há críticas quanto à neutralidade, pelo ônus do tributo ser transferido, se for imóvel alugado, ao inquilino e, se for uma empresa, ao consumidor final.

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

A principal característica do imposto sobre a propriedade imobiliária é a imobilidade da base tributária, ou seja, ela é sempre identificável.

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

Para opinião pública em geral o IPTU é apenas mais um imposto entre vários outros tributos existentes com finalidade de financiar as administrações municipais. Ainda que bem caracterizado e sem competências concorrentes, o IPTU se projeta de forma desigual nos municípios com grandes variações na arrecadação per capita e problemas de ordem econômica e administrativa em seu recolhimento.

Os impostos sobre propriedade imobiliária são amplamente utilizados para financiar a atividade pública, embora seja bastante criticado tem sido consistentemente indicado por estudiosos de finanças públicas como a melhor fonte de financiamento dos governos municipais.

Portanto, os impostos sobre a propriedade caracterizam uma importante fonte de arrecadação dos poderes municipais, no Brasil. Na condição de fonte de financiamento o IPTU tem um desempenho heterogêneo nos municípios brasileiros. Em São Paulo, por exemplo, seu valor representa um terço das receitas, sendo vinte vezes maior que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em municípios do interior do Nordeste, ao contrário é residual e sua não cobrança sujeita os governos municipais a penalidades previstas na legislação, ou seja, a não realização da cobrança de qualquer tributo pode ensejar ajuizamento de ação civil pública em face do gestor público nos termos da lei de improbidade administrativa por omissão (Lei federal 8.429/92).

Em decorrência disso, o IPTU vem sendo utilizado como importante instrumento de política urbana e habitacional para os municípios. E é possível observar pelo menos três vantagens associadas à base utilizada pelo imposto sobre propriedade. A primeira é a diminuição do conflito de competência para a cobrança do tributo. A segunda vantagem é o fato de que o imposto não pode ser evitado em curto prazo, isso só poderia ocorrer se o imóvel fosse transferido para outro, assim também o imposto. A terceira vantagem é o fato de que o valor das propriedades é relativamente estável e pouco sujeita às oscilações decorrentes das flutuações no nível geral das atividades econômicas do Brasil.

Entretanto a arrecadação deste imposto é considerada baixa em municípios de pequeno e médio porte. A principal razão para baixa produtividade desse imposto nos municípios é talvez a carência do recurso financeiro e humano para montar uma estrutura de administração algo complexo que o mesmo exige. Assim dizendo:

Com uma arrecadação na medida ideal e uma política sincera, esse valor poderia voltar à sociedade sob a forma de investimento na educação, cultura e informação das pessoas e melhora da vida delas redistribuindo e alocando devidamente os bens disponíveis na sociedade. A alocação correta dos bens de produção e de consumo daria aos indivíduos componentes de nossa sociedade subsídios necessários para que haja uma igualdade de condições materiais (bens de produção de consumo) e imateriais (acesso à cultura, educação e lazer). (BAPTISTA, 2007, p. 131 apud SANTOS, pág. 12).

Então, sobre um aspecto extrafiscal interessante do IPTU é que ele tem a capacidade de transformar o cidadão dependente da vontade política dos governantes, muitas vezes em troca de fidelidade política e de benefícios de programas de transferência de renda oficiais, em um cidadão contribuinte, dando-lhe o incentivo para reclamar seus direitos perante os entes públicos.

O IPTU, pode ser usado para recuperar parte dos investimentos em obras públicas, porque a valorização imobiliária ocorrida refletiria na base de cálculo do imposto, pois, se as avaliações imobiliárias oficiais fossem precisas, realizada e refletissem os valores de mercado atualizados, o IPTU seria um instrumento bem direto de recuperação de mais-valias.

Contudo, para a captação de parte da valorização imobiliária ser efetiva, é necessário que o município atualize a sua Planta genérica de valores, instituindo novos valores venais por meio de um projeto de lei municipal aprovado pelo legislativo.

É grande a pressão política que pode ser exercida pelos grupos de proprietários organizados que tenham sido beneficiados pelas obras públicas na Câmara de Vereadores. Uma observação relevante quanto à necessidade de sanção legislativa, é importante ter ciência de que IPTU é o único tributo cuja a apuração da base de cálculo precisa de sanção do Poder Legislativo: a Súmula nº 160/1996 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) determinou que atualizações do valor venal do IPTU em percentual superior ao índice oficial de correção monetária necessitam ser realizados por lei municipal.

Em cidades pequenas ou médias, isso pode tornar difícil a aplicação dessas medidas. A atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) e o recadastramento são medidas importantes para aumentar o nível e a lisura na arrecadação do IPTU. A PGV consiste em mudar os valores avaliados do metro quadrado dos terrenos onde estão inseridos os imóveis da cidade a fim de torná-los mais próximos do valor de mercado. Em outros aspectos, existe ainda uma grande vantagem do uso e incremento do imposto sobre a propriedade, que é o evento da sua arrecadação ser facilmente previsível, estável e perfeitamente controlado. Isso não poderia ser alcançado com os impostos sobre consumo ou renda que são bastante influenciados pelo ciclo econômico. O Município de Vitória da Conquista está regido por meio de Lei Complementar-Código Tributário N°1.958, de 27 de dezembro de 2013, sem atualização até o presente momento da realização dessa pesquisa.



### **3.1 VITÓRIA DA CONQUISTA: Características e Transformações recentes .**

Vitória da Conquista se apresenta como centro regional, segundo informações obtidas junto à Prefeitura Municipal, tendo no setor de comércio e no de serviços como suas principais atividades econômicas. Dessa forma, a relevância de sua situação se dá na capacidade de comandar mais de quarenta municípios com menor diversidade de funções, não estando isolada, mas conectada e interdependente. Interliga se, assim, a zona de influência da cidade e a oferta de produtos e serviços mais qualificados, o que acentua a divisão social e territorial do trabalho. Embora não defina a cidade como média, a situação de entroncamento rodoviário deve ser evidenciada, haja vista sua posição de importante elo e articulação para o Estado a que pertence e para o Centro-Sul do país.

Vitória da Conquista é considerada um centro de gestão, abrigando instituições públicas estaduais e federais, além de empresas com sedes e filiais em outros municípios. A localização estratégica, com fácil acesso por rodovias, contribui para a consolidação da cidade como um importante entroncamento rodoviário e centro de comércio e serviços. Vitória da Conquista é um município brasileiro localizado no sudoeste do estado da Bahia, o município tem uma área de 3.705,80 km<sup>2</sup>. A população de 370.879 habitantes de acordo com último censo de 2022 e densidade demográfica de 113,97 habitantes por quilômetro quadrado. Com população estimada para o ano de 2024 é de 394.024 habitantes por metro quadrado. Segundo a estimativa para 2024 do instituto brasileiro de geografia e estatística (IBGE), esse número é o que faz dela o terceiro maior município do estado, atrás apenas de Salvador e Feira de Santana. Santos (2010) define como cidade média aquela que é centro regional de uma rede urbana.

Considerando aspectos tais como padrão demográfico, raio de ação do município, a especialização em determinados serviços ou áreas produtivas, na Bahia, o padrão demográfico para o estabelecimento das cidades médias está colocado entre 50.000 e 500.000 habitantes. Vitória da Conquista está incluída nesta classificação mesmo que consideremos apenas o critério demográfico. A cidade apresenta 58,3% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 55,2% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 6,9% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

Em 2010, a taxa de escolarização em Vitória da Conquista era de 6 a 14 anos de idade era de 96,8%. O IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental na rede pública era 5,6 e para os anos finais, de 4,2. E em 2022, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade era de 98,49%. Na comparação com outros municípios do estado, ficava na posição 292 de 417. Já na comparação com municípios de todo o país, ficava na posição 3975 de 5570. Em relação ao IDEB, no ano de 2023, o IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental na rede pública era 5,6 e para os anos finais, de 4,2.

Em relação ao produto interno bruto (PIB) em 2021, o PIB per capita era de R\$ 23.907,93 o orçamento do município é de R\$1.891 bilhões tornando sexto maior PIB do Estado da Bahia. O índice de desenvolvimento humano (IDHM) em 2010 estava de 0,678 considerado médio. Esse valor foi registrado em 2010, de acordo com os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em 2023, o total de receitas brutas realizadas foi de R\$ 1.308.911.124,11 e as transferências correntes de 72,02% o total de despesa bruta empenhada em 2023 foi de R\$ 1.236.420.969.

No referido município, de acordo com números da Superintendência de Estudos Econômicos da Bahia, (SEI) o setor de comércio e serviços tem representação de 78% no PIB em 2021, em alguns municípios do território, a contribuição do setor terciário chega a ultrapassar 80,0% (Caetanos, 82,0%; Maetinga, 82,8%; e Piripá, 82,8%). As exceções são Ribeirão do Largo, que, devido à produção de cana-de-açúcar, banana e mandioca, tinha 33,6% de seu PIB proveniente do setor agropecuário em 2021, e Barra do Choça, com 23,4% do PIB derivado do setor agrícola, graças ao cultivo do café. Em termos econômicos, os municípios que apresentaram os maiores indicadores do PIB foram Vitória da Conquista (R\$ 3,9 bilhões), Poções (R\$ 266 milhões), Encruzilhada (R\$ 139 milhões), Planalto (R\$ 136 milhões) e Cândido Sales (R\$ 124 milhões). Os menores são Maetinga (R\$29 milhões) e Guajeru (R\$31 milhões).

A cidade de Vitória da Conquista está entre as 31 cidades nordestinas com população entre 100 e 500 mil habitantes, quase todas (exceto Juazeiro e Petrolina) exercem historicamente uma centralidade regional. A área urbana do município articula-se em torno de dois grandes eixos rodoviários. No sentido norte-sul, a BR 116 (Rio-Bahia) permite o acesso tanto ao Centro-Sul como ao Norte e Nordeste. No sentido oeste-leste, a BA 415 (Conquista - Itabuna) permite acesso ao litoral e a BA 262 (Conquista - Brumado) permite acesso ao oeste do Estado. Esta última é a principal rota de entrada para a região Centro-Oeste do país. Com o asfaltamento da Estrada

Correntina-Bom Jesus da Lapa, Vitória da Conquista se tornou passagem obrigatória para os turistas de Brasília, Goiânia, Barreiras, Campo Grande etc., que se dirigem para Ilhéus e Porto Seguro. A área de influência de Vitória da Conquista, segundo o IBGE, abrange mais de 100 municípios da região Sudoeste da Bahia, consolidando a cidade como um importante centro de gestão e polarização regional. Essa influência é resultado da sua localização estratégica e da concentração de atividades econômicas e serviços que atraem pessoas e empresas de cidades vizinhas.

A cidade é considerada um polo regional abrangendo mais de 100 municípios. Tem uma área de 3.743 Km<sup>2</sup>, distribuída em 12 distritos: Sede, Iguá, Inhobim, José Gonçalves, Pradoso, Bate-pé, Veredinha, Cercadinho, Cabeceira da Jiboia, Dantelândia, São Sebastião e São João da Vitória.

Para além dos indicadores é possível observar a relação estabelecida entre o Município de Vitória da Conquista e os municípios que estão em seu entorno, caracterizadas como cidades de pequeno porte, sendo o papel de intermediadora que Vitória da Conquista exerce entre esses municípios de pequeno porte e os centros maiores um importante reforço do papel de cidade média de Vitória da Conquista, junto a sua região de influência (ALVES, 2014, p. 353).

São componentes fundamentais para o estabelecimento da hierarquia e região de influência do Municípios; São a atração exercida entre as Cidades próximas e as ligações de longa distância realizadas pela atuação de instituições públicas e privadas presentes nos centros urbanos.

As relações de longa distância entre os centros urbanos são geradas por relações de comando e gestão, como as relações entre sedes e filiais de empresas localizadas em Cidades diferentes. A identificação das Cidades que são centros de gestão do território e das ligações entre esses centros é fundamental para estabelecer um nível inicial de referência para hierarquia das Cidades e, ainda, para retratar as ligações entre as Cidades maiores ou dos níveis mais altos da hierarquia urbana, A influência de Vitória da Conquista é reforçada pela ausência de outras cidades médias na região, o que aumenta o peso da cidade no contexto estadual. .

O município de Vitoria da conquista limita-se com os municípios de Anagé, Belo Campo, Encruzilhada, Planalto, Barra do Choça, Cândido Sales, Itambé e Ribeirão do Largo, mesmo em uma definição de cidade média. Vitória da Conquista desde a sua origem exerce uma centralidade regional.

A propósito, as características de uma cidade média, destacadas por Sposito (2009), são verificadas na relação de Vitória da Conquista com sua região de influência. Maia, descreveu assim:

Dessa forma, a noção de cidade média aqui adotada corresponde às cidades que apresentam uma concentração e centralização econômicas expressivas, provocadas pela confluência do sistema de transporte, podendo ser reconfiguradas pela incorporação de novas atividades do setor agropecuário que, por sua vez, redefinem a indústria, o comércio e os serviços. (MAIA, 2010, p. 23)

Além do aspecto populacional conquista também recebe a classificação de cidade média, por ter suas atividades diretamente relacionada à função administrativa por sua capacidade de prover serviços e infraestrutura urbana básica. Vitória da Conquista tem a função de articular os centros da capital e de comando aos menores centros urbanos. (IBGE 2021)

Dentro desse panorama, Vitória da Conquista se insere no contexto das cidades médias brasileiras, pois é o centro ativo de comércio e serviços não só do espaço territorial em que está inserida, mas também, de outras regiões do Estado da Bahia e do Estado de Minas Gerais.

[...] cidades que comandam uma região, que polarizam uma região, que crescem em detrimento da sua própria região ou crescem em função da sua própria região, as duas coisas acontecem. Cidades médias que ampliam seus papéis, porque diminuem os papéis das cidades pequenas a partir de uma série de mecanismos econômicos, ou cidades que, em função do tipo de atividade que têm, das lideranças que ali se encontram, são capazes de crescer e propor um projeto ou desempenhar um papel político, econômico e social de crescimento para toda região (SPOSITO, 2009, p. 19 apud LOPES 2017 p. 7).

A economia de Vitória da Conquista até a década de 1940 era majoritariamente fundada pela pecuária ampla. Como a maioria dos municípios do interior do Brasil, Vitória da Conquista teve, por muito tempo, como base econômica, a atividade agropecuária, mais particularmente a criação de gado bovino em regime extensivo. Secundariamente, as terras eram ocupadas com uma agricultura de subsistência baseada no trabalho familiar.

Ao longo dos anos a estrutura econômica e social da cidade passou por diversas transformações em função da sua privilegiada localização geográfica, e a abertura da

BR-116 e rodovias estaduais o município incorporou outras regiões do estado ao restante do país.

O setor de serviços é considerado a atividade econômica que mais cresce em Vitória da Conquista. A contar do final da década de 1980, a economia de Vitória da Conquista passa a ser sustentada fundamentalmente pelo setor de serviços e pelo comércio, com destaque para a atividade varejista. Isto se deve, por um lado, à grave crise que se abate sobre a cafeicultura (queda nos preços internacionais e longo período de estiagem) e, por outro, à crise fiscal-financeira do Estado, que se mostra incapaz de atuar decisivamente na construção de uma infraestrutura que condicione os investimentos privados.

A partir dos anos 90 dois segmentos baseados na economia dos serviços passaram a se destacar. O primeiro, na área da educação, com uma oferta que se amplia e diversifica continuamente, tanto no setor público quanto no setor privado. O segundo segmento que mais cresce no município é o de serviço de saúde, que também tem se desenvolvido nas últimas décadas de forma progressiva, ocasionando aumento de leitos hospitalares, policlínicas e diversificação nas especialidades de serviços prestados com a utilização de tecnologia de última geração.

O crescimento do setor comercial e dos serviços (principalmente os serviços de educação e saúde) na década de 90 contribuiu para manter a estabilidade econômica do município. Alves (2014) destaca que quando observados os indicadores econômicos do município de Vitória da Conquista e sua região, é possível verificar o baixo crescimento e resultados pouco significativos do PIB no resultado geral do estado da Bahia. A autora afirma que, o resultado observado é consequência de suas características econômicas mais fortes serem o comércio e serviços, assim sendo, os mesmos não necessitem de um alto grau de especialização, nem de competitividade.

Contudo, estes setores se alimentam exclusivamente da localização estratégica da cidade e da condição de polo regional, e não estão, portanto, articulados a outros setores dinâmicos da economia como o setor industrial, por exemplo. Vitória da Conquista, diferente de outras cidades médias brasileiras, não teve a industrialização como agente da urbanização. A industrialização, ainda que incipiente, não alterou nem a estrutura morfológica da cidade nem o cotidiano dos moradores.

As indústrias, especialmente a calçadista, instaladas a partir de incentivos fiscais, não provocaram grandes transformações econômicas e atreladas ao mundo urbano. Isto

torna os setores dinâmicos da economia municipal (serviços e comércio) dependentes e vulneráveis. Apesar de ser um município de médio porte, a vitória da conquista depende das transferências intergovernamentais, igualmente ao que ocorre com grande parte dos municípios do Nordeste brasileiro, desenvolvendo assim, uma relação de dependência político-econômica do poder central. Em função disto, a economia municipal não cresce de forma a superar o subdesenvolvimento.

Pensar em crescimento econômico, gestão e arrecadação em Vitória da Conquista, um dos municípios mais importantes do interior do Norte e Nordeste do Brasil, implica referir-se às sucessivas administrações políticas nas últimas décadas. Sabendo que a gestão pública, por meio do planejamento, tende a conduzir a população ao desenvolvimento econômico e social, com a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu uma série de mecanismos e responsabilidades para proporcionar maior controle das contas públicas, fazendo com que as prefeituras se preocupassem com a transparência de suas ações (BNDES, 2002).

## 4 METODOLOGIA E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 Abordagem Metodológica

O trabalho faz uso de estatísticas descritivas, fazendo a sistematização dos dados fiscais do município de Vitória da Conquista. As informações estatísticas referentes às finanças públicas municipais são da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), obtidas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e Finanças do Brasil (FINBRA) – Área Pública, contas anuais. As informações de população utilizadas foram as mesmas constantes das tabelas do FINBRA, tendo em vista que são esses dados utilizados nos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Para algumas simulações foram utilizados os dados de população disponíveis no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE).

Os valores disponibilizados pelo Siconfi são os valores brutos das receitas, para as análises esses dados foram transformados em valores per capita para facilitar a comparação. Para a transformação dos dados de análise em valores per capita foram utilizados dados populacionais das tabelas Finbra e do IBGE. A análise compreende

o desempenho fiscal de 3 (três) mandatos de prefeitos do município de Vitória da Conquista, entre 2013 e 2024, ou seja, dos mandatos de Guilherme Menezes (PT), Herzem Gusmão (PMDB) e Sheila Lemos (União Brasil). Os dados são anuais, de modo que as variáveis analisadas contam com 12 (doze) observações.

Além do IPTU per capita, o estudo utiliza dados das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O FPM pode ser utilizado como proxy do crescimento da economia brasileira, tendo em vista que ela deriva das arrecadações do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos industrializados, dois impostos que refletem o desempenho da economia do Brasil. O ICMS é utilizado como proxy do dinamismo da economia local, já que boa parte dessa transferência é devolutiva, ou seja, tem como base da transferência o município em que foi arrecadado. Se arrecada mais ICMS, significa que a economia aumentou o dinamismo. Tanto o FPM quanto o ICMS serão analisados em termos per capita.

A intenção aqui é observar como a arrecadação do IPTU evolui *pari passu* com as receitas dessas importantes subvenções fiscais. Se a arrecadação do IPTU per capita mantiver a mesma proporção ao longo do período (2013-2024) significa que não há diferenças no esforço fiscal entre os prefeitos. Se o IPTU per capita ampliar a proporção com o FPM e o ICMS, significa que houve aumento no esforço arrecadatório, já que a arrecadação cresceu acima do crescimento da economia e acima da variação dos preços. Se a proporção cair significa que a preguiça fiscal aumentou. A análise prossegue analisando a variação ano a ano, a variação real – utilizando como deflator o IPCA –, no acumulado em cada mandato e a média dos mandatos.

Os dados do Finbra referem-se à arrecadação do IPTU que pode ser dos valores cobrados do exercício em questão ou podem ser decorrentes do pagamento de valores da Dívida Ativa – exercícios anteriores. Mesmo que os valores se referem à cobrança de dívidas de outros anos não deixa de representar um esforço arrecadatório. A dificuldade de obter informações com esse nível de detalhamento para todo o período levou a uma analisar apenas dos valores arrecadados para o IPTU sem distinção de que se esses valores referem-se ao exercício em questão ou cobrança de outros exercícios.

## **4.2 Análise dos Resultados**

Os resultados mostram um aumento da arrecadação per capita do IPTU, tanto em termos nominais quanto em termos reais, haja vista que a arrecadação do IPTU como proporção do FPM e do ICMS cresce ao longo do período, enquanto a relação ICMS/FPM não oscila muito. O FPM é uma transferência pró cíclica, refletindo o crescimento da economia nacional e o ICMS é uma transferência devolutiva (derivada da arrecadação no município) refletindo o dinamismo da economia local. Assim, a relação ICMS/FPM reflete o quanto a economia local desloca da dinâmica da economia nacional. Como essa relação não se altera muito no período analisado, é possível inferir que o crescimento da economia local não destoa muito do crescimento da economia nacional.

Dito isto, como a relação IPTU/FPM e a relação IPTU/ICMS é crescente ao longo de todo o período, deduz-se que há um crescimento real da arrecadação do IPTU ao longo do período.

TABELA 1 – Valores (R\$) per capita do IPTU, FPM e ICMS e relações entre o imposto e as transferências – 2013-2024.

ANO	População	Valores per capita R\$			Relações		
		IPTU	FPM	ICMS	IPTU/FPM	IPTU/ICMS	ICMS/FPM
2013	336987	32,40	208,28	191,99	0,16	0,17	0,922
2014	340199	37,15	222,61	206,18	0,17	0,18	0,926
2015	340199	43,81	243,66	232,79	0,18	0,19	0,955
2016	343230	51,26	280,04	230,95	0,18	0,22	0,825
2017	348718	54,21	269,18	247,88	0,20	0,22	0,921
2018	346069	91,99	276,11	287,38	0,33	0,32	1,041
2019	338885	97,76	305,27	317,63	0,32	0,31	1,040
2020	338480	92,18	292,14	312,46	0,32	0,30	1,070
2021	341128	134,21	357,73	391,78	0,38	0,34	1,095
2022	343643	132,75	443,90	432,86	0,30	0,31	0,975
2023	343643	165,47	497,30	456,14	0,33	0,36	0,917
2024	387524	146,72	516,11	509,91	0,28	0,29	0,988

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Finbra/Siconfi/STN (2013-2024)

As estatísticas geradas na tabela acima mostram que o IPTU cresce pouco no (segundo) mandato de Guilherme Menezes – PT (2013-2016), apresenta um crescimento considerável, superior a 50%, no mandato de Herzem Gusmão (PMDB) e continua crescendo no mandato de Sheila Lemos (União Brasil).

TABELA 2 – Arrecadação (R\$) per capita do IPTU, variações (nominal e real) e acumulados – 2013 a 2024.

ANO	POP	IPTU per capita	VAR %	IPCA	Variação	Acumulado
				ano anterior	Real	Mandato
2013	336.987	32,40				
2014	340.199	37,15	14,68	3,79	10,49	
2015	340.199	43,81	17,93	6,41	10,83	
2016	343.230	51,26	16,99	9,67	6,67	30,66
2017	348.718	54,21	5,77	6,29	-0,49	
2018	346.069	91,99	69,68	2,95	64,81	
2019	338.885	97,76	6,27	3,75	2,43	90,73
2020	338.480	92,18	-5,71	4,31	-9,61	79,84
2021	341.128	134,21	45,59	4,52	39,29	
2022	343.643	132,75	-1,08	3,22	-4,17	
2023	343.643	165,47	24,65	5,79	17,83	79,51
2024	387.524	146,72	-11,33	4,62	-15,25	59,17

A Tabela 2 mostra as variações nominais e a variação real - descontada a inflação (IPCA) – para o período analisado. Como pode ser observado, as variações são mais acentuadas no segundo ano do mandato de Herzem Gusmão, alcançando 64,81% em termos reais e no primeiro ano do mandato de Sheila Lemos, com aumento real de 39,29%. Entre os três prefeitos analisados, Herzem Gusmão apresenta o maior valor acumulado no mandato (79,84%).

Quanto à análise dos ciclos políticos eleitorais influenciando a arrecadação do IPTU, a partir das tabelas 1 e 2 é possível observar possíveis comportamentos oportunistas, mas pouco se pode inferir sobre isto:

- (i) Em 2016, último ano do mandato de Guilherme Menezes (ano de eleições municipais), há uma pequena queda na taxa de aumento real do IPTU, antes em torno de 10,5%, no ano da eleição cai para 6,7%. Como os valores disponibilizados pelo STN/Siconfi são os valores arrecadados e não os valores referentes ao IPTU do exercício, não é possível afirmar que houve um comportamento oportunista. No entanto, mesmo sendo valores arrecadados (o que inclui juros, multas e pagamentos referentes à dívida ativa), demonstra uma redução no esforço fiscal neste ano, haja vista que cobrar o imposto devido (Dívida Ativa) também é função do incumbente. Apesar de Guilherme Menezes estar em seu segundo mandato entre 2013 e 2016, não foi candidato à reeleição, um menor esforço de arrecadação do IPTU poderia favorecer o candidato do seu grupo político (PT). No entanto, o PT perdeu a eleição para Herzem Gusmão (PMDB).
- (ii) Em 2017, primeiro ano do mandato de Herzem Gusmão, não houve aumento real na arrecadação do IPTU (-0,49%). Um resultado compreensível, haja vista que o IPTU é cobrado nos primeiros meses do ano e o novo grupo político estava em fase embrionária de organização. Já em 2018, segundo ano do mandato de Herzem, com a equipe já organizada, o crescimento real da arrecadação foi de quase 65%, um aumento bastante elevado e condizente com a lógica dos ciclos políticos de cobrar mais impostos no início do mandato e reduzir o esforço de arrecadação em anos de eleição. Já em 2020,

ano de eleições municipais, há uma queda em termo nominais (-5,71%) e em termos reais (-9,61%). Apesar das evidências de um comportamento oportunista, é preciso ser cauteloso, tendo em vista a pandemia da Covid-19, mesmo considerando que a cobrança do IPTU se dá nos primeiros meses do ano e o decreto de calamidade pública se dá em 20 de março de 2020.

- (iii) No primeiro mandato de Sheila Lemos (tendo em vista que ela foi reeleita e está em um segundo mandato) a arrecadação do IPTU cresceu bastante no primeiro ano do mandato. Como ela integrava o mesmo grupo político – e dava continuidade à um segundo mandato de Herzem (que foi reeleito, mas faleceu no início do mandato) – o aumento de 45,59% está alinhado com a lógica dos ciclos políticos, aumentar a arrecadação em anos não eleitorais ou no primeiro pós-eleição. Essa lógica é reforçada no mandato de Sheila, tendo em vista que em 2024, ano de eleição (reeleição para a incumbente), a arrecadação cai 11,33% em termos nominais e 15,25% em termo reais. Fica claro que houve uma redução no esforço fiscal no ano da eleição. Até 2023, ano anterior à eleição, o mandato de Sheila Lemos acumulava um aumento de 79,51%, caindo a arrecadação per capita para 59,17% no ano da eleição, 2024.

TABELA 3 – Valores totais (R\$) arrecadados, variações e totais por mandato.

ANO	POP	VALORES R\$	VAR	TOTAL MANDATO	%
2013	336.987	10.916.734,99			
2014	340.199	12.638.392,85	15,77		
2015	340.199	14.904.118,19	17,93		
2016	346.069	17.592.409,34	18,04	56.051.655,37	14,90
2017	348.718	18.905.618,27	7,46		
2018	338.885	31.834.887,31	68,39		
2019	338.885	33.129.397,60	4,07		
2020	338.480	31.200.453,47	-5,82	115.070.356,65	30,58
2021	370.879	45.781.398,91	46,73		
2022	370.868	45.618.608,25	-0,36		
2023	370.879	56.862.089,64	24,65		
2024	387.524	56.855.522,13	-0,01	205.117.618,93	54,52
TOTAL		376.239.630,95		376.239.630,95	100,00
2025* LOA		66.770.724,38	17,44		

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Finbra/Siconfi/STN (2013-2024)

A Tabela 3 traz os valores totais arrecadados pelos prefeitos analisados nessa pesquisa. Considerando apenas os valores nominais, no período analisado a Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista arrecadou 376,2 milhões com a cobrança do IPTU. Mais da metade desse valor foi arrecadado no primeiro mandato da prefeita Sheila Lemos. A tabela acima traz o valor estimado para a arrecadação do IPTU constante na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pela Câmara Municipal (Lei Nº 2558, de 24 de dezembro de 2024), com previsão de um aumento de 17,44%. Ou seja, no ano seguinte à eleição municipal e após uma queda na arrecadação no ano eleitoral, há um aumento no esforço fiscal. Além dos valores constantes na LOA, a população teve acesso aos valores devidos do IPTU, que trouxe um aumento entre 20 e 35%.

Tendo em vista que o IPTU é um imposto direto, de custo político elevado, acaba sendo facilmente manipulado pelos responsáveis do executivo com o objetivo de reduzir o fardo político de sua cobrança e aumentar as vantagens eleitorais. A queda na arrecadação em 2024 – ano de eleição – e seu aumento considerável no ano seguinte à eleição é um indício de uso político desse imposto, que pode revelar um comportamento oportunista do grupo político.

## CONCLUSÕES

Este trabalho teve como por objetivo analisar o desempenho fiscal dos prefeitos de Vitória da Conquista, Guilherme Menezes, Hérzem Gusmão e Sheila Lemos, na arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU buscando identificar possíveis comportamentos oportunistas em anos eleitorais. Ou seja, se a performance da arrecadação do IPTU desviou muito nos anos de 2016, 2020 e 2024 (anos de eleições municipais) dos demais anos dos mandatos. A hipótese básica foi de que apesar das diferenças ideológicas e diferentes conjunturas (crescimento econômico e recessão) os prefeitos não apresentam diferenças no desempenho da arrecadação, se assemelhando no comportamento tributário.

A literatura aponta que no Brasil (e na América Latina de um modo geral) é recorrente a utilização da política fiscal nos ciclos eleitorais, em anos de eleições os gastos governamentais elevam e a arrecadação reduz, produzindo déficits orçamentários. Estes ciclos contribuem para elevar a probabilidade de reeleição dos governantes. Neste trabalho o foco é a queda da arrecadação decorrente do baixo esforço de arrecadação em anos de eleição, especialmente no caso do IPTU, que é um imposto direto, mais suscetível ao custo político de sua cobrança, conseqüentemente, com implicações eleitorais. Dessa forma, o trabalho partiu do pressuposto de que a redução do esforço arrecadatório (preguiça fiscal), seja na redução dos valores cobrados, seja na baixa efetividade da cobrança, inclusive de lançamentos do IPTU na Dívida Ativa, eleva a probabilidade de reeleição dos incumbentes ou de seu grupo político. Em um ambiente de maior disputa eles tendem a evitar o custo político da cobrança de impostos, ainda mais em cenário político em que aparece novos atores (como ocorreu nas eleições de 2016, 2020 – muito disputada e, principalmente, 2024) o esforço de arrecadação deteriora ainda mais.

As evidências empíricas geradas pelas estatísticas descritivas sistematizadas neste estudo estão alinhadas com as abordagens teóricas sobre o tema. A principal conclusão, com a literatura, é que nos anos eleitorais ocorreram ou queda na arrecadação, caso de 2020 e 2024, ou um crescimento menor em 2016. Cabe salientar que em 2020, ano de pandemia, há uma queda em termo nominais (-5,71%) e em termos reais (-9,61%). Apesar das evidências de um comportamento oportunista, é preciso ser cauteloso, tendo em vista a pandemia da Covid-19, mesmo considerando que a cobrança do IPTU se dá nos

primeiros meses do ano e o decreto de calamidade pública se dá em 20 de março de 2020. No entanto, costuma-se prorrogar a cobrança desse imposto para os meses de abril, ou seja, dentro do decreto de calamidade.

Em 2016, como Guilherme Menezes não era candidato à reeleição e apesar de apoiar um candidato do seu grupo político, a arrecadação per capita aumenta, mesmo apresentando um crescimento menor do que no ano anterior. Cabe salientar que 2016 é um ano de efervescência política, com impeachment da presidenta e início da recessão, ou seja, uma componente cíclica negativa que poderia afetar a arrecadação. De modo que não é possível apontar que houve uma redução no esforço de arrecadação com objetivos de ganho eleitoral.

Fica mais claro o comportamento oportunista nas eleições de 2024. Com possibilidade de reeleição para a incumbente a arrecadação cai 11,33% em termos nominais e 15,25% em termo reais. Considerando que em 2024 não há nenhuma componente cíclica (como pandemia ou recessão) influenciando negativamente a arrecadação, muito pelo contrário foi um ano de expansão fiscal, redução do desemprego e crescimento econômico, que poderia influenciar positivamente a arrecadação. Assim, fica claro que houve uma redução no esforço fiscal no ano da eleição. Até 2023, ano anterior à eleição, o mandato de Sheila Lemos acumulava um aumento de 79,51%, caindo a arrecadação per capita para 59,17% no ano da eleição, 2024.

De um modo geral, fica evidente que em 2024 há um baixo esforço de arrecadação com o objetivo de aumentar a competitividade da incumbente nas eleições municipais. A queda na arrecadação, interrompendo um ciclo de alta, diante de crescimento econômico (uma possível componente cíclica positiva) só pode ser explicada pelo ciclo eleitoral, haja vista a ausência de fatores conjunturais ou estruturais afetando a arrecadação. Além disto, e como reforço do argumento acima, em 2025 há um aumento médio entre 20 e 30% nos valores cobrados no IPTU. Tendo em vista, que a inflação de 2024 foi inferior a 5% (IPCA – 4,83%) e não houve correção da tabela genérica de valores (a última correção foi em 2013 – mandato de Guilherme Menezes), esse volume de aumento em ano pós eleição reforça a tese de presença de ciclos políticos eleitorais na cobrança do IPTU em 2024.



## REFERÊNCIAS

ALESINA, A. (1987). **Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game**. *Quarterly Journal of Economics*, 102 (3), 651-678.

ALVES, Rita de Cassia O. Lima. **A influência de uma cidade média do sudoeste da Bahia: o caso de Vitória da Conquista**. Tese de Doutorado, Universitat de Barcelona, 2014, 430 p

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 105.

BAPTISTA, Hélio Daniel de Favare. **Justiça tributária, justiça distributiva e solidariedade social: aplicação do princípio da capacidade contributiva**. 139 f. Dissertação (Programa de Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Marília, Marília, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm). Acesso em: 15 abr. 2025

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno. **Aspectos distributivos do IPTU e do patrimônio imobiliário das famílias brasileiras**. Textos para Discussão Número 1417, IPEA. Brasília, 2009

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno. **IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais**. Textos para Discussão Número 1251, IPEA. Brasília, 2006.

CARVALHO, P. **IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais**. Brasília: Ipea, dez. 2006 (Texto para Discussão, n. 1.251).

HIBBS, D. A. (1977). **Political parties and macroeconomic policy**. *American Political Science Review*, 71 (4), 1467-1487

KALECKI, M. (1943). **Political aspects of full employment**. *The Political Quarterly*, 14 (4), 322-330.

LOPES, R. P., NOVAIS, I. C., & Lopes, J. I. V. (2017). **Esforço fiscal e ônus político nas cidades médias: o desempenho de Vitória da Conquista na arrecadação do IPTU**. *Cadernos De Ciências Sociais Aplicadas*, 14(23), 1-16.  
<https://doi.org/10.22481/cssa.v14i23.2309>

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

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

NASCIMENTO, Leonardo Maia. **A tributação na preservação do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável.** In: MENDES NETO, João Paulo;

NORDHAUS, W. D. (1975). **The political business cycle.** The Review of Economic Studies, 42 (2), 169-190. **Rev. de Direito Tributário e Financeiro** | e-ISSN: 2526-0138 | Evento Virtual | v. 6 | n. 1 | p. 102-118 | Jan/Jun. 2020 108.

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

ROGOFF, K., & SIBERT, A. (1988). **Elections and macroeconomic policy cycles.** The Review of Economic Studies, 55 (1), 1-16.

SANTOS, Jânio. **A natureza contraditória da Urbanização em um contexto de maior complexidade na produção das cidades Baianas.** In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel. (Orgs). **Cidades Médias e Pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso.** Salvador: SEI, 2010.

TUPIASSU, Lise. **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento.** São Paulo: Forense, 2016. p. 29-46.

VIDEIRA, R. A.; MATTOS, E. **Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros.** Revista Economia Aplicada, v. 15, n.2, p. 259-286, 2011.

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei Nº 2.645, DE 21 DE JUNHO DE 2022.** <http://www.pmvc.com.br> disponível em (site da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista). acesso em: 22 mar 2025

VITÓRIA DA CONQUISTA. **Lei xxx** [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/financas](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/financas) (site da Secretaria do Tesouro Nacional). acesso em: 16 mar 2025.

SINCOFI. **Área pública-Contas Anuais** [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). acesso em 05 fev. 2025.

STN. [http://www.stn.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/financas](http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/financas). disponível em: (site da Secretaria do Tesouro Nacional). Acesso em: 16 mar. 2025.

FIMBRA. **Area publica Contas Anuais** <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/dados-consolidados/finbra-financas-municipais> acesso em: 08 mar.2025.

IBGE. **disponível em site** <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/vitoria-da-conquista/panorama> acesso em: 13 abr. 2025