

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Relatório Preliminar de Auditoria

**AUDITORIA OPERACIONAL NO TEMA
RECEITA PÚBLICA, ESPECIFICAMENTE COM
O OBJETIVO DE AVERIGUAR A EFICIÊNCIA
DOS MUNICÍPIOS CEARENSES QUANTO À
INSTITUIÇÃO, PREVISÃO E ARRECADAÇÃO
DE TODOS OS TRIBUTOS DE SUA
COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.**

Agradecimentos da Equipe de Auditoria

A realização da presente Auditoria objetivando a averiguação da eficiência dos municípios cearenses quanto à instituição, previsão e arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional somente foi possível devida a colaboração dos Srs. prefeitos municipais e respectivos secretários de finanças que gentilmente disponibilizaram estrutura, documentação e pessoal de apoio para que pudessem ser realizados os trabalhos da auditoria de forma a permitir a abordagem de um tema tão complexo e inédito no âmbito da corte de contas cearense.

Ressalte-se, ainda, a valorosa colaboração dos servidores públicos municipais das cidades visitadas que muito contribuíram, respondendo os questionários aplicados e fornecendo a documentação solicitada em tempo hábil.

LISTA DE SIGLAS

- AOP** – Auditoria Operacional
- ATRICON** – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
- BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CDA** - Certidão de Dívida Ativa
- CF** – Constituição Federal
- CIP** - Contribuição de Iluminação Pública
- COSIP** – Contribuição para o custeio dos Serviços de Iluminação Pública
- CTN** - Código Tributário Nacional
- EAESP** - Escola de Administração de Empresas de São Paulo
- GEAPP** – Gerência de Avaliação de Políticas Públicas
- GDT** - Gratificação de Desempenho Tributário
- GIR** - Gratificação sobre o Incremento da Receita
- GIP** - Gratificação Individual de Produtividade
- FPM** - Fundo de Participação dos Municípios
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INTOSAI** – International Organization of Supreme Audit Institutions
- IE** – Imposto sobre a exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados
- II** – Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros
- IVVC** - Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
- ITR** - Imposto sobre a propriedade territorial rural
- IR** – Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza
- ICMS** - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IOF** - Imposto sobre operações financeiras
- IPI** - Imposto sobre Produtos Industrializados
- ITCMD** - Imposto sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos
- ISS** - Imposto sobre serviços de qualquer natureza
- ISSQN** - Imposto Sobre Circulação de Bens e Serviços de Qualquer Natureza .
- IPTU** - Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
- IPVA**- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IRB - Instituto Rui Barbosa

ITBI- Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

ITR – Imposto Territorial Rural

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal

LDO – Leis de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

PCCR - Plano de Cargos, Carreira e Remuneração

PMAT - Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Básicos

PPA – Plano Plurianual

PIB – Produto Interno Bruto

REFIS - Refinanciamento de Dívidas Fiscais

SEDUC - Secretaria da Educação

SESA - Secretaria da Saúde

SICONFI - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

SIM - Sistema de Informações Municipais

SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças)

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE/CE – Tribunal de Contas do Estado do Ceará

TCM – Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS

- QUADRO 1** – Classes de tamanho da população dos municípios - IBGE
- QUADRO 2** – Relação dos Municípios a serem visitados
- QUADRO 3** – Impostos – Constituição Federal de 1988
- QUADRO 4** – Tributos de Competência comum à União, aos Estados e aos municípios
- QUADRO 5** – Outros Tributos previstos na Constituição Federal de 1988
- QUADRO 6** – Comportamento das receitas tributárias municipais – Brasil – 2000 X 2017
- QUADRO 7** – Incremento da receita para os valores per capita dos tributos municipais - 2000 x 2017
- QUADRO 8** – Comparação dos tributos Municipais - 2017 (Brasil X Nordeste X Ceará)
- QUADRO 9** – Arrecadação Tributária municípios cearenses 2017 (Brasil X Nordeste X Ceará)
- QUADRO 10** – Os dez municípios cearenses que mais arrecadaram tributos próprios - 2016
- QUADRO 11** – Arrecadação própria X população
- QUADRO 12** – Arrecadação própria X População X PIB X IDH
- QUADRO 13** – Arrecadação própria municipal - Brasil X PIB
- QUADRO 14** – IPTU - MAIORES VALORES *PER CAPTA* - 2016
- QUADRO 15** – IPTU - MENORES VALORES *PER CAPTA* - 2016
- QUADRO 16** – ISS - MAIORES VALORES *PER CAPTA* - 2016
- QUADRO 17** – ISS - MENORES VALORES *PER CAPTA* – 2016
- QUADRO 18** – ITBI – MAIORES VALORES *PER CAPTA* - 2016
- QUADRO 19** – ITBI – MUNICÍPIOS QUE NÃO ARRECADARAM O IMPOSTO - 2016
- QUADRO 20** – TAXAS – MAIORES VALORES *PER CAPTA* - 2016
- QUADRO 21** – TAXAS – MENORES VALORES *PER CAPTA* - 2016
- QUADRO 22** – CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA – VALORES *PER CAPTA* - 2016
- QUADRO 23** – RECEITAS PRÓPRIAS ARRECADADAS x RECEITAS PRÓPRIAS PREVISTAS
- QUADRO 24** – Receitas próprias / receitas correntes
- QUADRO 25** – Despesas própria / despesas com pessoal e encargos
- QUADRO 26** – Quantitativo de questionários aplicados por município

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	07
1.1 Antecedentes	07
1.2 Identificação do objeto de auditoria	11
1.3 Objetivo e escopo de auditoria	11
1.4 Procedimentos e Metodologia	13
1.5 Forma de organização do relatório	19
2. VISÃO GERAL	19
2.1 Relevância do tema	19
2.2 Objetivos	21
2.3 Histórico	25
2.4 Legislação	36
2.5 Indicadores de Desempenho	39
2.6 Aspectos Orçamentários	40
3. ACHADOS DE AUDITORIA	41
3.1 Contextualização do Capítulo.....	41
3.2 – Dados do Sistema de Informações Municipais – SIM e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI	43
3.3 – Resultados apurados a partir da aplicação de questionário eletrônico para a totalidade dos municípios - ano base 20173	77
3.4 – Recursos Próprios X Transferências Intragovernamentais X Despesas com Pessoal e Encargos	97
3.5 Fragilidades detectadas durante a fase de evidenciação	108
4. CONCLUSÃO	156
5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	163
6. REFERÊNCIAS	168
APÊNDICES	
Apêndice I – Questionário - Secretário Municipal.....	171
Apêndice II – Questionário - Agentes públicos lotados na arrecadação	174
Apêndice III – Check-list estrutura física	177
Apêndice IV – Solicitação de documentação	178
Apêndice V – Receitas próprias arrecadadas x Receitas próprias previstas ..	179

1. INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

Amparada em 4 (quatro) pilares principais, quais sejam, o planejamento; a transparência; o controle; e a responsabilidade; a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, impôs uma nova conduta ao administrador público mediante o estabelecimento de normas que fundamentalmente buscam o **equilíbrio entre receitas e despesas** a partir da obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Portanto, com o advento da LRF, a ação governamental deve ter como diretriz o **equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas**. E para tanto, busca-se a modernização da administração tributária e a melhoria da qualidade do gasto público, com uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado.

A responsabilidade de que trata a referida Lei é a imposição de um código de conduta para o exercício da gestão pública do País valendo para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal).

Inquestionável também que a LRF impôs a modernização da gestão pública como condição para que as novas regras estabelecidas viessem a ser implementadas, difícil de ser alcançada com agilidade e rapidez pelas administrações municipais, especialmente aqueles com menos de 50.000 habitantes, a grande maioria, que apresentam, via de regra, resultados socioeconômicos deficitários.

Neste sentido, a própria lei previu em seu art. 64 que “*A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar*”.

Significa proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de aperfeiçoar sua capacidade de arrecadação e, ao mesmo, tempo, incrementar a qualidade dos serviços prestados à população local.

Em prol do equilíbrio financeiro entre receitas e despesas, a LRF fortaleceu significativamente a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, criando mecanismos de acompanhamento periódico de resultados, disciplinando as atividades de ajuste entre programado e executado e impondo a punição aos infratores, a partir da inclusão do 1) **Anexo de Metas Fiscais**, que conterà as **metas anuais de receita**, despesa, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, e 2) **Anexo de Riscos Fiscais**, que deverá descrever potenciais eventos que coloquem em risco o equilíbrio das contas ao provocar geração de despesas imprevisíveis ou redução de receitas.

A adoção de medidas relativas à limitação de empenho e de movimentação financeira ante um possível descumprimento das metas fiscais, após o encerramento de cada bimestre e quadrimestre, obrigam a utilização de novos instrumentos de gestão financeira e pressupõem o acompanhamento contínuo da execução orçamentária, sempre em busca do equilíbrio entre receita e despesa.

Quando ocorre o desequilíbrio, os ajustes poderão incidir tanto nas receitas quanto nas despesas ou em ambos.

Mas o que se percebe na prática, especialmente nos municípios, é que a redução de despesas aparentemente mostra-se ao gestor como uma solução mais eficaz do que melhorar o fluxo de ingresso de receitas, até porque a arrecadação depende de terceiros (contribuintes e credores), restando tal atividade relegada a um segundo plano, inclusive pelo controle externo exercido pelas Cortes de Contas.

Ademais, a atividade tributária municipal depara-se com entraves relacionados à inadimplência, sonegação e corrupção. Soma-se a isto o fato de que qualquer iniciativa que venha a combater a inércia tributária, como por exemplo, a revisão do cadastro municipal de contribuintes, tanto do IPTU quanto do ISS, mostra-se, via de regra, contrária ao interesse individual do cidadão, impopular, e, por consequência, incompatível com os interesses políticos, motivo pelo qual, na maioria das vezes, é afastada.

Neste sentido, uma rápida incursão sobre o tema já aponta que há uma considerável evasão de recursos municipais decorrente da não arrecadação de tributos.

Quanto à receita, o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos respectivos entes da Federação. Isto significa que cada esfera de governo deverá explorar adequadamente a sua base tributária e, conseqüentemente, ter capacidade de estimar qual será a sua receita para fazer face às diferentes despesas, em especial aquelas que dependem essencialmente da sua própria ação.

Na verdade, tal preceito encontra-se estabelecido desde a Lei nº 4.320, de 17/03/1964. Mas, com o advento da LRF, a sua infringência tornou-se passível de responsabilização, cabendo aos tribunais de contas intensificar sua atuação nesta seara considerando que a arrecadação é o meio de a Administração garantir a prestação de serviços e atender ao interesse público.

Os municípios contam, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, com duas importantes fontes próprias de financiamento: o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbanas (IPTU) e o Imposto Sobre Circulação de Bens e Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Ambos são pouco explorados nos municípios, principalmente naqueles de pequeno e médio portes já que a arrecadação tributária é muito suscetível às variações do nível de atividade econômica de uma determinada localidade.

Como consequência, além de influenciar o equilíbrio financeiro, estes municípios **tornam-se dependentes das transferências de recursos** dos Governos Federal e estadual e apresentam maiores dificuldades em atender às demandas da população.

À respeito, vale destacar que a Constituição Federal, em seu art. 161, inciso II, que trata da repartição de receitas tributárias, destaca que a transferências de recursos federais tem como objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios.

Mas quanto maior for a participação das transferências intergovernamentais, constituídas pelo Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Quota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (Quota-Parte ICMS), IPVA, ITR, convênios, dentre outras, no total da receita corrente municipal, menor será sua autonomia financeira para fazer frente as suas despesas.

E em tempos de crise, com a diminuição do ritmo do crescimento econômico do país, com repercussão direta na geração de riqueza interna e no nível de recursos a serem transferidos da União e estados para os municípios, urge a necessidade de serem criados instrumentos que venham a amenizar os efeitos do nível de dependência.

Considerando que a redução de despesas não se mostra plausível em razão de a maioria dos municípios brasileiros já apresentar níveis mínimos de satisfação das necessidades básicas da população, a solução aponta necessariamente para o incremento da receita própria, a partir do aprimoramento da capacidade tributária.

Sob o ponto de vista administrativo, as prefeituras devem investir no fortalecimento de mecanismos que tornem disponíveis informações e facilitem a prestação de contas permanente junto à sociedade civil, além de incentivar um maior acompanhamento social da gestão e da destinação dos recursos públicos, como forma de convencimento quanto à importância dos tributos para financiamento do gasto público.

A LRF estimula a maior utilização do potencial de arrecadação municipal, seja via IPTU, ISSQN, ou qualquer outra fonte de financiamento. A instituição de tributos, para aumentar tanto a arrecadação quanto a autonomia financeira do ente, passou a ser um dever para o governo municipal.

Dados preliminares relacionados à receita dos municípios cearenses, constantes do Sistema de Informações Municipais – SIM e das informações obtidas do questionário I-Fiscal do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, revelam um elevado nível de dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais, assim como várias deficiências comuns à grande maioria, tais como: inconsistência dos cadastros imobiliário, econômico e financeiro; desatualização da legislação tributária e da avaliação de imóveis (Planta Genérica de Valores); ineficácia dos processos de arrecadação e cobrança; estrutura administrativa limitada; e recursos humanos escassos e carentes de qualificação profissional.

O certo é que para aumentar os investimentos no curto prazo e o autofinanciamento das políticas públicas mais prementes, assim como para manter em funcionamento os serviços e programas públicos essenciais já existentes é necessário aumentar a arrecadação, independente do aumento das transferências

intergovernamentais, incrementando a participação das receitas próprias municipais sobre a receita total.

1.2 Identificação do objeto da auditoria

O objeto de auditoria avaliado é a Receita municipal, em especial a arrecadação de impostos: IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis), ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) taxas; e as contribuições de melhoria de competências municipais, com foco nos resultados alcançados em 2016/2017.

1.3 Objetivo e escopo da auditoria

Especificamente, o objetivo da ação de controle em tela é averiguar a eficiência dos municípios cearenses quanto à instituição, previsão e arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional.

A questão amparou-se em preceito legal, considerando que o art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos respectivos entes da Federação, significando dizer que cabe a cada esfera de governo explorar adequadamente seu potencial tributário, não podendo se eximir de tal função. É poder-dever de tributar do Estado

Em suma, o levantamento de natureza operacional se propôs a conhecer e avaliar a capacidade de gestão e as regras de governança e transparência relativas às receitas tributárias diretamente arrecadadas pelos municípios que estão sob a jurisdição deste Tribunal, com o objetivo de fornecer uma visão geral acerca dos procedimentos envolvidos e aprofundar o conhecimento acerca da matéria e, assim, melhor direcionar trabalhos futuros de fiscalização, bem como contribuir com a própria gestão de recursos públicos.

Almejou-se, na prática, aquilatar, no âmbito dos tributos de competência municipal, se o esforço dispendido na efetiva arrecadação das receitas próprias atinge patamar condizente com o seu potencial, comparando-o, inclusive, com a totalidade das receitas auferidas por cada um dos entes, em sua maioria composta por transferências governamentais do Estado e da União.

Portanto, o foco será direcionado para a arrecadação própria, em especial a

arrecadação dos seguintes impostos: IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis), ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza); as taxas; e as contribuições de melhoria de competências municipais.

Nessa concepção, a auditoria buscou aferir os resultados alcançados na arrecadação municipal, observando a base legal que apóia a atividade tributária; os processos de trabalho estabelecidos pelo município no âmbito da arrecadação; a estrutura física e tecnológica existente; a gestão do quadro funcional da área e a gestão da dívida ativa.

Para isso, foram realizadas verificações junto aos órgãos responsáveis pelas atividades tributárias nos municípios cearenses que compuseram a amostra selecionada, com vistas à avaliação dos processos inerentes à instituição, lançamento e arrecadação de impostos, taxas e contribuição de melhorias, de competência municipal.

Os objetivos secundários propostos são: traçar um diagnóstico que propicie a melhoria no equilíbrio fiscal e a saúde econômica dos municípios, identificar possíveis fragilidades/deficiências no sistema, bem como identificar melhores práticas na arrecadação municipal.

Neste sentido, o desenvolvimento dos trabalhos voltou-se para a análise de quatro questões de auditoria:

1. Em que medida a legislação tributária municipal está aderente à legislação vigente, consolidada em texto único para cada um dos tributos de sua competência?

2. Os processos de trabalho estabelecidos pelo município nas atividades da administração tributária, nas dimensões do planejamento, arrecadação, fiscalização e cobrança dos tributos de sua competência, tem contribuído para maximizar o potencial da receita pública própria municipal?

2.1 Como é calculada a previsão da receita anual?

2.2 O município tem maximizado o potencial de arrecadação dos tributos de sua competência (IPTU, ISS, ITBI, COSIP)

2.3 A atividade de fiscalização, do cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes, é efetivada no município?

2.4 O município tem atuado no sentido de efetivar a cobrança de contribuintes inadimplentes evitando, assim, a inscrição destes na dívida ativa?

3. Como estão dispostos os recursos organizacionais para as atividades da administração tributária?

3.1 A estrutura física e tecnológica existente é adequada para as atividades da administração tributária?

3.2 Quais ações o município tem adotado para atrair e manter pessoas na carreira da administração tributária?

4. De que forma o município tem atuado para uma efetiva cobrança da dívida ativa?

1.4 Procedimentos e Metodologia

A análise em tela busca avaliar as **estruturas e boas práticas de gestão**, compreendendo estas como o manejo dos recursos colocados à disposição da administração em busca do alcance dos objetivos estabelecidos, adotadas pelos entes municipais, especificamente quanto à atividade de arrecadação.

O exame que ora se processa, amparou-se nos preceitos estabelecidos no Guia para Auditoria Cooperativas da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI e utilizou elementos de auditoria operacional, estabelecidos no Manual de Auditoria Operacional deste Tribunal, aprovado por força da Resolução Administrativa nº 10/2015.

Nos termos do art. 5º do citado normativo, o tema de uma auditoria operacional deve **contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública e fornecer à sociedade opinião independente sobre o desempenho da atividade pública.**

Repise-se, o objetivo da fiscalização em foco não se refere a uma avaliação de legalidade e/ou de conformidade dos procedimentos contábeis relacionados à receita pública de um determinado município, muito menos ao desempenho individualizado de um dado órgão de finanças, mas, sim, de um diagnóstico globalizado da capacidade tributária dos 184 (cento e oitenta e quatro) municípios cearenses, em especial quanto aos entraves que impedem a sua expansão e, por conseguinte, elevam o nível de sua dependência quanto às transferências intragovernamentais.

Não há uma bibliografia abundante na área da receita e os trabalhos técnicos realizados pelos órgãos de controle interno ou externo, além de escassos, quando existem, apresentam um escopo limitado, voltado ao exame do efetivo ingresso de

recursos no Erário, deixando de examinar as fases anteriores relativas ao processo de formação da receita pública, que envolve o exame da função econômica da tributação, a capacidade contributiva dos cidadãos, bem como o processo de fiscalização e cobrança que leva ao conhecimento das condições de cumprimento das obrigações tributárias, muito mais complexo e foco do presente trabalho.

Importante destacar que o trabalho em epígrafe assemelha-se ao levantamento, instrumento de fiscalização institucionalizado pelo TCU, nos termos da Portaria Segecex 24/2018, e que tem como objetivo:

- **conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades** da administração direta, indireta ou fundacional dos Poderes da União, incluindo os fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e **atividades governamentais** no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e
- avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações.

O levantamento não tem por finalidade constatar impropriedades ou irregularidades, mas poderá identificar fragilidades que poderão ser alvo de investigações futuras. É o que acontece na espécie.

O planejamento da auditoria pela Gerencia de Avaliação de Políticas Públicas incorporou integralmente o acervo produzido em 2017 pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará referente à análise preliminar da receita pública municipal mediante aplicação de técnicas de diagnóstico (análise SWOT, Diagrama de Verificação de Riscos e Análise *Stakeholder*), visita exploratória ao município de Eusébio e Estudo de Viabilidade, cujos resultados encontram-se devidamente documentados e apensados ao projeto (vide fls.).

À respeito, cumpre esclarecer que, em 2017, anteriormente a incidência da Emenda Constitucional nº 92, de 16/08/2017, que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, a 13ª Inspeção de Controle Externo, integrante da estrutura organizacional daquela Corte de Contas, havia se proposto a realizar auditoria operacional com o intuito de avaliar a eficiência, a eficácia e a economicidade das Secretarias de Finanças dos Municípios Cearenses (SEFINs) no

âmbito da arrecadação dos tributos de competências municipais, com foco naquilo que foi arrecadado em 2016/2017.

Além de ter incorporado os referidos procedimentos realizados pelo extinto TCM/CE, o planejamento incluiu também: 1) estudo da legislação afim (Constituição Federal, Lei Complementar nº 101/2000, Lei nº 4.320/64, Código Tributário Nacional, etc) e de procedimentos similares realizados por outros tribunais de contas, inclusive TCU; 2) ampla pesquisa baseada no levantamento de informações disponíveis na literatura correlata, em fontes de domínio público, por meio da internet, revistas especializadas, livros, artigos e informações divulgadas por instituições públicas; 3) acesso aos dados constantes do Sistema de Informações Municipais – SIM; e 4) análise dos quesitos constantes do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, dimensão gestão fiscal (**I-Fiscal**), apurados em 2017 e 2018.

Acerca do último item, merece esclarecer que a apuração do IEGM decorreu de Acordo de Cooperação entre os Tribunais de Contas brasileiros e o Instituto Rui Barbosa – IRB e destina-se, dentre outros aspectos, ao aprimoramento na gestão dos recursos públicos e ao acompanhamento da efetiva execução das políticas públicas municipais, englobando as dimensões: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança de tecnologia da informação, mediante a utilização de pesquisas *surveys* (questionários eletrônicos), para cada dimensão avaliada, a serem preenchidos pelos municípios, aplicados em 2016, 2017 e 2018, avaliando 2015, 2016 e 2017, respectivamente.

No âmbito do I-Fiscal, em 2017, já com vistas a realização de auditoria operacional no tema receita pública municipal, a 13ª Inspeção do então TCM/CE ampliou o total de quesitos de investigação com a intenção de obter maiores informações dos municípios acerca da gestão fiscal, procedimento que foi replicado por esta Gerência de Avaliação de Políticas Públicas em 2018, configurando uma valiosa contribuição ao planejamento do presente trabalho.

As constatações decorrentes da análise preliminar do objeto da auditoria permitiram a definição do respectivo objetivo e escopo, elaboração e validação da matriz de planejamento e definição dos instrumentos de coleta, que orientou a equipe na fase de execução e elaboração do relatório.

Na execução, a estratégia metodológica utilizada foi a coleta de dados, compreendendo: 1) exame documental de registros e das ferramentas utilizadas, em

especial os sistemas informatizados; 2) entrevistas estruturadas com os principais atores identificados na estrutura das secretarias municipais de finanças e 3) aplicação de questionários, com a consequente análise das informações obtidas e elaboração e validação da matriz de achados.

Com o intuito de se obter um diagnóstico mais amplo possível acerca da receita pública, especificamente com o objetivo de averiguar a eficiência dos municípios cearenses quanto à instituição, previsão e arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional, e considerando a limitação da capacidade operacional da equipe de auditoria do TCE-CE para realização dos trabalhos de campo, selecionou-se 12 (doze) municípios cearenses, que foram visitados no período de 08/10 a 01/11/2018.

1.4.1 Da seleção da amostra

A base para a seleção da amostra amparou-se na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2017 (15a edição), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE mediante a coleta de dados relativos à gestão e à estrutura das 5.570 municipalidades existentes no País, encontrando-se disponibilizada em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>.

A MUNIC tem por objetivo *a consolidação de uma base de dados estatísticos e cadastrais atualizados e que proporcionem um conjunto relevante de indicadores de avaliação e monitoramento dos quadros institucional e administrativo dos municípios brasileiros*, o que preponderou na sua escolha como referencial, aliado ao fato de ser a fonte de pesquisa de domínio público mais atualizada, com dados coletados no período de abril a agosto/2017, e contemplar as 184 (cento e oitenta e quatro) municipalidades cearenses.

Segundo a metodologia, os resultados apresentados pelo IBGE são apresentados ou pelas **Grandes Regiões do País**, que não agrega valor ao presente trabalho, ou por **classes de tamanho da população dos municípios**, sendo esta a que melhor se coaduna com o principal objetivo do tema em tela, na medida em que agrupa em classes, os entes que apresentam semelhanças econômicas, sociais, culturais e espaciais (regionais, urbanas e rurais), apresentando nível similar de desenvolvimento e, consequentemente, de arrecadação. Pelo menos em tese.

Segundo a metodologia, os municípios brasileiros são divididos inicialmente em 7 (sete) extratos conforme Quadro 1, sendo cada extrato correspondente as classes de tamanho da população dos municípios definidos pelo IBGE.

QUADRO 1

Classes de tamanho da população dos municípios - IBGE ^{*2}

Classes	População
1	Até 5.000 hab.
2	De 5.001 a 10.000 hab.
3	De 10.001 a 20.000 hab.
4	De 20.001 a 50.000 hab.
5	De 50.001 a 100.000 hab.
6	De 100.001 a 500.000 hab.
7	Mais de 500.000 hab.

Fonte: *2 - Perfil dos Municípios Brasileiros 2017 disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>

Outrossim, para efeito de definição dos municípios a serem visitados, estabeleceu-se um **índice com base na divisão da receita própria arrecadada pela receita corrente**, tendo como referência o exercício de 2017, de tal forma que municípios com percentuais menores apontariam para uma baixa representatividade da arrecadação de suas receitas próprias (IPTU, ISS, ITBI etc) em relação as receitas correntes, ou seja, uma maior dependência das transferências dos outros entes federativos.

É de bom alvitre esclarecer que optou-se por escolher como denominador as receitas correntes em detrimento das receitas totais, expurgando do cálculo as receitas de capital, tendo em vista que as receitas correntes são as destinadas a financiar as despesas orçamentárias que visam à manutenção das atividades governamentais, ou seja, constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações governamentais, com vistas a satisfazer as finalidades públicas.

A partir da classificação dos municípios de acordo com o padrão adotado pelo IBGE (<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-Estimativas-de-populacao.html?edicao=16985&t=resultados>) e a sua correlação com o respectivo índice que apura o comportamento da arrecadação própria em relação a receita corrente arrecadada, tomando por base 2017, vide Quadro 24, foram escolhidos 2 (dois) de cada uma das classes de tamanho da população, levando em

consideração o menor e o maior percentual obtido, ou seja, os que representam, em tese, o pior e o melhor esforço tributário.

Ressalte-se, ainda, a exclusão do município de Fortaleza da amostra, o único situado na classe 7, que por ser a capital do Estado apresenta um sistema tributário, em termos de instituição, previsão e arrecadação de impostos, com características e dimensões que o afastam da realidade dos demais municípios, posicionando-o à margem do restante em relação ao objetivo da auditoria, e que ganha proporções que demandariam uma auditoria individual, haja vista que, em termos de valores absolutos, representou 65,49% do total da receita própria arrecadada pelos municípios cearenses.

Tendo como base os parâmetros mencionados chegou-se a seguinte amostra, conforme quadro a seguir:

QUADRO 2

Relação dos Municípios a serem visitados

MUNICÍPIO	População Estimada 2017 - IBGE *1	Classes de tamanho da população dos municípios - IBGE *2	% Arrec. Mun. Própria/Rec. Corrente - 2017
Granjeiro	4.425	1	0,45%
Guaramiranga	3.547	1	5,68%
Ererê	7.163	2	0,55%
Jati	7.847	2	20,11%
Aratuba	11.244	3	0,24%
Jijoca de Jericoacoara	19.510	3	12,97%
Itapiúna	20.014	4	0,55%
São Gonçalo do Amarante	48.265	4	29,31%
Itapajé	51.945	5	1,41%
Aquiraz	79.128	5	20,86%
Itapipoca	127.465	6	2,54%
Caucaia	362.223	6	8,46%

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do IBGE e Sistema de Informações Municipais – SIM

*1 - <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=16985&t=resultados>

*2 - Perfil dos Municípios Brasileiros 2017 disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>

Antes da execução da auditoria na amostra selecionada, a equipe realizou um teste-piloto com o objetivo de conferir as premissas iniciais acerca do objeto auditado e a qualidade e confiabilidade dos dados utilizados na fase de planejamento, bem como validar a matriz de planejamento e os instrumentos de coleta de dados elaborados, no sentido de assegurar que a estratégia metodológica selecionada permitisse a obtenção de resultado conclusivo à questão de auditoria.

Para tanto, em razão das condições de logística disponível, foi escolhido o município de Guaiúba, que apresenta, dentre os municípios que compõem a região metropolitana, o pior resultado, 0.95%, para o índice que mede a proporção entre a receita própria arrecadada em relação a receita corrente.

Conforme anteriormente demonstrado, quanto menor for o percentual, maior a dependência do município em relação às transferências intergovernamentais, revelando uma possível capacidade tributária não explorada.

Neste sentido, o critério de seleção para aplicação do teste-piloto guardou estreita consonância com o objetivo do referido instrumento, qual seja, antecipar as dificuldades que poderiam ser enfrentadas durante as inspeções, na medida em que a escolha recaiu sobre município que representa alta probabilidade de apresentar deficiências no seu sistema de arrecadação tributária.

1.5 Forma de organização do relatório

O Relatório encontra-se estruturado em 5 (cinco) capítulos, assim distribuídos: 1 - Introdução; 2 - Visão Geral; 3 - Análise de Dados; 4 - Achados de Auditoria; 5 - Conclusão; e 6 - Proposta de Encaminhamento.

2. VISÃO GERAL

2.1 Relevância do Tema

Aos Tribunais de Contas competem, a teor do art. 71 da Carta Magna, fiscalizar a receita e as renúncias de receita públicas por meio de processos de auditorias operacionais, financeiras e de conformidade, dentre outros instrumentos de fiscalização.

Apesar do relevante mister designado ao controle externo, verifica-se na prática que a atuação das Cortes de Contas subnacionais nessa seara mostra-se ainda incipiente, principalmente quando se trata da receita municipal. Por outro lado, estudos técnicos e acadêmicos apontam que o sistema de arrecadação tributária própria dos municípios brasileiros mostra-se ineficiente em razão da existência de potencial tributário não explorado, gerando uma maior dependência em relação às transferências governamentais de estados e da União.

E no Ceará não é diferente. Com base nas informações apresentadas preliminarmente, pode-se perceber que há oportunidade para identificar, por meio

das técnicas aplicadas em auditorias operacionais, as possibilidades de melhoria no âmbito da arrecadação pública municipal, bem como disseminar boas práticas que porventura venham a ser identificadas.

Ademais, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON reconheceu a necessidade de fomentar e priorizar a fiscalização da receita pública e da renúncia de receita no âmbito dos Tribunais de Contas para contribuir com a redução dos déficits financeiro e fiscal e para estimular a obtenção dos recursos imprescindíveis ao financiamento das políticas públicas, o que motivou a aprovação plenária da Resolução Atricon nº 6/2016, que trata das Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática em questão, discutidas no V Encontro dos Tribunais de Contas do Brasil, ocorrido em Cuiabá/MT, novembro/2016.

Buscou-se, assim, estabelecer a fiscalização do tema como prioridade estratégica, com a definição de diretrizes e parâmetros nacionais uniformes e suficientes à sua implementação pelos Tribunais de Contas.

Em termos de auditoria, o TCE/CE já excursionou pelo tema como amadurecimento natural de seus processos de trabalho, mas, até então, adstrita à fiscalização da receita pública estadual e suas possibilidades de renúncia em face de sua jurisdição tal como originalmente definida no texto constitucional.

Em relação à receita municipal, o assunto mostra-se inédito, o que torna o presente trabalho oportuno, na medida em que coincide com o alargamento das competências deste Tribunal decorrente da Emenda Constitucional nº 92/2017 e com a aprovação da Resolução ATRICON nº 6/2016, além de relevante e desafiador para esta Gerência.

Percebe-se, também, que o assunto tangencia a questão da implementação de políticas públicas, cuja avaliação encontra-se ao encargo do controle externo e configura o objetivo maior desta Gerência, conforme deixou assente a referida Associação:

1. A execução de políticas públicas ordinariamente é viabilizada pela execução orçamentária, ou seja, arrecadação de receitas e execução de despesas. Nesse contexto, ganha especial relevância verificar se cada ente federativo está sendo eficiente na previsão e na efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional, nos termos estabelecidos pelo art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, a modernização do setor tributário dos municípios é fundamental para a melhoria da arrecadação de suas receitas e a realização de auditoria operacional por este Tribunal em muito contribuirá para a questão uma vez que os seus resultados culminarão em deliberações, que, implantadas pelos jurisdicionados, poderão agregar valor e resultar em melhoria no processo e, conseqüentemente, maiores ofertas de serviços públicos à população.

Dados preliminares coletados por esta Gerência de Avaliação de Políticas Públicas ratificam indubitavelmente as hipóteses que foram alvo de investigação no trabalho *A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS - Uma avaliação do desempenho da arrecadação*, que integra o acervo bibliográfico da presente auditoria.

Apesar de ter sido apresentada em 2005 ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP como requisito para obtenção do título de doutor em administração, a tese mostra-se fidedigna em retratar a realidade atual ao situar o desempenho da arrecadação tributária municipal da seguinte forma:

1. As transferências intergovernamentais, ao propiciar uma fonte de receita sem a contrapartida do custo político da cobrança de tributos, desestimulam o esforço fiscal dos governos municipais.

2. O modelo de repartição de competências tributárias adotado pelo país atribui aos municípios tributos cujos fatos geradores ocorrem em áreas urbanas, ignorando a realidade de que muitos municípios são, predominantemente, rurais.

3. A ineficiência da arrecadação tributária municipal é decorrente da falta de uma estrutura legal adequada e da insuficiência de recursos humanos e materiais que permitam aos municípios a utilização adequada da sua base tributária.

2.2 Objetivos

As ações públicas, voltadas para o pleno atendimento das necessidades da população, são, em regra, custeadas pelos ingressos pecuniários destinados ao Estado. Esses ingressos são oriundos dos cidadãos que, por meio do pagamento de tributo possibilitam os meios financeiros necessários para cobrir tais despesas. Assim, o Estado desenvolve atividade financeira para fins de arrecadação da receita e a conseqüente realização das despesas.

A partir da promulgação da Carta Magna de 88, aos municípios fora dada autonomia para a instituição e cobrança dos tributos de sua competência em decorrência do novo modelo estabelecido de descentralização de serviços públicos para aqueles entes governamentais, especialmente nas áreas de saúde e ensino fundamental, que levou ao crescimento das despesas municipais. Tal fato deveria ser suficiente para induzir a implantação de processos de trabalho para proceder à arrecadação própria.

No entanto, não obstante os dados revelarem uma evolução da receita dos municípios brasileiros desde então, este crescimento decorre, de fato, do incremento das transferências repassadas pelas outras esferas de governo e, não, do esforço próprio de arrecadação, levando a crer a existência de um potencial tributário ainda não explorado.

Em verdade, as transferências intergovernamentais desempenham um papel fundamental no financiamento dos municípios brasileiros.

Em 2016, dados apurados em pesquisa realizada com o objetivo de estabelecer um **raking de eficiência dos municípios**, publicados na Folha de São Paulo (acessível em <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>), apontam que *“cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem hoje em mais de 80% de verbas que vêm de fontes externas à sua arrecadação”*, comprovando a sua dependência e vulnerabilidade e a exploração reprimida de sua capacidade tributária.

No caso dos municípios do Estado do Ceará, conforme levantamento oriundo da base de dados do Sistema de Informações Municipais - SIM, nos anos de 2015, 2016 e 2017, a **receita tributária própria**, em dados agregados, representaram, respectivamente, **em média**, 9,21%, 9,05% e 8,73% em relação à **receita corrente arrecadada**.

O referido cálculo mostra-se adequado e objetivo para avaliar o grau de dependência do município em relação às transferências provenientes do Estado e da União e adota como premissa que quanto menor o índice apurado maior a sua submissão aos recursos externos.

Os dados obtidos parecem confirmar a hipótese de que as transferências intergovernamentais, ao propiciar uma fonte de receita sem a contrapartida do custo

político da cobrança de tributos, desestimulam o esforço fiscal dos governos municipais.

No entanto, imperioso destacar que, se analisados individualmente, tomando por base 2017, observa-se que a correlação acima estabelecida apresenta resultados muito díspares se for comparado entre o menor e o maior percentual obtido. É o caso de Aratuba, com 0,24%, e São Gonçalo do Amarante, com 29,31%, denotando o comportamento heterogêneo das administrações tributárias municipais.

De certo que uma avaliação de desempenho da atividade tributária municipal, quando realizada tomando por base valores agregados, poderá apresentar distorções pois tende a desprezar variáveis que interferem nos resultados, referente à diversidade populacional, econômica, social e de desenvolvimento urbano.

Porém, ainda com base no SIM, foi possível avaliar a composição da base tributária municipal, que compreende o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter-vivos), ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), as taxas e as contribuições de melhoria, sendo possível fazer inferências quanto a alguns resultados inexpressivos, que não se justificam.

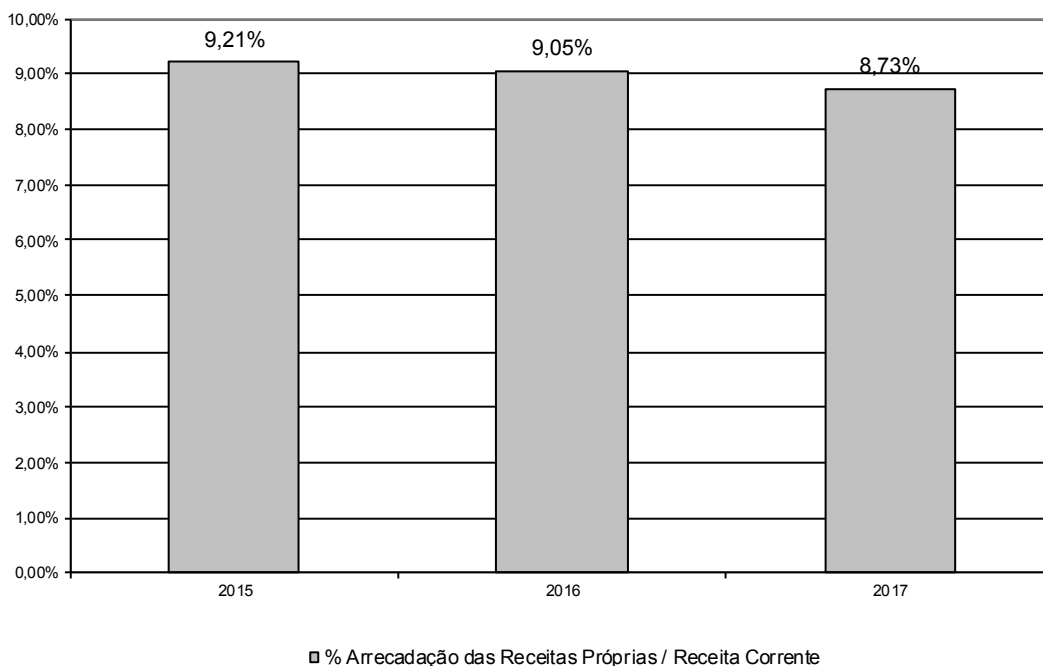
Utilizando-se novamente dos dados do município de Aratuba, à título de exemplo, em 2017 verificou-se uma arrecadação de R\$ 3.264,49 de IPTU enquanto que em Mulungu, territorialmente vizinho àquele e que guarda semelhança em nível de urbanização, arrecadou R\$ 63.702,48.

Ilações como estas ratificam a legitimidade da linha de investigação estabelecida a partir da relação entre receita tributária própria e receita corrente, sendo suficiente para instigar a análise do comportamento dos municípios cearenses na exploração da sua base tributária.

Outra percepção que se pode destacar a partir dos resultados anteriormente destacados, quais sejam, 9,21%, 9,05% e 8,73%, houve redução entre os anos de 2015 e 2017, revelando uma tendência crescente do nível de dependência das transferências intergovernamentais, ou seja, está ocorrendo uma involução na capacidade de exploração do potencial de arrecadação de todos os impostos de competência dos municípios.

O Gráfico 1 demonstra o comparativo da representatividade da receita tributária própria em relação ao total da arrecadação.

Gráfico 1: Representatividade da receita própria dos municípios cearenses



Fonte: Elaborado pela equipe com base no Sistema de Informações Municipais - SIM

Outro dado relevante aplicável à espécie diz respeito ao levantamento realizado por este Tribunal, por meio de aplicação de questionário eletrônico, para apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM/TCE/CE, 2018 ano-base 2017, que considerou 7 (sete) dimensões, dentre elas, a gestão fiscal (I-Fiscal), que avaliou a administração tributária nos municípios.

Questionados acerca do sistema de arrecadação utilizado, 143 (cento e quarenta e três) municípios, ou seja, 77,72% do total de municípios cearenses confirmaram a terceirização dos serviços, demonstrando que a atividade tributária própria envolvendo os processos de trabalho, rotinas e normatizações estabelecidos, a estrutura física e tecnológica existente e a gestão do quadro funcional da área, ainda se mostra incipiente.

Definido este cenário, impõe-se a necessidade de aprimoramento do sistema tributário, com a exploração mais eficiente do potencial de arrecadação, como condição para aumentar a capacidade de autofinanciamento dos governos municipais, indispensável ao desenvolvimento local sustentável e implementação de políticas públicas prementes.

2.3 Histórico

No entender da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, não cabe no presente tópico discorrer minuciosamente sobre o histórico da tributação no Brasil já que o foco do presente trabalho concentra-se na atual realidade vivenciada pelo municípios, imposta a partir da Constituição de 1988 e da legislação correlata.

A par disto, segue um breve resumo, em que se enfatiza apenas a evolução da repartição dos tributos nas diversas fases de divisão geopolítica do Estado Brasileiro, que de alguma forma auxilia o entendimento da configuração da tributação municipal e da prática de transferências intergovernamentais, ora vigentes.

Para tanto, utilizou-se como parâmetro a tese apresentada em 2003 por José Américo Martelli Tristão ao Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP, intitulada *A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS - Uma avaliação do desempenho da arrecadação*. Frise-se, não se trata de uma transcrição.]

2.3.1 – A estrutura tributária delimitada a partir da Constituição de 1988

O Código Tributário Nacional define tributo como a toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Os tipos de tributos previstos no CTN são: imposto, taxa, contribuição de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios.

Já a Constituição Federal prevê especificamente para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a instituição dos seguintes tributos (art. 145): impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Os empréstimos compulsórios e as contribuições sociais são tratados à parte, em mandamentos específicos (arts. 148 e 149, respectivamente), ainda que no âmbito do mesmo Capítulo I do Título VI, que trata do Sistema Tributário Nacional.

Tal tratamento pode ser entendido em razão da natureza destes dois tipos de tributos, em princípio de competência exclusiva da União, nos termos da redação original da CF, apesar de aos estados, Distrito Federal e municípios ser possível a instituição de contribuição específica, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário (§1º, art. 149), e aos dois últimos,

para o custeio do serviço de iluminação pública (art. 149-A), nos termos das Emendas Constitucionais nºs 41/2003 e 39/2002, respectivamente.

Impostos

A instituição do Imposto está prevista no artigo 145, da Constituição de 1988, que determina que sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte

Nos arts. 153, 155 e 156, foram discriminadas as competências tributárias entre os entes federativos especificamente quanto aos impostos, num total de 13 (treze), sendo que 7 (sete) competem ao nível federal, 3 (três) aos estados e 3 (três) aos municípios, cabendo ressaltar, no entanto, que a tributação sobre grandes fortunas, de competência da União, ainda não foi instituído por lei complementar.

Um outro, de responsabilidade da União, é o Imposto Extraordinário - tributo a ser instituído na iminência ou no caso de guerra externa e que deve ser suprimido gradativamente, uma vez cessada a causa de sua criação, nos termos do 154 da CF. Por ser de caráter eventual, não é computado.

A redação original da Carta Magna previa, ainda, para os estados, um adicional do imposto de renda e, para os municípios, um imposto sobre vendas a varejo de combustíveis, ambos eliminados pela EC - 3/93, a partir de 01.01.96.

O quadro a seguir consolida por nível governamental, fato gerador e respectivo contribuinte de cada imposto vigente no país. Vale esclarecer que o Distrito Federal acumula as competências relativas aos impostos estaduais e municipais (art. 147 da CF).

QUADRO 3

Impostos – Constituição Federal de 1988

CF 88	NÍVEL	IMPOSTO	FATO GERADOR	CONTRIBUINTE
		II – Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros	a entrada de produtos estrangeiros no território nacional	o importador
		IE – Imposto sobre a exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados	a saída de produtos nacionais ou nacionalizados do território nacional	o exportador
			a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica: I - de renda, assim entendido o produto do capital, do trabalho, ou	

Art. 153	Federal	IR – Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza	da combinação de ambos. II - de proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no inciso anterior.	o titular da disponibilidade referida
		IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados	I - o desembaraço aduaneiro, quando produto de procedência estrangeira II - a saída produto do estabelecimento do contribuinte	I - o importador II - o industrial III - o comerciante de produtos sujeitos ao imposto, que os forneça aos industriais
		IOF - Imposto sobre operações financeiras	operações de crédito, câmbio, seguros e títulos e valores mobiliários.	qualquer das partes na operação tributada
		ITR - Imposto sobre a propriedade territorial rural	a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado fora da zona urbana do Município	o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer
Art. 155	Estadual	ITCMD - Imposto sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos	I- a transmissão causa mortis de quaisquer bens ou direitos; II- a doação de quaisquer bens ou direitos	o doador e o de cujus (aquele que faleceu deixando herança)
		IPVA - Imposto sobre a propriedade de veículos automotores	a propriedade de veículos automotores	o proprietário
		ICMS - Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação	a saída e a entrada de mercadorias em estabelecimento comercial, industrial ou produtor	o comerciante, industrial ou produtor que promove a saída da mercadoria
Art. 156	Municipal	ISS - Imposto sobre serviços de qualquer natureza	a prestação por empresa ou profissional autônomo de serviço constante da lista (CTN)	o prestador do serviço
		IPTU - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana	a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis	proprietário do imóvel, o titular do domínio útil ou seu possuidor
		ITBI - Imposto sobre transmissão inter-vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos	I - a transmissão inter-vivos da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou acessão física; II - a transmissão inter-vivos, de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como	o adquirente ou beneficiário

		reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição	cessão de direitos a sua aquisição.	
--	--	---	-------------------------------------	--

Taxas e Contribuições de Melhoria

A Taxa e a Contribuição de Melhoria, outros tipos de tributos previstos no Sistema Tributário Nacional vigente, nos termos do art. 145 da Constituição Federal, podem ser instituídos por qualquer um dos níveis de governo, nos seguintes termos:

QUADRO 4

Tributos de Competência comum à União, aos Estados e aos municípios

CF 88	NÍVEL	TRIBUTO	FATO GERADOR
Art. 145	União, Estados e Municípios	TAXA	podem ser instituídas e arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia e pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados aos contribuintes ou postos à sua disposição, não podendo ter base de cálculo própria de impostos
		CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	decorrente de obras públicas. É considerado tributo de competência comum, mas também se torna privativo na medida em que cada entidade tributante só poderá lançá-lo sobre imóveis valorizados por suas próprias obras.

Contribuições Sociais e Empréstimos Compulsórios

De competência exclusiva da União, o Empréstimo Compulsório e as Contribuições Sociais também são considerados tributos em razão de estarem definidos no Capítulo do Sistema Tributário Nacional, nos termos dos arts. 148 e 149, caput, da CF. No entanto, o próprio texto constitucional possibilita aos estados, Distrito Federal e municípios a instituição de contribuições específicas (§1º do art. 149 e art. 149-A), nos termos a seguir delineados.

QUADRO 5

Outros Tributos previstos na Constituição Federal de 1988

CF 88	NÍVEL	TRIBUTO	FATO GERADOR
Art. 148	Federal	EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO	atender despesas de calamidade pública, de guerra externa, ou sua iminência, ou caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

Art. 149		CONTRUIÇÃO SOCIAL	intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas.
Art. 149, §1º	Estadual e Municipal	CONTRIBUIÇÃO	cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário.
Art. 149-A	Municipal	CONTRIBUIÇÃO	custeio do serviço de iluminação pública.

2.3.2 - Os tributos de competência própria dos municípios

De todo o exposto no presente tópico, aos Municípios, foco maior da auditoria em tela, compete privativamente, instituir: I - contribuição especial dos seus servidores (art. 149, § 1º, CF); II - contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (art. 149-A, CF); III - impostos sobre (art. 156, CF) a) propriedade predial e territorial urbana; b) 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; c) serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar; além de IV - taxas e contribuições de melhoria afetas à sua jurisdição.

Para o detalhamento dos conceitos referentes aos tributos municipais utilizar-se-á as definições constantes da Constituição Federal de 1988 em cotejo com o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) e legislação correlata, que integram o Sistema Tributário Nacional, conforme indicação a seguir expressa.

2.3.2.1 - O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, classificado pela doutrina como imposto direto, encontra-se previsto na Constituição Federal de 1988 (arts. 156, I, e 147) como imposto de competência dos municípios e do Distrito Federal, incidindo sobre a propriedade imobiliária, tendo como sujeito ativo o município ou o Distrito Federal.

O fato gerador do IPTU é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município (Código Tributário Nacional - art. 32).

A definição de hipótese de incidência do IPTU passa pela delimitação da zona urbana, a qual deve ser definida em lei por cada município. Ressalte-se que, para qualificar o imóvel como zona urbana deve-se obedecer aos requisitos previstos no parágrafo primeiro do art. 32 do Código Tributário Nacional, o qual exige a existência de pelo menos dois dos requisitos:

- a) meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- b) abastecimento de água;
- c) sistema de esgoto sanitário;
- d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- e) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 km do imóvel considerado.

O artigo 33, parágrafo único, do Código Tributário Nacional afirma que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do bem imóvel, não se considerando o valor dos bens móveis mantidos em caráter permanente ou temporário no imóvel.

Valor venal é aquele que o bem alcançaria se fosse posto à venda, em condições normais, definido pela Prefeitura a partir da avaliação individual de cada imóvel ou da utilização de regime genérico de quantificação, segundo critérios previamente determinados, constituindo a planta genérica de valores, que prevalece na grande maioria dos municípios.

Quanto à alíquota, a Emenda Constitucional nº 29/2000 definiu que o IPTU: I - poderá ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel, valendo ressaltar que não há limitações para sua fixação, dependendo apenas de lei municipal.

2.3.2.2 - O Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza- ISS

O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS é de competência dos Municípios e do Distrito Federal, conforme determina o art. 156 da Constituição Federal de 1988 e é o mais importante componente da receita tributária municipal.

O ISS tem como fato gerador a prestação de serviços, previstos na lista anexa à Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo.

A base de cálculo do imposto é o preço do serviço realizado. Tratando-se de prestação de serviço sob a forma de trabalho pessoal o imposto será calculado por meio de alíquotas fixas ou variáveis, em função da natureza do trabalho ou outros fatores previstos na legislação. Em caso de execução por administração, empreitada ou subempreitada de construção civil, do preço devem ser deduzidas as parcelas de eventuais materiais fornecidos pelo prestador de serviços, bem como do valor das subempreitadas já tributadas

A alíquota máxima prevista, e definida por cada município, é de 5%, e a mínima é de 2% (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016).

Em geral, trata-se de um lançamento por declaração/homologação, ou seja, o sujeito passivo (contribuinte), verificando a ocorrência do fato gerador, calcula o montante do imposto devido e efetua o pagamento, sem prévio exame da autoridade fiscal, ficando o sujeito ativo (ente público) responsável pela conferência da apuração e dos pagamentos realizados. Em alguns casos, poderão ser lançados de ofício, como no caso do ISS autônomo e na modalidade de cobrança do imposto por estimativa.

2.3.2.3 – O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI

O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) é previsto na Constituição Federal de 1988 como imposto de competência dos municípios (art. 156, II). Trata-se de um imposto sobre o patrimônio, uma vez que incide sobre a transmissão de bens imóveis.

O fato gerador para a cobrança do imposto consiste na transferência de imóveis onerosa *inter vivos*, abrangendo bens imóveis (compra e venda, doação e pagamento, permuta); direitos reais sobre imóveis (usufruto, uso, enfiteuse); e da cessão de direitos aquisitivos (direitos hereditários, compromisso de compra e venda, promessa de cessão, de direito de posse).

Portanto, são elementos essenciais do ITBI: a transmissão de um bem; praticado *inter vivos*; a transação deve ser onerosa; e por fim, deve tratar-se de uma

transação que envolva um bem imóvel. Para que haja o fato gerador, devem constar todos os elementos.

A base de cálculo para fins de recolhimento do ITBI consiste no valor venal dos bens ou direitos transmitidos, ou seja, aquele valor que se obteria em caso da transação ocorrer em condições normais (CTN, art. 38). Utiliza-se para tanto a planta genérica de valores assim como ocorre com o IPTU.

O município no qual se efetua a transação é o sujeito ativo do ITBI. Com relação à sujeição passiva, o contribuinte do ITBI poderá ser qualquer das partes envolvidas na operação, devendo lei ordinária defini-lo. Normalmente, a sujeição passiva refere-se ao adquirente, visando facilitar e garantir o recebimento e eventuais cobranças que se fizerem necessárias.

Em relação ao seu lançamento, as legislações locais, em regra, adotam o lançamento por declaração (art. 147, CTN), atribuindo ao contribuinte o dever de levar ao erário municipal informação acerca da transação, com base na qual a autoridade tributária procede ao lançamento e à notificação.

2.3.2.4 – A Taxa

As taxas são tributos cujo fato gerador é configurado por uma atuação estatal específica, referível ao contribuinte, que pode consistir: no exercício regular do poder de polícia; ou na prestação ao contribuinte, ou colocação à disposição deste, de serviço público específico e divisível (art. 145, II, da CF e art. 77, do CTN).

A taxa possui um caráter contraprestacional, pois existe nela um benefício ou vantagem para o contribuinte e neste ponto diferencia-se do imposto: se as atividades gerais do Estado devem ser financiadas com os impostos arrecadados de toda a coletividade, há outras atividades estatais que, dada sua divisibilidade e particularidade a um indivíduo ou a um grupo de indivíduos, podem ser financiadas por tributos pagos exclusivamente por estes, beneficiários da atuação pública.

Portanto, o fato gerador da taxa é sempre uma atividade específica, relativa ao contribuinte, e este será o indivíduo que provoca a atuação estatal.

Os municípios, de acordo com o previsto na Constituição Federal e o constante em sua Lei Orgânica específica, podem instituir as taxas por meio da legislação local prevista.

De forma exemplificativa, podem-se citar como taxas existentes nos municípios a taxa de licença para localização e funcionamento, a taxa de licenciamento ambiental, a taxa de turismo e a taxa de licença para fins diversos.

2.3.2.5 – A Contribuição de Melhoria

É um tributo definido pelo Código Tributário Nacional (CTN – art.81), pago pelo contribuinte no caso de obra pública onde há valorização de imóveis nas imediações. Esta contribuição pode abranger desde a cobrança do custo da obra pública realizada até uma porcentagem sobre os benefícios auferidos com a obra. Não tem sido cobrada, no Brasil, devido à exigência legal de publicação do orçamento da obra, e porque o contribuinte tem o direito de impugnar o respectivo valor.

2.3.2.6 – A Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - CIP

Tributo instituído através da Emenda Constitucional – EC nº 39, de 19/12/2002, tem por finalidade custear serviços na iluminação pública de municípios e do Distrito Federal. Tais serviços podem ser: manutenção dos postes, lâmpadas, expansão da rede, etc. Varia de município para município, pois o valor da cobrança é de competência de cada um. Não possui um beneficiário específico, já que na iluminação pública beneficia a coletividade.

2.3.2.7 – A Contribuição Social

Como exceção à competência exclusiva da União para instituir contribuições especiais, (art. 149 da CF), aos Estados, Distrito Federal e Municípios foi permitido a instituição de contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40 da CF, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União (§1º, art. 149, da CF). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

2.3.3 - O sistema de transferências delineado pela Constituição Federal de 1988

A Constituição de 1988 representou um grande avanço quanto ao fortalecimento da autonomia dos governos subnacionais, principalmente ao reconhecer ex-

plicitamente o município como ente federativo, com competências privativas (art. 30, inciso I) relacionadas aos interesses locais.

No que se refere ao sistema tributário nacional houve a sedimentação do modelo de discriminação de rendas, conferindo competência tributária a cada esfera governamental que, se por um lado contribuiu para a consolidação do federalismo, por outro pode trazer grandes disparidades entre as fontes de arrecadação e as obrigações (despesas) entre os diferentes governos de uma Federação. Portanto, no confronto entre competências administrativas e competências tributárias, observa-se um grande descompasso.

Os municípios enfrentam sérias dificuldades na sua arrecadação, seja por motivos econômicos, administrativos ou até mesmo políticos ao tempo em que há a necessidade de financiamento de serviços essenciais, como a educação e a saúde, em que os governos locais são executores de políticas nacionais, gerando um desequilíbrio nas finanças públicas locais.

Logo, ao lado de uma estrutura de competências tributárias, existe a necessidade de um sistema de transferências intergovernamentais, com origem nos níveis superiores de governo e orientadas para os níveis inferiores.

Neste sentido, a Constituição também fixou regras de repartição da receita, em atenção ao princípio federativo, a fim de que cada entidade subnacional tenha, de fato, autonomia financeira para desempenhar as funções que lhes são próprias.

Tal repartição pode ser direta, em que a receita é repassada diretamente de um ente para outro – arts. 153, § 5º, 157 e 158, da CF, ou indireta, quando a receita compõem um fundo de participação cujo total é rateado entre os beneficiários de acordo com critérios legais e constitucionais previamente definidos – art. 159, I, “a”, “b” e “c”, e II, da CF.

Uma característica do sistema de transferências atual no Brasil é o fluxo vertical para baixo dos recursos, ou seja, o governo federal transfere recursos aos estados e municípios e, por sua vez, os estados transferem a seus municípios, a partir da arrecadação gerada, por exemplo, pelo Imposto de Renda, Imposto sobre Operações relativas a Circulação de Mercadorias, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações.

A seguir, sempre voltando-se para arrecadação municipal de tributos, serão apontadas as repartições de receitas diretas e indiretas realizadas em prol dos municípios.

2.3.3.1 – Transferências diretas da União para os Municípios

- IOF-ouro: nos termos do art. 153, § 5º, CF:

§5º O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do 'caput' deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos:

I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem;

II - **setenta por cento para o Município de origem**; (grifou-se)

- pertencem aos Municípios o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem

- 50% do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, se fiscalizado e cobrado pela União; ou 100%, se fiscalizado e cobrado pelo município (art. 153, § 4º, III)

2.3.3.2 – Transferências diretas dos Estados para os Municípios

- 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores - IPVA licenciados em seus territórios
- 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS

2.3.3.3 – Transferências indiretas

- **Fundo de Participação dos Municípios** - composto por 22,5% do IR e IPI, cuja distribuição ocorre da seguinte forma:

a) capitais

- 10% dos recursos do FPM assim distribuídos:
 - Inversamente proporcional à renda per capita;
 - Diretamente proporcional à população;

- Limites máximos e mínimos de distribuição.

b) Municípios não capitais

• 86,4% dos recursos do FPM que são distribuídos segundo o tamanho da população, com limites máximos e mínimos. O rateio é regressivo e beneficia com maior proporção os municípios com menor população.

c) Municípios não-capitais, com população superior a 156.216 habitantes:

• 3,6% dos recursos do FPM de acordo com os mesmos critérios aplicados aos municípios capitais.

• **Fundo de Participação nas Exportações** - composto por 10% da arrecadação do IPI que será distribuído aos Estados e ao DF de modo proporcional ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Deste valor, será entregue aos respectivos Municípios 25%, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II, da CF.

2.4 Legislação

2.4.1 Legislação Federal

2.4.1.1 Constituição e Emendas Constitucionais

• **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** - Art. 30, I, III, Art. 37, XXII, Art. 40, Art. 52, XV, Art. 71, Art. 145, I, II, III, § 1º, Art. 146, parágrafo único, IV, Art. 147, Art. 148, Art. 149, § 1º, Art. 149-A, Art. 153, § 4º, III, § 5º, Art. 154, Art. 155, II, Art. 156, I, II, III, Art. 157, Art. 158, Art. 159, I, “a”, “b” e “c”, e II, Art. 161, II, Art. 162, Art. 182, § 1º)

• **Emenda Constitucional nº 3** - Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.

• **Emenda Constitucional nº 29** - Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

- **Emenda Constitucional nº 37** – Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

- **Emenda Constitucional nº 39** - Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal).

- **Emenda Constitucional nº 41** - Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

- **Emenda Constitucional nº 42** - Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

2.4.1.2 Legislação Infraconstitucional

- **Lei nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

- **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

- **Lei nº 9.492**, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências.

- **Lei nº 9.494**, de 10 de setembro de 1997. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências.

- **Lei nº 12.767**, de 27 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484,

de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências.

- **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

- **Lei Complementar nº 116**, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

- **Lei Complementar nº 157**, de 29 de dezembro de 2016. Altera a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”.

2.4.1.3 Regulamentos

- **PORTARIA-SEGESEX Nº 24**, de 14 de setembro de 2018. Aprova o Roteiro de Levantamento com vistas a orientar a condução da fiscalização prevista no art. 238 do Regimento Interno a cargo das unidades técnicas do Tribunal de Contas da União.

- **Resolução ATRICON nº 6**, de 25 de novembro de 2016. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”.

- **Nota Técnica nº 40/2018/CESEF/STN**, de 22 de março de 2018. Metodologia para cálculo da Carga Tributária Bruta.

2.4.2 Legislação Estadual

- **Emenda Constitucional nº 92**. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

- **Lei Complementar nº 180**, de 18 de julho de 2018. Dispõe sobre o programa de governança interfederativa do estado do Ceará, denominado “Ceará um só”.

- **Lei nº 15.929**, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016 – 2019.

2.4.2.1 Regulamentos

- **Resolução Administrativa nº 10/2015**. Dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

2.4.3 Legislação de Município de Aquiraz/CE

- **Lei Complementar nº 005**, de 22 de novembro de 2013. Institui o Código Tributário do Município de Aquiraz,

- **Lei nº 1050**, de 10 de outubro de 2013. Regulamenta a carreira de auditor fiscal de tributos municipais do município de Aquiraz e dá outras providências.

- **Lei nº 1056**, de 24 de outubro de 2013. Regulamenta a carreira de fiscal de tributos municipais do município de Aquiraz e dá outras providências.

- **Lei nº 1068**, de 22 de novembro de 2013. Institui a gratificação de desempenho tributário sobre o incremento da receita, altera os termos da gratificação adicional de tributação e adota outras providências.

- **Decreto nº 26**, de 21 de julho de 2015. Institui o programa de educação fiscal do município de Aquiraz, e dá outras providências.

- **Decreto nº 048**, de 1 de agosto de 2013. Dispõe sobre os procedimentos de fiscalização relativos aos tributos municipais administrados pela Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária Aquiraz.

2.5 Indicadores de Desempenho

A arrecadação é um atividade exercida no âmbito da dimensão operacional da ação governamental. Trata-se de um meio e não um fim na medida em que busca, em primeira análise, a otimização dos recursos provenientes dos tributos e, como consequência, a melhoria na qualidade dos produtos entregues à sociedade.

Enquadra-se dentre os programas administrativos já que são voltados para o funcionamento da máquina administrativa estatal, diferentemente dos programas

finalísticos, que geram bens ou serviços. Mesmo assim, as ações estatais relacionadas à arrecadação de tributos podem e devem ser transmudadas em ações orçamentárias constantes do Plano Plurianual, contemplando objetivos, metas, produtos e indicadores.

Neste sentido, cita-se, à título de exemplo, o PPA 2016-2019 do Estado do Ceará, Lei nº 15.929/15, que assim inseriu a questão da arrecadação:

Eixo

1 - CEARÁ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA POR RESULTADOS

Tema Estratégico

1.1 - GESTÃO FISCAL

Resultado Temático

Equilíbrio Fiscal e Orçamentário garantido

Programas

002 - EDUCAÇÃO FISCAL E CIDADANIA

053 - GESTÃO FISCAL E FINANCEIRA

060 - MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL

Partindo destas premissas, buscou-se identificar, no texto da lei municipal que aprovou o Plano Plurianual em vigor dos 12 (doze) municípios que compuseram a amostra, iniciativas análogas ao PPA estadual, não se logrando êxito. A otimização da receita própria por aqueles municípios não foi objeto do respectivo planejamento orçamentário, não significando dizer que não tenha havido ações naquele sentido.

2.6 Aspectos orçamentários

Neste tópico, insere-se os dados orçamentários referentes ao objeto de auditoria. *In casu*, seriam os valores referentes às receitas próprias municipais, receitas de transferências correntes e receitas correntes, que foram o alvo da análise ora empreendida.

Tais valores estão descritos no item **3.4 – Recursos Próprios X Transferências Intragovernamentais** do presente relatório, motivo pelo qual abstém-se de replicá-los.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 Contextualização do Capítulo

A análise em tela busca aferir os resultados alcançados na arrecadação municipal, observando a base legal que apoia a atividade tributária; os processos de trabalho estabelecidos pelo município no âmbito da arrecadação; a estrutura física e tecnológica existente e a gestão do quadro funcional da área; e a gestão da dívida ativa.

Com esta finalidade, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas pretendeu elaborar um diagnóstico e para tanto o exame centrou-se nas seguintes questões de auditoria:

1. Em que medida a legislação tributária municipal está aderente à legislação vigente, consolidada em texto único para cada um dos tributos de sua competência?

2. Os processos de trabalho estabelecidos pelo município nas atividades da administração tributária, nas dimensões do planejamento, arrecadação, fiscalização e cobrança dos tributos de sua competência, tem contribuído para maximizar o potencial da receita pública própria municipal?

2.1 Como é calculada a previsão da receita anual?

2.2 O município tem maximizado o potencial de arrecadação dos tributos de sua competência (IPTU, ISS, ITBI, COSIP)?

2.3 A atividade de fiscalização, do cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes, é efetivada no município?

2.4 O município tem atuado no sentido de efetivar a cobrança de contribuintes inadimplentes evitando, assim, a inscrição destes na dívida ativa?

3. Como estão dispostos os recursos organizacionais para as atividades da administração tributária?

3.1 A estrutura física e tecnológica existente é adequada para as atividades da administração tributária?

3.2 Quais ações o município tem adotado para atrair e manter pessoas na carreira da administração tributária?

4. De que forma o município tem atuado para uma efetiva cobrança da dívida ativa?

No entanto, antes mesmo de adentrar nos resultados coletados a partir da execução da auditoria, mediante a aplicação de questionários e entrevistas com estores da área tributária dos municípios que compuseram a amostra, já foi possível obter importantes ilações ao deslinde da questão principal, a partir da observação dos dados constantes do Sistema de Informações Municipais – SIM e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI (STN) e das respostas provenientes da aplicação dos questionários eletrônicos (autodeclaração), em 100% dos municípios cearenses, no âmbito do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, especificamente no I-Fiscal.

Considera esta Gerência que tais dados auxiliam a formação de juízo quanto à efetividade do esforço municipal dispendido na arrecadação de seus tributos no sentido de atingir patamares condizentes com o seu potencial, e, por este motivo, serão trazidos à colação.

Destaque para as questões que sinalizaram uma avaliação não positiva em relação à exploração adequada da base tributária e que vão reforçar a percepção preliminar de que:

1. As transferências intergovernamentais, ao propiciar uma fonte de receita sem a contrapartida do custo político da cobrança de tributos, desestimulam o esforço fiscal dos governos municipais.

2. O modelo de repartição de competências tributárias adotado pelo país atribui aos municípios tributos cujos fatos geradores ocorrem em áreas urbanas, ignorando a realidade de que muitos municípios são, predominantemente, rurais.

3. A ineficiência da arrecadação tributária municipal é decorrente da falta de uma estrutura legal adequada e da insuficiência de recursos humanos e materiais que permitam aos municípios a utilização adequada da sua base tributária.

3.2 – Dados do Sistema de Informações Municipais – SIM e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI

A seguir serão apresentadas algumas inferências acerca dos tributos municipais, a partir de comparações entre os valores arrecadados por municípios – nível Brasil, Região Nordeste e Estado do Ceará.

Os dados serão apresentados para o IPTU, ISS, ITBI, Taxas e Contribuição de Melhoria, excluindo os valores das Contribuições Sociais dos Servidores e da COSIP, que, apesar de comporem a receita própria municipal, possuem destinação específica, qual seja, a primeira para o custeio do regime previdenciário e a segunda para custeio do serviço público de iluminação. Portanto, a arrecadação proveniente destes tributos não impactam diretamente na capacidade própria de financiamento do gasto público municipal, objetivo maior desta auditoria.

Em razão disto, cumpre observar que o conceito de receita própria municipal, adotado para as inferências deste tópico, exclui os valores correspondentes àqueles tributos, até mesmo para preservar a representatividade dos demais (ISS, IPTU, ITBI, taxas e contribuições de melhoria). Portanto, os montantes totais para os anos de 2000 e 2017 a seguir apontados são, logicamente, inferiores aos dados constantes das bases de dados utilizadas, que incluem as 2 citadas contribuições. Se assim não fosse, os resultados ficariam distorcidos.

3.2.1 – Valores agregados da arrecadação tributária dos municípios brasileiros - 2000 X 2017

Para análise do presente tópico, utilizou-se os dados constantes do *Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal*, fruto do trabalho realizado pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP, da Fundação Getúlio Vargas, com patrocínio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, publicado em julho de 2001, que retratou a realidade tributária dos municípios brasileiros **em 2000**, ano da promulgação da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), considerada um divisor de águas nas finanças públicas brasileiras. Disponível em https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2593/1/Manual%20de%20Orienta%C3%A7%C3%A3o%20para%20Crescimento%20da%20Receita%20Pr%C3%B3pria%20Municipal_P.pdf

Os dados municipais foram apresentados em termos globais (Brasil), de forma a gerar um panorama do País naquela época, considerando que a LRF determinou o esforço governamental para tornar mais eficazes as administrações locais, a teor do art. 64, levando a crer que os resultados tributários tenderiam a crescer após a sua vigência.

Art. 64 - A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

Neste sentido, serão apresentados dados de 2017, utilizando-se os mesmos parâmetros, como forma de verificar a evolução do comportamento dos tributos municipais após a LRF, em termos nacionais.

Importante repisar que foram excluídos os dados relativos às Contribuições Sociais dos Servidores e à contribuição para custeio do serviço público de iluminação – COSIP pelos motivos anteriormente explicitados.

Diante da grande dificuldade para encontrar dados oficiais sobre a receita municipal no ano de 2000, também foram utilizadas as informações constantes da publicação *Carga Tributária no Brasil – 2000*, produzida em julho/2001 pela Secretaria da Receita Federal – SRF, por meio de sua Coordenação de Estudos Tributários, que apresenta uma série histórica para o período de 1990 a 2000, acessível em <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2000/view>.

À respeito, vale esclarecer que os valores referentes à **contribuição de melhoria** encontram-se incluídos na referida publicação na rubrica OUTROS TRIBUTOS MUNICIPAIS, juntamente com aqueles referentes ao Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC), extinto pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993, o que leva a crer que o valor ali informado corresponde integralmente ao citado tributo, motivo pelo qual foi reproduzido.

Quanto aos dados de 2017, estes foram coletados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, utilizado a partir de 2013 em substituição ao Sistema Finbra (Finanças do Brasil), gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional, que é alimentado com informações fornecidas pelos estados, DF e municípios. No entanto, nem todos os entes subnacionais apresentam informações, cerca de 10% a cada ano não informam, à despeito das penalidades aplicadas.

Mesmo assim, o *SICONFI* é o único sistema que consolida dados detalhados de receita e despesa para cada unidade da Federação e, tendo em vista o propósito do presente trabalho, a ausência de informações da totalidade dos 5.570 municípios, não macula as conclusões a que se quer chegar.

Como forma de imprimir credibilidade à metodologia ora explanada, cita-se que o TCU, ao realizar fiscalização **sistêmica** sobre o tema *financiamento regional*, Processo nº 011.432/2015-2, igualmente utilizou o *Finbra* como fonte de dados, apesar de suas limitações. Note-se que o referido trabalho apresentou ao final um diagnóstico nacional, com conclusões gerais sobre o tema, a partir dos dados que foram possíveis ser coletados. É o que ocorre também na espécie.

Ressalte-se que, apesar da utilização de dados da Receita Federal e do *Siconfi*, as tabelas e gráficos a seguir apresentados foram elaborados pela equipe de auditoria.

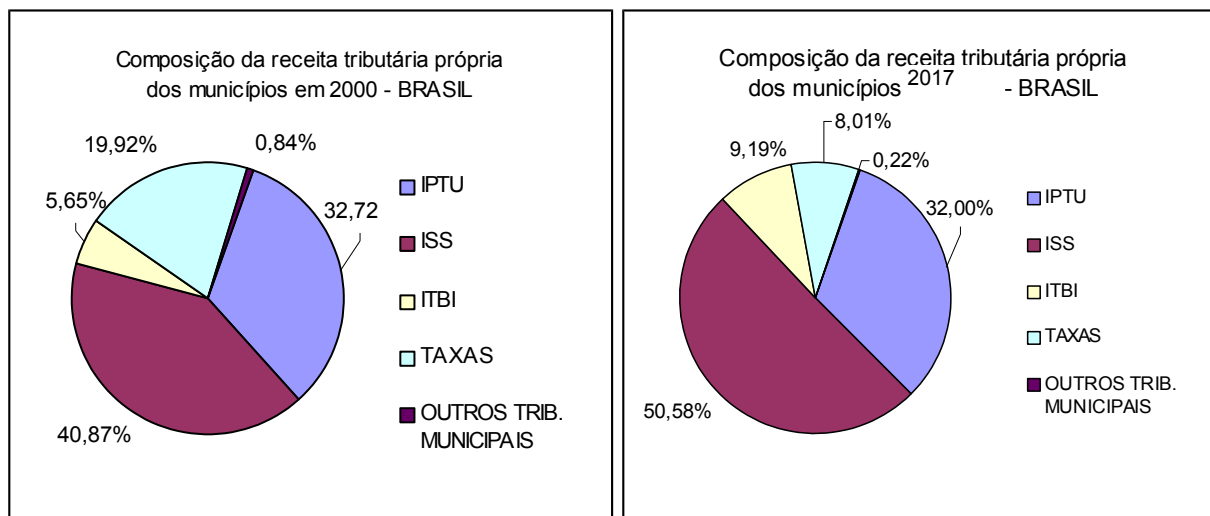
QUADRO 6

Comportamento das receitas tributárias municipais – Brasil – 2000 X 2017

Receitas Próprias	2000		2017		Variação nominal Valor (b) - (a)	% Variação (b)/(a)
	Valor (a)	%	Valor (b)	%		
IPTU	5.086.659.820	32,72%	34.558.633.522	32,00%	29.471.973.702	579,40%
ISS	6.354.653.900	40,87%	54.631.133.119	50,58%	48.276.479.219	759,70%
ITBI	878.335.040	5,65%	9.920.947.488	9,19%	9.042.612.448	1029,52%
TAXAS	3.096.632.350	19,92%	8.647.999.683	8,01%	5.551.367.333	179,27%
OUTROS TRIB. MUNICIPAIS	131.148.490	0,84%	242.943.730	0,22%	111.795.240	85,24%

TOTAL	15.547.429.600	100,00%	108.001.657.542	100,00%	92.454.227.942	594,66%
--------------	-----------------------	----------------	------------------------	----------------	-----------------------	----------------

Fonte: Texto para Discussão 13 - Carga Tributária no Brasil - 2000 – SRF e Receitas brutas realizadas extraídas do SICONFI



Fonte: Carga Tributária no Brasil - 2000 – SRF

Fonte: Receitas brutas realizadas extraídas do Finbra

O objetivo deste tópico é basicamente demonstrar, em termos nacionais, a evolução temporal dos montantes arrecadados e da composição (representatividade) de cada um dos tributos municipais, no lapso temporal de 17 anos, no intuito de se ter uma visão geral para depois adentrar na realidade dos municípios cearenses, bem como obter parâmetros para fins de comparação.

Os montantes serão apresentados em termos absolutos e *per capita*, este com o intuito de mitigar as diferenças de população entre os municípios e torna-se um importante parâmetro para o cotejo das realidades locais.

A arrecadação agregada de tributos municipais no Brasil, em 2017, foi de R\$ 108.001.657.542,00, um acréscimo **nominal**, em termos absolutos, de R\$ 92.454.227.942,00 (594,66%) em relação ao ano 2000, que foi de R\$ 15.547.429.600,00. Destaca-se que a inflação no mesmo período, nos termos do IGP-M (FGV), alcançou 269,33%, comprovando que houve um crescimento **real** significativo das receitas tributárias municipais após a LRF, da ordem de 325,33%.

Em termos de participação de cada tributo em relação à arrecadação total, é possível perceber que se manteve a representatividade durante o período analisado, com o ISS à frente, responsável por mais de 50% do valor total arrecadado, seguido pelo IPTU, ITBI, taxas e contribuição de melhoria.

Houve avanço no percentual de participação do ISS e do ITBI, que passou de 40,87% para 50,58% e 5,65% para 9,19%, respectivamente, em detrimento das taxas e contribuições de melhoria que apresentaram redução. O IPTU manteve-se no mesmo patamar, em torno de 32%.

Em termos de crescimento nominal, o ITBI alcançou o melhor resultado no período, 1.029,52%, seguido do ISS (759,70%), IPTU (579,40%), taxas (179,27%) e contribuições de melhoria (85,24%). Considerando a taxa inflacionária de 269,33%, é possível afirmar que os 3 (três) primeiros obtiveram crescimento real, o mesmo não ocorrendo para os 2 outros tributos.

Também houve incremento substancial para os valores *per capita* dos tributos municipais quando comparados os exercícios de 2000 e 2017, conforme quadro abaixo.

QUADRO 7

Incremento da receita para os valores per capita dos tributos municipais - 2000 x 2017

Receitas Próprias	2000		2017		% de acréscimo do Valor per capita
	Valor Arrecadação	Valor per capita	Valor Arrecadação	Valor per capita	
IPTU	5.086.659.820,00	29,96	34.558.633.522,00	174,41	582,14%
ISS	6.354.653.900,00	37,42	54.631.133.119,00	273,59	731,13%
ITBI	878.335.040,00	5,17	9.920.947.488,00	50,37	974,27%
TAXAS	3.096.632.350,00	18,24	8.647.999.683,00	43,42	238,05%
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	131.148.490,00	0,77	242.943.730,00	6,51	845,45%
TOTAL	15.547.429.600,00	91,56	108.001.657.542,00	548,30	598,84%

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos da publicação Carga Tributária no Brasil - 2000 – SRF e do SICONFI

Note-se que, em termos globais, o crescimento nominal, em média, foi da ordem de 598,84%, destacando-se o ITBI e Contribuições de Melhoria que, em 2000, apresentavam os piores resultados *per capita*, com avanços de 974,27% e 845,45%, em termos nominais, respectivamente.

Impende esclarecer que os dados utilizados para o cálculo considerou a população daqueles municípios que efetivamente apresentaram resultados para cada um dos citados tributos, o que torna os resultados mais factíveis.

3.2.1.1 – IPTU

Em 2000, o IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana era o segundo tributo em importância na receita tributária municipal representando

32% dela e 10,6% dos municípios não o cobravam. Em 1993 representava apenas 19%, evidenciando-se assim a importância crescente desse imposto para a receita própria municipal.

Os valores cobrados eram, na grande maioria, simbólicos, pois, 40,6% dos municípios brasileiros cobravam menos de R\$ 1,00 por habitante/ano e mais da metade não chegava a cobrar R\$ 2,00 por habitante/ano. Considerando os municípios da região Nordeste de até 50.000 habitantes, a cobrança anual não atingia sequer R\$ 0,80 por habitante.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 29/2000 veio a contribuir substancialmente para o incremento da arrecadação deste imposto ao permitir o IPTU: I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

Já em 2017, de acordo com os dados constantes do SICONFI, o IPTU *per capita* dos municípios brasileiros atingiu o patamar de R\$ 174,41, representando um grande avanço em relação a 2000. Em termos de participação no total arrecadado pelos municípios, no entanto, manteve-se no patamar de 32%, em relação aos demais tributos.

O referido imposto obteve um crescimento nominal de R\$ 29.471.973.702,00 (579,40%), ao passar de R\$ 5.086.659.820,00, em 2000, para R\$ 34.558.633.522,00, em 2017, representando crescimento real já que a inflação no período situou-se no patamar de 269,33%.

3.2.1.2 – ISS

Em 2000, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS era o imposto de maior peso na composição da receita tributária, representando 40% do total, atribuído ao crescimento registrado pelo setor terciário da economia, que contribuiu para proporcionar uma considerável base tributável para o imposto sobre serviços. Mesmo assim, 6,4% dos municípios não o cobravam.

A arrecadação média nacional, em termos aritméticos, era de apenas R\$ 5,79 por habitante/ano, em valores de julho/98, apesar de 44% dos municípios, principalmente de pequeno porte, cobrarem menos do que R\$ 1,00 por habitante/ano.

A evolução até o ano de 2017 foi considerável, aumentando inclusive a sua representatividade de 40,87% para 50,58% do montante total, demonstrando sua relevância no financiamento do gasto público municipal. Em termos *per capita*, o ISS

atingiu o nível de R\$ 273,59, representando, em termos nominais, um incremento de 731,13%, superando, inclusive o IPTU.

O crescimento vertiginoso do ISS no período 2000 - 2017 pode ser explicado a partir da adoção de técnicas mais eficientes de tributação sobre o setor de serviços. Dentre elas destacam-se o recadastramento mercantil, a regulação de empresas que operavam na informalidade e, principalmente, o mecanismo da substituição tributária e de ISS por estimativa para os pequenos prestadores.

3.2.1.3 – ITBI

O Imposto sobre Transmissão *intervivos* a qualquer título por ato oneroso de bens imóveis - ITBI representava 7% da receita tributária municipal no país em 2001.

Antes de 1989 era cobrado pelo estado e repassado para os municípios metade do valor. Depois da Constituição de 88, passou a ser de integral responsabilidade do município, ficando com os estados somente as transações *causa mortis*, o que influenciou o seu incremento.

Os valores cobrados por habitante/ano, à época, eram irrisórios pois 44% dos municípios cobravam menos do que R\$ 1,00. Em termos nacionais, o valor referente a sua cobrança era de R\$ 2,85 por habitante/ano. Destaca-se, ainda, que 8,5% não cobravam ITBI.

A cobrança do ITBI foi incrementada sensivelmente, em termos nominais, no período em análise, passando de R\$ 878.335.040,00 para R\$ 9.920.947.488,00, numa evolução de R\$ 9.042.612.448,00, equivalente à 1029,52%, enquanto a inflação no período foi 269,33%, caracterizando também um crescimento real expressivo.

Em termos *per capita*, a evolução também foi considerável entre 2000 e 2017, passando de R\$ 5,17 para R\$ 50,37, equivalente a 974,27%, que, em termos percentuais, suplantou o incremento observado no ISS e no IPTU.

Quanto à representatividade do ITBI no total da receita própria municipal, passou de 5,65%, em 2000, para 9,19%, em 2017, corroborando com o entendimento de que houve uma potencialização de sua arrecadação. Ademais, o recolhimento do ITBI em 2017 suplantou aquele alcançado com as taxas, o que não ocorria em 2000.

3.2.1.4 – Taxas

Em 2000, as taxas representavam no país cerca de 20% da receita tributária municipal e apenas 6,7% dos municípios não as cobravam. Em nível nacional sua arrecadação por habitante era de apenas R\$ 5,39 e 40% dos municípios cobravam menos do que R\$ 1,00 por habitante/ano.

Quanto à arrecadação das Taxas, verifica-se que apenas seis delas, limpeza, conservação de vias, combate a incêndios, iluminação pública, anúncios e licença e funcionamento — correspondiam a 95% do valor arrecadado.

Enquanto em 2000 houve um recolhimento de R\$ 3.096.632.350,00, em 2017 este montante alcançou a cifra de R\$ 8.647.999.683,00, ou seja, um crescimento nominal de R\$ 5.551.367.333,00, equivalente a 279,27%, levando a concluir que não houve acréscimo real significativo diante da taxa inflacionária acumulada de 269,33%.

Em termos *per capita* nominal, passou de R\$ 18,24 para R\$ 43,42, algo em torno de 238%, caracterizando um decréscimo real considerando a citada inflação no período analisado.

A representatividade do referido tributo em relação à receita própria municipal também decresceu, passando de 19,91%, em 2000, para 8%, em 2017, comprovando o comportamento de involução do recolhimento de taxas pelos municípios brasileiros, apesar do crescimento em termos nominais, compensado pelo incremento do ITBI e contribuições de melhoria.

3.2.1.5 – Contribuição de Melhoria

Pouco explorada no Brasil, a Contribuição de Melhoria representava em 2000 apenas 1% da receita tributária municipal, na média aritmética nacional. Eram cobrados apenas R\$ 0,84 por habitante/ano, sendo que 73% dos municípios não cobravam o referido tributo e 87% daqueles que cobravam, arrecadavam menos de R\$ 1,00 por habitante/ano.

Em 2017 percebe-se que houve uma involução na performance arrecadatória da contribuição de melhoria por parte dos municípios brasileiros. Em termos nominais, a arrecadação passou de R\$ 131.148.490,00 para R\$ 242.943.730,00, representando um acréscimo de R\$ 111.795.240,00 no período, algo em torno de apenas 85,24%.

Considerando a taxa inflacionária de 269,33% correspondente à 2000 - 2017, percebe-se claramente a inexpressiva participação do referido tributo na receita própria, que decresceu de 0,84% para 0,22%.

3.2.2 – Composição dos tributos municipais: Brasil, Nordeste e Ceará - 2017

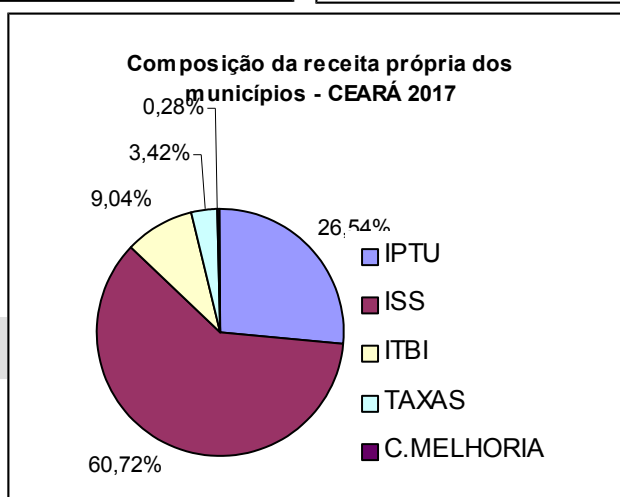
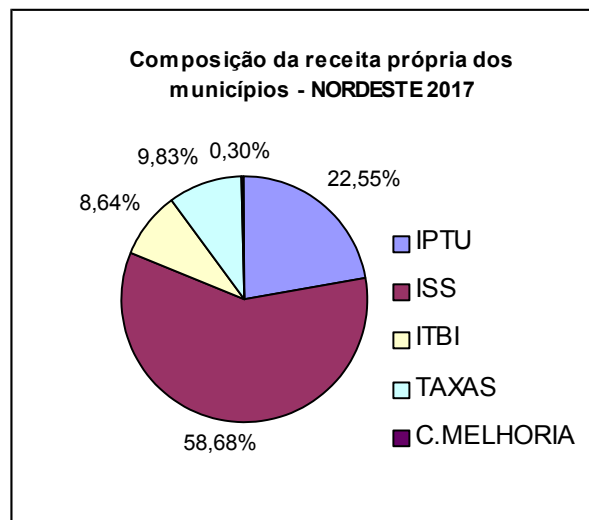
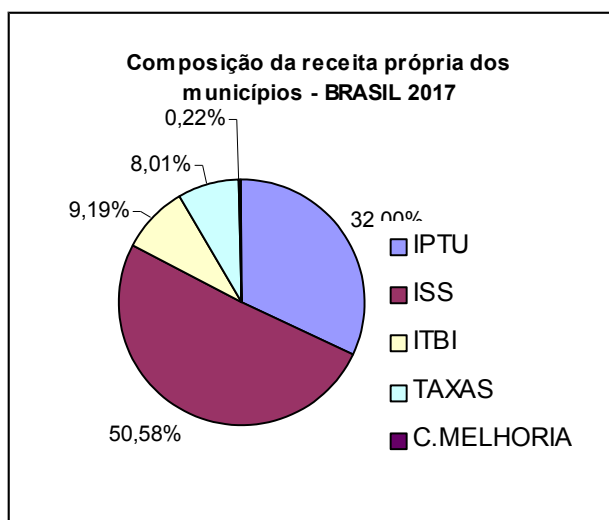
Os dados agregados do Brasil serão confrontados com os resultados de arrecadação municipal para a Região Nordeste e para o Estado do Ceará, no intuito de permitir uma comparação entre os 3 (três) níveis de agregação dos entes municipais – exercício 2017.

QUADRO 8

Comparação dos tributos Municipais - 2017 (Brasil X Nordeste X Ceará)

TRIBUTOS MUNICIPAIS	BRASIL		NORDESTE		CEARÁ	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
IPTU	34.558.633.522,00	32,00%	2.876.706.808,00	22,55%	523.081.362,00	26,54%
ISS	54.631.133.119,00	50,58%	7.485.080.571,00	58,68%	1.196.984.933,00	60,72%
ITBI	9.920.947.488,00	9,19%	1.101.598.501,00	8,64%	178.253.537,00	9,04%
TAXAS	8.647.999.683,00	8,01%	1.253.993.685,00	9,83%	67.330.584,00	3,42%
C.MELHORIA	242.943.730,00	0,22%	38.560.728,00	0,30%	5.531.923,00	0,28%
TOTAL	108.001.657.542,00	100,00%	12.755.940.293,00	100,00%	1.971.182.339,00	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI



Fonte: Receitas brutas realizadas extraídas do SICONFI

Em termos absolutos, a arrecadação dos tributos de competência municipal no Estado do Ceará, em 2017, alcançou o montante de R\$ 1.971.182.339,00, correspondente a 1,82% do total alcançado pelo Brasil de R\$ 108.001.657.542,00. Em termos de Nordeste, o resultado atingiu 15,45% de um total de R\$ 12.755.940.293,00.

Analisando os dados acima é possível inferir que, em termos agregados, os municípios cearenses seguem, via de regra, a tendência dos resultados percentuais apurados em relação aos municípios da Região Nordeste e do Brasil, especialmente no que diz respeito à participação dos 5 (cinco) principais tributos de sua competência em relação à composição total da arrecadação, nesta ordem: 1º - ISS, 2º - IPTU, 3º - ITBI, 4º - taxas e 5º - contribuições de melhoria.

Observando um a um, verifica-se que o ISS global dos municípios cearenses, algo em torno de 60,72% da receita arrecadada, suplanta em 10 (dez) pontos percentuais o resultado do Brasil, que foi de 50,58%, e um pouco mais de 2 pontos o do Nordeste, 58,68%.

O IPTU, que representava 26,54% do total arrecadado, situou-se um pouco abaixo do resultado nacional (32%) mas superou o do Nordeste, que foi de 22,55%.

Já o ITBI praticamente possui o mesmo nível de participação nos 3 níveis de agregação, algo em torno de 9%. O mesmo se verificou para as contribuições de melhoria, com o percentual em torno de 0,30%, demonstrando, em termos gerais, a inexpressiva arrecadação deste tributo no Brasil.

No entanto, quanto às taxas, a sua representatividade nos tributos municipais do Estado do Ceará, 3,42%, situou-se num patamar bem inferior àquela verificada no Brasil e na Região Nordeste, que foi 8,01% e 9,83%, respectivamente, indicando que os municípios cearenses podem explorar melhor a sua base tributária.

Outra maneira de avaliar o comportamento da arrecadação tributária dos municípios cearenses em relação aos resultados alcançados no Brasil e Região Nordeste é mediante a comparação dos valores *per capita*, conforme abaixo.

QUADRO 9

Arrecadação tributária per capita - municípios cearenses 2017 (Brasil X Nordeste X Ceará)

Tributo	Valores (R\$) <i>per capita</i> dos municípios 2017		
	Nível de agregação		
	BRASIL	NORDESTE	CEARÁ
IPTU	174,41	52,27	59,59
ISS	173,59	134,12	135,93
ITBI	50,37	20,23	20,37
Taxas	43,41	22,85	7,67
Contribuição de melhoria	6,51	9,04	29,15

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI

Impende salientar que os valores *per capita* alcançados pelos impostos (IPTU, ISS e ITBI) seguem os patamares registrados na Região Nordeste.

As grandes variações, em média, foram observadas nas taxas, cujo resultado de R\$ 7,67 é bem inferior ao de R\$ 22,85, e na contribuição de melhoria, calculado em R\$ 29,15 para os municípios do Ceará, bastante superior aos do Nordeste, que foi de apenas R\$ 9,04.

Já em relação ao Brasil, os valores *per capita* do IPTU e do ITBI obtidos pelos municípios cearenses estão muito aquém, representando apenas 34,16% e 40,44% do total, respectivamente. No entanto, o resultado para o ISS *per capita* no Ceará alcançou o patamar de 78,30% daquele obtido para o Brasil, considerado um excelente resultado.

Para as taxas e contribuição de melhoria, o comportamento tributário dos municípios do Ceará segue a tendência observada em relação ao Nordeste.

As taxas representaram apenas 17,67% do valor *per capita* no Brasil. Ao contrário, a **arrecadação per capita** municipal das contribuições de melhoria no Ceará, R\$ 29,15, também suplantaram os valores alcançados no Brasil, de R\$ 6,51.

No entanto, longe de significar um elevado recolhimento do referido tributo já que o total importou em apenas R\$ 614.128,03 e somente 4 municípios o arrecadaram, o que influenciou sobremaneira o cálculo *per capita*. O valor apurado reflete, de fato, a relação entre a arrecadação de cada um destes municípios e a respectiva população, que em todas as situações, eram bem pequenas, elevando o quociente.

3.2.3 – Análise detalhada da composição dos tributos municipais no Estado do Ceará – 2016

3.2.3.1 Dados agregados dos maiores arrecadadores

Neste tópico serão destacadas informações, também globais, adstritas aos municípios que compõem o Estado do Ceará, **exercício 2016**, com o intuito de analisar o comportamento tributário daqueles que guardam semelhança quanto ao perfil de renda, características econômicas, população, nível de desenvolvimento urbano e condições geográficas, e que apresentam, de *per si*, uma **variância**, não justificada, de receita própria, corroborando a tese de que há um enorme potencial tributário não explorado.

Apesar de, em outras análises, terem sido utilizados valores de 2017, até o momento da elaboração do presente relatório não havia a divulgação de dados relacionados ao PIB municipal de 2017. A renda é uma importante variável para a análise comparativa do comportamento dos tributos municipais, motivo pelo qual optou-se por apresentar dados referentes à 2016, exclusivamente para este tópico.

De qualquer forma, tal fato não prejudicará as conclusões que se almeja já que a realidade municipal pouco sofre alterações de uma ano para o outro, salvo alguma situação sazonal, como é o caso do município de Jati, em que houve um incremento substancial de arrecadação do ISS, a partir de 2015 e até 2017, em razão das obras de transposição do Rio São Francisco.

Inicialmente serão destacados os 10 municípios do Estado do Ceará que foram em 2016 os maiores arrecadadores de tributos próprios.

QUADRO 10

Os dez municípios cearenses que mais arrecadaram tributos próprios - 2016

10 MAIORES ARRECADADORES DE TRIBUTOS PRÓPRIOS - 2016								
MUNICÍPIO	IPTU	ITBI	ISS	Taxas	Contrib. Melhoria	Receitas Próprias	Nº de habitantes	PIB (R\$ 1.000)
FORTALEZA	395.172.223,4 5	109.017.787,1 3	681.212.672,25	13.866.704,10	-	1.199.269.386,9 3	2.609.716	60.141.145
SAO GONÇALO	271.109,73	856.166,81	90.738.609,05	630.683,66	-	92.496.569,25	47.791	2.354.173
AQUIRAZ	19.017.185,82	13.328.545,55	15.492.316,72	2.201.807,40	-	50.039.855,49	78.438	2.144.232
EUSEBIO	10.439.717,92	6.792.434,43	27.474.829,42	2.528.191,65	-	47.235.173,42	51.913	3.067.947
CAUCAIA	6.085.853,76	4.802.145,44	30.696.035,07	2.927.858,04	-	44.511.892,31	358.164	5.435.899

JUAZEIRO DO NORTE	6.858.239,42	5.158.133,96	24.018.630,19	3.656.790,26	-	39.691.793,83	268.248	4.185.792
MARACANAU	7.276.395,47	4.658.838,24	25.813.543,09	1.778.203,15	-	39.526.979,95	223.188	8.084.736
SOBRAL	6.867.889,45	2.838.155,60	20.099.712,81	5.684.252,75	-	35.490.010,61	203.682	4.126.208
BREJO SANTO	147.411,45	188.974,52	12.798.673,81	2.526.265,06	-	15.661.324,84	48.451	685.237
IGUATU	2.197.036,51	911.985,16	8.973.541,54	1.563.344,36	-	13.645.907,57	102.013	1.422.109
TOTAL 10 MAIORES	454.333.062,98	148.553.166,84	937.318.563,95	37.364.100,43		1.577.568.894,20	3.991.604,00	91.647.478,63
TOTAL 184 MUNICÍPIOS	474.731.172,36	170.951.910,82	1.159.798.034,79	57.443.470,16		1.863.958.272,14	8.963.663,00	138.378.784,65

Imperioso ressaltar que a receita própria arrecadada por estes 10 municípios, R\$ 1.577.568.894,20, representou 84,64% do total arrecadado pelos 184 municípios, em 2016, que importou em R\$ 1.863.958.272,14.

Examinando especificamente por tributo, verifica-se que o ISS, IPTU, ITBI e Taxas, representaram 95,7%, 86,9%, 80,8% e 65%, respectivamente, no que tange ao valor arrecadado para cada um destes tributos em relação ao total dos 10 maiores. Não houve recolhimento de contribuições de melhoria nos municípios apontados.

Tal fato comprova não somente a representatividade do grupo analisado, o que permite a extrapolação das conclusões para o universo dos municípios do Estado do Ceará, como também a concentração da arrecadação tributária própria em apenas alguns municípios, o que é mais grave.

Infere-se que o ISS é o imposto mais arrecadado dentre os 5 tributos de competência municipal, importando em R\$ 937.318.563,95, correspondente a 59,41% da receita própria dos 10 maiores arrecadadores, seguido do IPTU e ITBI, com total de R\$ 454.333.062,98 e R\$ 148.553.166,84, algo em torno de 28,8% e 9,41%, respectivamente.

Exceção para Aquiraz, cujo IPTU foi o melhor resultado, representando 38% de sua tributação, e São Gonçalo do Amarante e Brejo Santo, em que o ITBI foi mais representativo do que o IPTU, mas, em ambos, os valores foram inexpressivos, não alcançando nem 1,5% do total de suas receitas próprias.

Ainda quanto ao recolhimento de ISS, convém ressaltar novamente a arrecadação de São Gonçalo do Amarante e Brejo Santo, que apresentaram elevados recolhimentos daquele imposto considerando que são municípios considerados de médio porte em razão da quantidade de habitantes, nível de urbanização e até mesmo do PIB.

Trata-se de uma situação típica de sazonalidade, em decorrência das obras de construção que envolvem o Complexo Portuário do Pecém e a Transposição do

Rio São Francisco, respectivamente, realizadas na região pelos governos estadual e federal, sobre as quais incidiu o imposto, rendendo uma tributação atípica mas plenamente justificada, com tendência à redução após a conclusão.

No caso do porto marítimo, no entanto, a situação deverá ser amenizada já que se configura como uma importante fonte de receita ao município de São Gonçalo do Amarante uma vez que o ISS incide sobre diversas atividades portuárias como, intermediação, corretagem e transporte.

Quanto aos demais tributos, as taxas apresentaram um resultado de R\$ 37.364.100,43, correspondente a apenas 2,37% da receita própria arrecadada pelos 10 maiores arrecadadores e não houve recolhimento de contribuições de melhoria.

Cotejando com os dados atinentes ao Produto Interno Bruto – PIB, verifica-se que os 10 maiores arrecadadores aglutinam um total de R\$ 91.647.478,630,00, correspondendo a 66,23% da renda produzida nos 184 municípios, que alcançou o valor de R\$ 138.378.784.650,00, **o que reforça a máxima de que a renda é o principal indutor da otimização do recolhimento de tributos próprios, inclusive IPTU e ITBI, em razão da valorização imobiliária inerente ao processo de urbanização.**

Em termos de população não se verifica uma correlação direta com o nível de arrecadação. São Gonçalo do Amarante, Aquiraz e Eusébio, responsáveis pelos 3 melhores resultados tributários depois de Fortaleza, são municípios menos populosos que os demais do grupo em exame.

3.2.3.2 Valores *per capita*

À respeito de resultados *per capita*, trata-se de um outro sinalizador importante para análise quanto à exploração eficiente dos potenciais tributários dos municípios, já que mensura o esforço de arrecadação própria em relação à população.

Em valores agregados para os 184 municípios, os resultados *per capita* encontram-se consolidados no quadro abaixo.

QUADRO 11

Arrecadação própria X população

MUNICÍPIOS DO CEARÁ – 2016		
Receitas Próprias	Valores Arrecadados	Valores <i>Per capita</i>
IPTU	474.731.172,36	52,96
ISS	1.159.798.034,79	129,39

ITBI	170.951.910,82	19,07
TAXAS	57.443.470,16	6,41
CONTRIBUIÇÃO MELHORIA	1.033.684,01	0,12

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados do IBGE e do SIM

Percebe-se pelos dados a manutenção da tendência verificada em análises anteriores quanto ao comportamento da arrecadação própria dos tributos municipais, qual seja, o ISS é o que mais se destaca, cujo valor suplanta 141,3% daquele atribuído ao IPTU, ratificando o entendimento de que impostos provenientes da exploração de atividades econômicas, no caso dos municípios o setor de serviços, influencia diretamente o nível alcançado com a tributação própria.

Merece trazer à colação, ainda, a receita própria global *per capita* e a relação entre esta e o Produto Interno Bruto – PIB, bem como o respectivo IDH – Índice de Desenvolvimento Humano dos 10 maiores arrecadadores.

QUADRO 12
Arrecadação própria X População X PIB X IDH

10 MAIORES ARRECADADORES DE TRIBUTOS PRÓPRIOS – 2016						
MUNICÍPIO	Receitas Próprias	Nº de habitantes	Receita Própria per capita	PIB (R\$ 1.000)	Receita Próprias / PBI	IDH
SAO GONÇALO	92.496.569,25	47.791	1935,44	2.354.173	3,93%	0,66
EUSEBIO	47.235.173,42	51.913	909,89	3.067.947	1,54%	0,70
AQUIRAZ	50.039.855,49	78.438	637,95	2.144.232	2,33%	0,64
FORTALEZA	1.199.269.386,93	2.609.716	459,54	60.141.145	1,99%	0,75
BREJO SANTO	15.661.324,84	48.451	323,24	685.237	2,29%	0,64
MARACANAU	39.526.979,95	223.188	177,10	8.084.736	0,49%	0,68
SOBRAL	35.490.010,61	203.682	174,24	4.126.208	0,86%	0,71
JUAZEIRO DO NORTE	39.691.793,83	268.248	147,96	4.185.792	0,95%	0,69
IGUATU	13.645.907,57	102.013	133,76	1.422.109	0,96%	0,67
CAUCAIA	44.511.892,31	358.164	124,27	5.435.899	0,82%	0,68
TOTAL 10 MAIORES	1.577.568.894,20	3.991.604	395,22	91.647.478,00	1,72%	0,68
TOTAL 184 MUNICÍPIOS	1.863.958.272,14	8.963.663	207,95	138.378.784,65	1,35%	0,62

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e IBGE

Em termos de arrecadação própria por habitante, o dado torna-se relevante considerando que, em municípios com maiores resultados, o recurso proveniente dos impostos, em tese, contribuiria para a melhoria na qualidade de vida de seus moradores. Na prática, no entanto, não há uma equivalência direta entre o melhor resultado tributário *per capita* e o maior IDH.

No quadro é possível verificar que, apesar do referido índice apresentar uma variância pequena nos 10 maiores arrecadadores, entre 0,64 e 0,75, Fortaleza, Sobral, Eusébio, Juazeiro do Norte, Caucaia, Maracanaú e Iguatu, nesta ordem, apresentaram IDH maiores que São Gonçalo do Amarante, que somente suplantou Aquiraz e Brejo Santo.

Observa-se também uma alteração no posicionamento dos municípios no âmbito do *ranking* dos 10 maiores arrecadadores. São Gonçalo, o 2º maior arrecadador em 2016, situa-se na 1ª colocação quando analisado em termos *per capita*, com um resultado de R\$ 1.935,44 por habitante, bem superior à média dos demais municípios.

Fortaleza, 1º em arrecadação em termos nominais, quando analisado em valores *per capita*, apresenta um resultado de R\$ 459,54 por habitante, inferior, além de São Gonçalo do Amarante, ao Eusébio e Aquiraz, com resultados de R\$ 909,89 e R\$ 637,95, respectivamente, 2º e 3º colocados no *ranking*.

Destaque também para Brejo Santo, 5º melhor resultado *per capita* dentre os 10 maiores arrecadadores, que superou Maracanaú, Sobral, Juazeiro do Norte, Iguatu e Caucaia, muito embora reflita uma situação temporária, conforme ressaltado anteriormente.

O resultado *per capita* obtido por São Gonçalo do Amarante, Eusébio, Aquiraz e Brejo Santo pode ser explicado em razão destes municípios concentrarem atividades econômicas muito importantes e serem localidades com população modesta.

Percebe-se que a arrecadação *per capita* média para os 10 maiores arrecadadores corresponde a R\$ 395,22, que sofre redução para R\$ 207,95 quando calculada para os 184 municípios, algo em torno de 47% menor, o que comprova a concentração da arrecadação própria em poucos municípios.

Observa-se também que, em relação ao PIB, também há uma grande concentração de renda nos 10 maiores arrecadadores, que em 2016 importou em R\$ 91.647.478,63, cerca de 66% do PIB dos 184 municípios.

Segue a tendência nacional já que, dados do IBGE de dezembro/2018, disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23419-pib-dos-municipios-2016-semiarido-responde-por-5-1-do-pib-do-pais>, apontam que naquela mesmo ano, entre os 5.570 municípios do

país, os 1.456 que eram predominantemente urbanos responderam por 87,5% do PIB brasileiro.

Portanto, há uma correlação direta entre atividade econômica (PIB) e nível de urbanização, com repercussão positiva na arrecadação própria municipal.

Neste sentido, foi incluído na tabela valores decorrentes do quociente entre a receita própria e o valor do Produto Interno Bruto (PIB) dos 10 maiores arrecadadores, que exprime o conceito econômico de carga tributária.

A carga tributária de um ente público representa a parcela de recursos que é retirado compulsoriamente dos indivíduos e empresas mediante a cobrança de impostos, como forma principal de financiar o conjunto das atividades do governo. Constitui também um bom indicador para avaliação acerca da exploração do potencial tributário.

A teor da Nota Técnica nº 40/2018/CESEF/ STN, que trata da *Metodologia para cálculo da Carga Tributária Bruta*, acessível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/Nota+Tecnica+Carga+Tribut%EF%BF%BDria+2017.pdf/88784e04-2c05-46d3-b0ab-8bac35682b38>, foi possível elaborar o quadro abaixo, contemplando a arrecadação municipal no Brasil apenas dos tributos de competência dos municípios, alvo do presente estudo, como forma de permitir uma comparação com os dados dos municípios do Estado do Ceará.

QUADRO 13

Arrecadação própria municipal - Brasil X PIB

Discriminação		RS Milhões		% PIB	
		2016	2017	2016	2017
Arrecadação Própria Municipal		106.339	111.881	1,70%	1,71%
Impostos sobre a propriedade	Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU	33.204	35.549	0,53%	0,54%
	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - ITBI	10.017	10.173	0,16%	0,16%
Impostos sobre bens e serviços	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	55.433	56.458	0,89%	0,86%
Demais	Taxas	7.685	9.701	0,12%	0,15%

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos da publicação *Carga Tributária no Brasil - 2000* – SRF e do SICONFI

Enquanto em 2016 a carga tributária municipal no Brasil era de 1,70%, a dos 184 municípios do Estado do Ceará atingiu 1,35%. Este percentual se eleva para 1,72% se for apurada para os 10 maiores arrecadadores.

Em termos individuais, novamente São Gonçalo apresentou maior eficiência em relação à carga tributária, 3,93%, seguido por Aquiraz, com 2,33%, Brejos Santo, 2,29%, e Fortaleza, 1,99%, todos acima da média nacional.

Eusébio, que apresentou a 2ª melhor arrecadação própria *per capita*, teve a carga tributária calculada em 1,54%, abaixo da média dos 10 maiores arrecadadores, de 1,72%, assim como os demais.

3.2.3.3 Análise por tributo

A seguir serão apresentados, para cada um dos 5 tributos, valores agregados, *per capita* e PIB – Produto Interno Bruto, em relação aos 10 municípios com os melhores e os 10 com os piores resultados.

3.2.3.3.1 – IPTU

Os dados apurados pela Gerência confirmam a tendência verificada na totalidade dos municípios brasileiros de que o IPTU representa, em termos globais, a 2ª maior participação no total das receitas próprias dos municípios cearenses, num total de R\$ 474.731.172,36, equivalente a 25,47%.

Para uma análise mais apropriada do comportamento do IPTU, dar-se-á ênfase aos valores *per capita* já que o imposto em questão incide sobre a propriedade, estabelecendo-se uma relação direta com o número de habitantes, muito mais do que o estudo dos valores nominais de arrecadação.

A seguir, os 10 municípios com maiores e menores resultados de arrecadação com o IPTU em 2016, *per capita*. Subsidiariamente, foi incluído o resultado do quociente entre o IPTU e o valor do Produto Interno Bruto – PIB, embora este não seja o dado mais relevante.

QUADRO 14

IPTU - MAIORES VALORES *PER CAPTA* - 2016

MUNICÍPIO	Nº de habitantes	Valores arrecadados IPTU	IPTU <i>per Capta</i> R\$	PIB (R\$ 1.000)	IPTU/ PIB
Aquiraz	78.438	19.017.185,82	242,45	2.144.232	0,89%
Eusébio	51.913	10.439.717,92	201,10	3.067.947	0,34%
Fortaleza	2.609.716	395.172.223,45	151,42	60.141.145	0,66%
Guaramiranga	3.632	253.307,67	69,74	55.125	0,46%
Sobral	203.682	6.867.889,45	33,72	4.126.208	0,17%
Maracanaú	223.188	7.276.395,47	32,60	8.084.736	0,09%
Itaitinga	38.933	1.127.840,08	28,97	565.603	0,20%
Beberibe	52.719	1.428.408,78	27,09	635.113	0,22%
Juazeiro do Norte	268.248	6.858.239,42	25,57	4.185.792	0,16%

Tauá	57.914	1.373.927,50	23,72	514.266	0,27%
------	--------	--------------	--------------	---------	-------

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e IBGE

QUADRO 15

IPTU - MENORES VALORES *PER CAPTA* - 2016

MUNICÍPIO	Nº de habitantes	Valores arrecadados IPTU	IPTU <i>per Capta</i>	PIB (R\$ 1.000)	IPTU/ PIB
Alcântaras	11.391	0,00	-	59.582	0,00%
Barro	22.361	0,00	-	155.883	0,00%
Ereré	7.134	0,00	-	51.309	0,00%
Poranga	12.234	0,00	-	71.966	0,00%
Tejuçuoca	18.709	26,02	0,00	109.476	0,00%
Tarrafas	8.875	16,00	0,00	53.218	0,00%
Chaval	12.931	58,44	0,00	81.538	0,00%
Paraipaba	32.256	154,00	0,00	411.112	0,00%
Chorozinho	19.194	518,86	0,03	139.167	0,00%
Palmácia	13.022	480,00	0,04	83.571	0,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e IBGE

Em valores absolutos, a arrecadação com o IPTU apresentou uma variação substancial, desde os municípios de Alcântaras, Barro, Ereré e Poranga, que não recolheram o referido imposto, e Fortaleza, com receita de R\$ 395.172.223,45, o maior de todos.

Note-se que, em termos *per capita*, Aquiraz foi o município mais eficiente, com resultado de R\$ 242,45, superior à Fortaleza, com R\$ 151,42, muito embora este, em termos nominais, apresente a maior arrecadação entre os municípios.

Chama atenção Guaramiranga com apenas 3.632 habitantes, o 4º melhor resultado, R\$ 69,74 *per capita*, à frente de municípios como Sobral, Maracanaú e Juazeiro do Norte, com populações bem maiores.

É verdade que o bom desempenho tributário de Guaramiranga em relação ao IPTU pode ser explicado pela existência de muitas propriedades privadas de veraneio, altamente valorizadas, em razão do clima serrano. Trata-se de uma situação bem peculiar que proporciona uma base tributável bem rentável àquele município.

Mesmo assim, quando se compara Sobral, Maracanaú e Juazeiro do Norte em relação à Aquiraz e Eusébio, com número de habitantes bem inferior, é possível deduzir que há um potencial em relação ao IPTU a ser melhor explorado por aqueles municípios, tanto em relação ao cadastro de contribuintes quanto às alíquotas aplicadas e a atualização da planta genérica de valores.

Observe-se, ainda, que aqueles municípios guardam semelhança quanto ao perfil de renda, medido pelo PIB, que são, inclusive, superiores à Aquiraz e Eusébio. Da mesma forma, a relação entre o IPTU e o PIB apontam os menores quocientes dentre os 10 maiores resultados *per capita* de arrecadação de IPTU, 0,17%, 0,09% e 0,16% para Sobral, Maracanaú e Juazeiro do Norte, respectivamente.

Tal relação, IPTU/PIB, quantifica o quanto o referido imposto impacta no nível de atividade econômica de um determinado ente, servindo de parâmetro na presente análise. Pressupõe-se, portanto, que municípios com um PIB elevado deveriam ter um bom nível de recolhimento de IPTU.

A renda é o mais importante indutor do desenvolvimento de centros urbanos e, conseqüentemente, da valorização dos imóveis e das edificações, com repercussão direta na arrecadação do IPTU. Portanto, há margem para otimização da arrecadação do referido imposto até mesmo nos municípios considerados mais eficientes.

No que diz respeito à carga tributária do IPTU, medido pelo quociente IPTU/PIB, Aquiraz também se destaca apresentando um índice de 0,89%, superior inclusive à média nacional, que foi de 0,53%, assim como ocorreu com Fortaleza, com índice de 0,66% - vide Quadro 14.

Quanto aos 10 piores resultados, tanto em valores absolutos, quanto em valores *per capita*, já apontam que a arrecadação do IPTU naqueles municípios é inexistente ou inexpressiva. Examinando os valores do PIB, é notório que a atividade econômica também é incipiente naquelas localidades. Mas, se for comparar Paraipaba com Tauá, cujos PIB se aproximam, este apresentou um IPTU *per capita* de R\$ 23,72, estando entre os 10 maiores.

No entanto, não significa dizer que os municípios que obtiveram os piores resultados possam, de fato, incrementar a tributação decorrente do IPTU por estarem à mercê de mudanças estruturais que afetam a renda e o nível de urbanização, muitas vezes alheias à administração local, que só podem acontecer mediante a intervenção estadual ou federal.

Em termos de desenvolvimento urbano, em sua maior parte, estes municípios são predominantemente rurais, com populações pequenas.

3.2.3.3 – ISS

O ISS é a principal fonte de arrecadação própria dos municípios do Estado do Ceará, seguindo a tendência nacional, cujo valor, em 2016, alcançou R\$ 1.159.798.034,79 de uma receita própria total de R\$ 1.863.958.272,14, correspondente a 62,22%.

A seguir serão destacados os 10 maiores e os 10 menores arrecadadores de ISS, em termos *per capita*, considerando que, em tese, quanto melhor o resultado *per capita* mais eficiente o município já que o índice reflete o quanto a arrecadação do citado imposto contribui para o financiamento do gasto público em prol da qualidade de vida de seus habitantes

Os dados estão em ordem de ISS *per capita*, acrescentando-se também os respectivos valores do PIB e da relação entre valores arrecadados com o ISS e o PIB. É fato que o potencial de tributação de um país é função direta do seu nível de renda por habitante, principalmente os impostos que incidem sobre a exploração da atividade econômica, como é o caso.

QUADRO 16
ISS - MAIORES VALORES PER CAPTA - 2016

MUNICÍPIO	Nº de habitantes	Valores Arrecadados ISS	ISS Per capita R\$	PIB (R\$ 1.000)	ISS/ PIB
São Gonçalo do Amarante	47.791	90.738.609,05	1.898,65	2.354.173	3,85%
Jati	7.827	6.074.092,71	776,04	79.270	7,66%
Eusébio	51.913	27.474.829,42	529,25	3.067.947	0,90%
Penaforte	8.888	3.667.268,60	412,61	88.588	4,14%
Brejo Santo	48.451	12.798.673,81	264,16	685.237	1,87%
Fortaleza	2.609.716	681.212.672,25	261,03	60.141.145	1,13%
Jijoca de Jericoacoara	19.224	3.877.045,50	201,68	260.946	1,49%
Aquiraz	78.438	15.492.316,72	197,51	2.144.232	0,72%
Icapuí	19.554	2.713.971,17	138,79	245.505	1,11%
Mauriti	46.335	6.074.559,63	131,10	337.746	1,80%

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e IBGE

QUADRO 17
ISS - MENORES VALORES PER CAPTA – 2016

MUNICÍPIO	Nº de habitantes	Valores Arrecadados ISS	ISS per capita R\$	PIB (R\$ 1.000)	ISS/ PIB
Porteiras	14.965	80.099,65	5,35	124.353	0,06%
Paramoti	11.564	70.891,07	6,13	78.750	0,09%

Reriutaba	18.889	117.749,04	6,23	146.665	0,08%
Barroquinha	14.854	112.498,05	7,57	96.733	0,12%
Palmácia	13.022	112.630,56	8,65	83.571	0,13%
Catunda	10.331	95.771,92	9,27	82.590	0,12%
Tururu	15.768	147.912,47	9,38	95.365	0,16%
Mulungu	12.682	122.052,13	9,62	85.121	0,14%
Ocara	25.261	284.771,65	11,27	149.914	0,19%
Chorozinho	19.194	227.438,04	11,85	139.167	0,16%

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e IBGE

Percebe-se, de pronto, que a análise, quando considera para valores *per capita*, altera-se significativamente quando comparado com os valores nominais de arrecadação apontados anteriormente (vide Item 3.2.3.1)

Neste sentido, os Municípios de Jati, Penaforte, Jijoca de Jericoacoara, Icapuí e Mauriti, que não compuseram o rol dos 10 maiores arrecadadores de receita própria, destacam-se em termos de eficiência tributária em relação ao ISS, sendo que os 2 primeiros suplantam até mesmo Fortaleza.

Sobressai, ainda, a substancial diferença entre os valores de São Gonçalo do Amarante e Jati, o 1º e 2º colocados do *ranking*, R\$ 1.898,65 e R\$ 776,04, respectivamente, quase 2,5 vezes.

Em termos de carga tributária, medido pelo quociente ISS/PIB, Jati, Penaforte e São Gonçalo do Amarante, com percentuais de 7,66%, 4,14% e 3,85%, respectivamente, destacaram-se por apresentar resultados bem superiores à média nacional, de 0,89%. À exceção de Aquiraz, com resultado de 0,72%, os outros situaram-se no intervalo entre 0,90% e 1,87%, acima da média do Brasil.

Analisando os 10 piores resultados *per capita*, infere-se que são municípios pequenos, predominantemente rurais, o que justificaria a inércia tributária verificada em relação ao ISS já que, via de regra, os municípios que se beneficiam deste imposto são aqueles que apresentam uma grande concentração urbana capaz de demandar um crescimento do setor terciário da economia, com o consequente incremento da base tributável para o imposto sobre serviços.

Contribui para esta realidade, o próprio sistema de discriminação de competências, imposto pela Constituição de 88, que prevê para os municípios apenas tributos que incidem sobre a propriedade imobiliária urbana, incluindo a transmissão de bens imóveis *intervivos*, e serviços de qualquer natureza, de cunho

essencialmente urbano, deixando sem opção aqueles cujas atividades são predominantemente rurais.

Raríssimas exceções ocorrem para pequenos municípios que apresentam expressiva arrecadação de ISS, decorrente, geralmente, de investimentos em construção civil feitos por outros níveis de governo. É o caso de Jati e Penaforte, com população inferiores à 10.000 hab., que se destacaram entre os 10 maiores arrecadadores *per capita* do referido imposto. Em ambos os casos houve o favorecimento decorrente das obras de transposição do Rio São Francisco, assim como ocorreu com Brejo Santo e Mauriti, estes considerados de maior porte em relação àqueles municípios.

Observa-se, ainda, que o resultado elevado para o ISS dos citados municípios é sazonal, não sendo fruto de uma administração tributária moderna e eficiente, amparada numa base cadastral sólida e perene. Em verdade, de fato não há uma atividade terciária forte implementada em sua base territorial, estando os bons resultados a reboque de intervenções alheias ao esforço local, que quando cessarem implicarão em sua redução.

Corroborando com este entendimento, cita-se os valores do PIB *per capita*, considerando que a renda é variável importante no contexto ora analisado. Infere-se que, dentre os 10 maiores arrecadadores de ISS *per capita*, Jati, Penaforte e Mauriti apresentaram os menores valores, refletindo o grau de urbanização e de atividades econômicas locais, geralmente inferiores aos de grandes centros urbanos, influenciando sobremaneira o real potencial arrecadatório desses municípios.

Ademais, retirando-os do rol dos 10 maiores, constata-se que Fortaleza, São Gonçalo do Amarante, Aquiraz e Eusébio, capital e municípios da grande região metropolitana do Estado, concentram a maior parte da arrecadação do ISS, totalizando R\$ 814.918.427,44, correspondente a 70,26% do valor dos 184 municípios, que foi de R\$ 1.159.798.034,79, comprovando o entendimento acima esposado.

Caucaia e Maracanaú, que também compõem o rol de grandes municípios da região metropolitana, assim como Juazeiro do Norte, Maracanaú, Sobral e Iguatu, reconhecidamente como centros urbanos desenvolvidos do Estado do Ceará, apresentam os maiores valores absolutos de arrecadação de ISS (vide Quadro 10),

apesar de, em termos *per capita*, não terem composto o rol dos 10 maiores, refletindo uma situação inerente ao exercício de 2016.

Jijoca de Jericoacoara, considerado município de pequeno porte em razão de sua população, apresentou uma boa performance para arrecadação de ISS em valores *per capita* decorrente, principalmente, de sua localização em área turística do litoral do Estado, em que se destaca a prestação de serviços de hotelaria, atividade sobre a qual incide o referido imposto. Neste caso, difere-se daqueles municípios cujo ISS arrecadado provém de uma situação momentânea.

3.2.3.3 – ITBI

O ITBI cobrado pelos municípios cearenses alcançou, em 2016, a cifra de R\$ 170.951.910,82 de uma receita própria total de R\$ 1.863.958.272,14, correspondente a 9,17%. Apesar de configurar, em termos de representatividade, o terceiro tributo em valores absolutos, o montante distancia-se bastante dos valores arrecadados com o ISS e o IPTU, 62,22% e 25,47% do total, respectivamente.

Além disto, analisando os quadros abaixo, é possível verificar que ainda restam 12 municípios que não recolheram ITBI no exercício de 2016. Não reflete necessariamente uma inércia da gestão tributária mas, sim, as dificuldades inerentes à incidência de imposto sobre a propriedade, mais até do que o IPTU, já que pressupõem a realização de uma transação imobiliária, realidade distante para aquelas localidades eminentemente rurais, com população diminuta e restrita atividade econômica.

Não significa dizer, no entanto, que não haja possibilidade de incremento na exploração do referido imposto por alguns outros municípios favorecidos com um nível de urbanização satisfatório.

QUADRO 18

ITBI – MAIORES VALORES *PER CAPTA* - 2016

MUNICÍPIO	Nº de habitantes	Valores Arrecadados ITBI	ITBI <i>per capita</i> R\$	PIB (R\$ 1.000)	ITBI/ PIB
-----------	------------------	--------------------------	----------------------------	-----------------	-----------

Guaramiranga	3.632	997.402,13	274,62	55.125	1,81%
Alcântaras	11.391	2.608.000,00	228,95	59.582	4,38%
Aquiraz	78.438	13.328.545,55	169,92	2.144.232	0,62%
Eusébio	51.913	6.792.434,43	130,84	3.067.947	0,22%
Fortaleza	2.609.716	109.017.787,13	41,77	60.141.145	0,18%
Itaitinga	38.933	1.550.481,15	39,82	565.603	0,27%
Jijoca de Jericoacoara	19.224	462.691,81	24,07	260.946	0,18%
Fortim	16.115	354.352,72	21,99	140.963	0,25%
Maracanaú	223.188	4.658.838,24	20,87	8.084.736	0,06%
Horizonte	64.673	1.316.821,84	20,36	1.450.388	0,09%

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e IBGE

QUADRO 19

ITBI – MUNICÍPIOS QUE NÃO ARRECADARAM O IMPOSTO - 2016

MUNICÍPIO	Nº de habitantes	Valores Arrecadados ITBI	ITBI <i>per capita</i> R\$	PIB (R\$ 1.000)	ITBI/ PIB
Altaneira	7.413	0,00	0,00	45.212	0,00%
Arneiroz	7.774	0,00	0,00	50.495	0,00%
Chaval	12.931	0,00	0,00	81.538	0,00%
Coreaú	23.000	0,00	0,00	134.870	0,00%
Ererê	7.134	0,00	0,00	51.309	0,00%
General Sampaio	6.845	0,00	0,00	44.294	0,00%
Ibaretama	13.203	0,00	0,00	82.281	0,00%
Miraíma	13.507	0,00	0,00	77.912	0,00%
Moraújo	8.579	0,00	0,00	72.652	0,00%
Palhano	9.248	0,00	0,00	63.905	0,00%
Poranga	12.234	0,00	0,00	71.966	0,00%
Tejuçuoca	18.709	0,00	0,00	109.476	0,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e IBGE

Analisando os 10 maiores arrecadadores de ITBI em 2016 percebe-se que, em sua maioria, são municípios que se situam na região metropolitana de Fortaleza, maior centro urbano do Ceará, corroborando com as conclusões acima espostas.

Guaramiranga apresentou o melhor índice *per capita*, R\$ 274,62, calculado a partir dos valores arrecadados em relação à população, justificado pela alta valorização imobiliária de casas de veraneio do local, de propriedade de não habitantes, característica que favoreceu também uma excelente arrecadação *per capita* de IPTU, muito embora, em valores absolutos, o montante não seja tão elevado.

Note-se que o referido município apresentou a menor população e o menor PIB no grupo dos 10 maiores arrecadadores *per capita* de ITBI, cujos montantes estavam mais aproximados daqueles verificados nos 12 municípios que não arrecadaram o imposto em 2016. Trata-se, portanto, de uma situação atípica mas não sazonal

Alcântaras, com resultado *per capita* de R\$ 228,95, o segundo maior, apresentou também uma elevada arrecadação em termos absolutos, R\$ 2.608.000,00, considerado atípico para um município com um PIB e população relativamente modestos. Tal situação originou-se a partir da regularização de loteamentos locais, impactando positivamente na apuração do ITBI daquele exercício. Desaparecendo o fato gerador do tributo derivado daquela situação temporária, o município voltará ao *status anterior*.

Portanto, a performance teve caráter sazonal decorrente de transação imobiliária de alto valor, tendo ocasionado, ainda, um elevado valor para a carga tributária medida pela relação entre o ITBI e o PIB, da ordem de 4,38%, muito superior à Guaramiranga, segundo maior, com resultado de 1,81%, que já é destaque em relação aos demais. Ressalte-se que a média nacional era de 0,16% (vide Quadro 18), superada também por Aquiraz, Eusébio, Fortaleza, Itaitinga, Jijoca de Jericoacoara e Fortim.

3.2.3.4 – Taxas

Em 2016, o total arrecadado com as taxas alcançou a cifra de R\$ 57.443.470,16, correspondente a apenas 3% da arrecadação de tributos próprios dos 184 municípios, cujo valor importou em R\$ 1.863.958.272,14.

Abaixo, segue rol dos 10 maiores e 10 menores municípios arrecadadores *per capita* de taxas.

QUADRO 20
TAXAS – MAIORES VALORES PER CAPTA - 2016

MUNICÍPIO	Nº de habitantes	Valores Arrecadados Taxas	TAXAS <i>per capita</i> R\$	PIB (R\$ 1.000)	TAXAS/ PIB
Brejo Santo	48.451	2.526.265,06	52,14	685.237	0,37%

Eusébio	51.913	2.528.191,65	48,70	3.067.947	0,08%
Jijoca de Jericoacoara	19.224	742.473,59	38,62	260.946	0,28%
Aquiraz	78.438	2.201.807,40	28,07	2.144.232	0,10%
Sobral	203.682	5.684.252,75	27,91	4.126.208	0,14%
Guaramiranga	3.632	72.445,17	19,95	55.125	0,13%
Horizonte	64.673	1.213.830,77	18,77	1.450.388	0,08%
Iguatu	102.013	1.563.344,36	15,32	1.422.109	0,11%
Itaitinga	38.933	535.716,36	13,76	565.603	0,09%
Juazeiro do Norte	268.248	3.656.790,26	13,63	4.185.792	0,09%

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e IBGE

QUADRO 21

TAXAS – MENORES VALORES PER CAPTA - 2016

MUNICÍPIO	Nº de habitantes	Valores Arrecadados Taxas	TAXAS per capita R\$	PIB (R\$ 1.000)	TAXAS/ PIB
Abaiara	11.483	0,00	0,00	73.151	0,00%
Ererê	7.134	0,00	0,00	51.309	0,00%
Morrinhos	22.067	0,00	0,00	134.904	0,00%
Ocara	25.261	0,00	0,00	149.914	0,00%
Milhã	13.152	14,00	0,00	111.587	0,00%
Senador Sá	7.442	30,00	0,00	42.637	0,00%
Moraújo	8.579	259,50	0,03	72.652	0,00%
Tejuçuoca	18.709	2.544,59	0,14	109.476	0,00%
Barro	22.361	3.237,69	0,14	155.883	0,00%
Miraíma	13.507	2.564,06	0,19	77.912	0,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e IBGE

É possível verificar que 4 municípios não promoveram o recolhimento do tributo em 2016 e, em outros, o resultado foi inexpressivo. Ao contrário dos impostos (ISS, IPTU e ITBI), em que a incidência do tributo recai sobre a exploração de atividade econômica, da propriedade e de transação imobiliária, as taxas têm o fato gerador vinculado a uma atividade estatal específica e poderiam ser instituídas por todos os municípios indistintamente, abrangendo limpeza, combate a incêndios, iluminação pública, anúncios e licenças de funcionamento.

Portanto, em tese, não se justificaria valores irrisórios de arrecadação deste tributo. Todavia é certo que municípios que apresentam um setor econômico bem desenvolvido e, conseqüentemente, um melhor nível de urbanização, tendem a criar um ambiente bem mais propício à cobrança de taxas. Entretanto, os valores acima

consignados para os 10 maiores arrecadadores parecem contrariar, em alguns casos, tal entendimento ou, na verdade, escondem um potencial arrecadatário não explorado adequadamente.

Em termos *per capita* de arrecadação de taxas, dentre os 10 maiores arrecadadores, Brejo Santo mostrou-se o mais eficiente, com resultado de R\$ 52,14, mesmo que, em valores nominais, Sobral tenha tido um desempenho muito superior, R\$ 5.684.252,75, cerca de 125% a mais.

Analisando a carga tributária das taxas, medida pelo valor arrecadado em relação ao PIB, cuja média nacional foi de 0,12%, novamente se sobressai Brejo Santo, com 0,37%, bastante superior ao Eusébio, com percentual de apenas 0,08%, que havia se destacado em valores *per capita*. Note-se que em termos de arrecadação, os 2 municípios praticamente se igualaram e em relação à taxa *per capita* e população estavam em patamares muito próximos. No entanto, Eusébio apresentou um PIB nominal 347,72% maior, revelando uma possibilidade de otimização de seu potencial tributário para a cobrança de taxas.

A mesma observação vale para Fortaleza que sequer figurou entre os 10 maiores arrecadadores *per capita* de taxas, com resultado de apenas R\$ 5,31. Em termos nominais, a sua arrecadação foi de R\$ 13.866.704,10, correspondente à 1,15% de sua receita própria total. Quanto à carga tributária, apresentou índice de 0,02%. Além de ser a capital do Estado, os números por si só indicam um baixo nível de exploração do tributo.

Jijoca de Jericoacoara, 3º melhor desempenho em valores *per capita*, apresentou um índice para a carga tributária (Taxa/PIB) de 0,28, o segundo maior. O comportamento satisfatório do município quanto ao recolhimento de taxas decorre do fato de o município encontrar-se em área de preservação ambiental e de sua vocação turística, que propiciam a cobrança deste tributo, contribuindo substancialmente com a arrecadação própria, suplantando inclusive o IPTU e o ITBI.

3.2.3.5 – Contribuição de Melhoria

A tributação municipal decorrente de contribuição de melhoria alcançou, em 2016, o montante de R\$ 1.033.684,01, algo em torno de 0,05% do total da arrecadação própria dos 184 municípios.

Analisando os dados, infere-se que somente 6 municípios promoveram a cobrança do referido tributo, mas somente Acarape e Chorozinho se destacaram em termos de valores *per capita*, R\$ 40,45 e R\$ 18,48, respectivamente.

QUADRO 22

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA – VALORES PER CAPTA - 2016

MUNICÍPIO	Nº de habitantes	Valores Arrecadados Cont. melhoria	Cont.Melhoria per capita R\$	PIB (R\$ 1.000)	Cont.Melhoria/ PIB
Acarape	16.418	664.171,11	40,45	128.391	0,52%
Chorozinho	19.194	354.793,51	18,48	139.167	0,25%
Fortim	16.115	7.138,10	0,44	140.963	0,01%
Milagres	28.292	7.446,40	0,26	199.178	0,00%
Abaiara	11.483	82,50	0,01	73.151	0,00%
Cedro	25.038	52,39	0,00	183.928	0,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e IBGE

É possível observar, ainda, que nenhum grande centro urbano cobrou contribuição de melhoria de seus habitantes, contrariando a própria essência do tributo, cuja incidência decorre de obras públicas que provoquem valorização dos imóveis por ela atingidos. É razoável supor, portanto, que municípios mais desenvolvidos, com bom nível de urbanização, deveriam se beneficiar de sua cobrança. Não foi o que se verificou na espécie.

Para entender o fenômeno se fazia necessário um aprofundamento que não foi possível considerando que nenhum destes municípios compôs a amostra que foi visitada.

Não se pode perder de vista, entretanto, a complexidade envolvida na cobrança da contribuição de melhoria em razão da subjetividade para definir critérios de rateio e se estipular a valorização do imóvel devido à realização de uma obra pública.

3.2.4 – Receita Prevista X Receita Arrecadada nos municípios do Estado do Ceará - 2017

Ainda como dados contábeis do comportamento da receita própria municipal, cabe trazer à colação o confronto entre valores previstos nas Leis Orçamentárias Anuais – LOA, incluindo alterações posteriores, e valores efetivamente arrecadados para cada um dos tributos nos 184 municípios, exercício 2017, também muito relevante quando se trata de avaliar o potencial não explorado de arrecadação. Isto por-

que o distanciamento entre valor previsto e valor arrecadado denota, em tese, um desconhecimento por parte da gestão quanto à sua real capacidade tributária.

Tal informação deve compor o demonstrativo *Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada*, que tem previsão legal, Anexo X da Lei nº 4.320/64, de observância obrigatória pelos entes públicos e que deve compor o Balanço Geral, nos termos do Art. 102 da referida lei, que estabelece que o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

Segue quadro com os referidos dados agregados por município, salientando-se que o Apêndice V do presente relatório contempla na íntegra os valores previstos e arrecadados para os 5 tributos, permitindo uma melhor compreensão do comportamento individualizado de cada um.

Estabeleceu-se também um percentual de execução orçamentária da receita de cada ente municipal tomando por base o quociente entre valor arrecadado e valor previsto. Percentual negativo demonstra que o total realizado foi aquém do total previsto e, ao contrário, percentual positivo significa que o município apresentou resultado superavitário para a execução orçamentária da receita.

A respeito, tomando como parâmetro os índices adotados no âmbito do I-fiscal do IEGM, esta Gerência adotou como sendo razoável a variação de até 30% entre valores previstos e arrecadados, ou seja, entre -30% e 30%. Resultados inferiores ou superiores a este intervalo podem denotar ineficiência no planejamento orçamentário e/ou no esforço arrecadatório e que não são salutares à administração tributária. Quanto mais o percentual for próximo de zero, seja positivo ou negativo, mais eficiente foi o município em termos de arrecadação em relação à previsão.

Eis os resultados em ordem crescente:

QUADRO 23
**RECEITAS PRÓPRIAS ARRECADADAS x RECEITAS PRÓPRIAS
PREVISTAS**

MUNICÍPIO	Receitas Próprias 2017 Previsão	Receitas Próprias 2017 Arrecadação	Rec.Próprias Arrec/ Rec.Próprias Previs- tas %
RERIUTABA	395.000,00	115.536,46	-70,75%
MAURITI	8.452.000,00	2.965.428,45	-64,91%
ITAICABA	567.699,00	215.342,53	-62,07%
SABOEIRO	1.106.746,00	504.910,15	-54,38%
SALITRE	760.000,00	350.223,46	-53,92%
ACARAPE	810.000,00	389.899,67	-51,86%

MUNICÍPIO	Receitas Próprias 2017 Previsão	Receitas Próprias 2017 Arrecadação	Rec.Próprias Arrec/ Rec.Próprias Previs- tas %
UMARI	267.300,00	134.436,12	-49,71%
CHAVAL	262.000,00	135.791,68	-48,17%
SENADOR POMPEU	2.531.132,94	1.323.866,58	-47,70%
GUAUBA	915.429,60	492.907,01	-46,16%
GRANJEIRO	228.056,00	123.246,36	-45,96%
PARAMOTI	312.000,00	172.385,21	-44,75%
JARDIM	837.129,55	472.535,45	-43,55%
PIQUET CARNEIRO	839.000,00	483.335,38	-42,39%
PORANGA	625.000,00	378.046,81	-39,51%
ASSARE	1.315.666,10	798.763,71	-39,29%
MIRAIMA	386.100,00	235.560,81	-38,99%
ARACATI	13.273.000,00	8.296.457,95	-37,49%
ACOPIARA	3.614.490,00	2.278.503,87	-36,96%
BARROQUINHA	250.316,51	163.894,18	-34,53%
MADALENA	673.980,00	441.613,49	-34,48%
ERERE	169.614,00	111.527,55	-34,25%
MUCAMBO	660.000,00	439.646,10	-33,39%
LAVRAS DA MANGABEIRA	2.026.000,00	1.357.072,02	-33,02%
TRAIRI	9.270.000,00	6.212.350,85	-32,98%
BARRO	455.000,00	306.802,31	-32,57%
MULUNGU	475.300,00	324.208,97	-31,79%
MASSAPE	1.091.000,00	754.318,21	-30,86%
IPAUMIRIM	427.828,00	296.117,55	-30,79%
SANTANA DO ACARAU	938.016,00	653.386,79	-30,34%
NOVA OLINDA	1.610.000,00	1.192.617,88	-25,92%
ARATUBA	175.000,00	131.060,51	-25,11%
ARARENDA	336.232,00	252.903,72	-24,78%
BAIXIO	200.000,00	156.367,26	-21,82%
PARACURU	4.277.999,00	3.371.923,23	-21,18%
ICO	4.415.000,00	3.507.688,07	-20,55%
AURORA	1.289.760,00	1.033.260,71	-19,89%
PALHANO	461.000,00	369.583,45	-19,83%
JAGUARETAMA	550.000,00	441.449,23	-19,74%
CRATEUS	6.426.600,00	5.190.246,58	-19,24%
HORIZONTE	10.377.197,24	8.569.471,87	-17,42%
CATARINA	733.827,86	612.659,91	-16,51%
CATUNDA	143.200,00	120.318,66	-15,98%
TAUA	8.000.000,00	6.796.783,66	-15,04%
VICOSA DO CEARA	2.560.000,00	2.177.642,41	-14,94%
CAPISTRANO	346.200,00	295.057,53	-14,77%
PEDRA BRANCA	1.135.000,00	985.030,16	-13,21%
MILAGRES	1.068.234,12	942.544,93	-11,77%
MARANGUAPE	5.965.400,00	5.267.275,17	-11,70%
UMIRIM	529.899,00	469.959,13	-11,31%
RUSSAS	5.644.756,61	5.019.872,14	-11,07%
PORTEIRAS	127.210,00	113.853,82	-10,50%
ITAPAJE	1.667.100,00	1.501.326,58	-9,94%

MUNICÍPIO	Receitas Próprias 2017 Previsão	Receitas Próprias 2017 Arrecadação	Rec.Próprias Arrec/ Rec.Próprias Previs- tas %
MILHA	447.400,00	404.087,47	-9,68%
HIDROLANDIA	779.750,63	712.184,85	-8,67%
MARCO	1.040.000,00	950.051,74	-8,65%
SANTANA DO CARIRI	493.000,00	450.960,32	-8,53%
BARREIRA	734.575,95	672.712,18	-8,42%
ALTO SANTO	676.810,00	620.671,08	-8,29%
CHOROZINHO	1.256.173,65	1.153.480,46	-8,18%
CARIRIACU	538.544,08	498.208,86	-7,49%
CANINDE	3.130.000,00	2.907.995,08	-7,09%
ITATIRA	1.031.000,00	958.278,72	-7,05%
APIUARES	255.000,00	237.435,82	-6,89%
MARTINOPOLE	205.200,00	195.956,80	-4,50%
POTENGI	270.000,00	258.202,16	-4,37%
SAO LUIS DO CURU	325.500,00	313.089,19	-3,81%
MARACANAU	43.428.000,00	41.890.142,70	-3,54%
CROATA	413.300,00	399.879,39	-3,25%
SENADOR SA	148.167,50	144.634,80	-2,38%
QUIXERE	1.753.000,00	1.718.878,73	-1,95%
SAO JOAO DO JAGUARIBE	321.000,00	315.095,82	-1,84%
FORTALEZA	1.330.578.602,00	1.308.147.428,82	-1,69%
CASCADEL	5.085.800,00	5.010.486,93	-1,48%
TURURU	223.000,00	220.566,66	-1,09%
BEBERIBE	5.503.000,00	5.461.222,59	-0,76%
EUSEBIO	50.720.000,00	50.536.377,57	-0,36%
PINDORETAMA	1.045.500,00	1.052.866,53	0,70%
QUIXERAMOBIM	4.480.270,00	4.518.788,59	0,86%
CRATO	13.188.000,00	13.330.295,71	1,08%
PENTECOSTE	980.000,00	1.001.162,24	2,16%
QUIXELO	406.444,41	415.910,04	2,33%
BOA VIAGEM	1.774.400,00	1.829.481,42	3,10%
PACAJUS	4.420.000,00	4.565.115,86	3,28%
SAO GONCALO DO AMARAN- TE	68.800.000,00	71.081.907,61	3,32%
FORTIM	1.875.032,58	1.956.619,55	4,35%
TIANGUA	5.876.000,00	6.155.048,33	4,75%
MONSENHOR TABOSA	398.540,00	422.270,24	5,95%
CAMPOS SALES	1.112.568,00	1.202.059,31	8,04%
PACUJA	180.500,00	197.851,11	9,61%
IGUATU	12.749.950,00	14.159.918,09	11,06%
JAGUARIBE	2.886.990,00	3.236.194,65	12,10%
AMONTADA	1.706.100,00	1.923.877,01	12,76%
GROAIRAS	330.000,00	377.436,18	14,37%
JUAZEIRO DO NORTE	37.020.700,00	42.362.621,63	14,43%
CAUCAIA	54.067.762,74	62.571.627,68	15,73%
NOVA RUSSAS	1.160.000,00	1.342.680,12	15,75%
PARAMBU	975.000,00	1.131.325,68	16,03%
ITAPIPOCA	5.620.000,00	6.529.816,42	16,19%

MUNICÍPIO	Receitas Próprias 2017 Previsão	Receitas Próprias 2017 Arrecadação	Rec.Próprias Arrec/ Rec.Próprias Previs- tas %
SAO BENEDITO	1.810.373,00	2.106.797,31	16,37%
OROS	830.000,00	969.030,88	16,75%
MERUOCA	450.933,00	527.577,20	17,00%
ARACOIABA	1.030.000,00	1.205.210,94	17,01%
QUITERIANOPOLIS	580.267,18	681.442,34	17,44%
URUOCA	300.700,00	362.070,03	20,41%
INDEPENDENCIA	505.100,00	619.108,50	22,57%
MOMBACA	1.179.125,00	1.448.079,86	22,81%
PENAFORTE	927.920,58	1.141.071,73	22,97%
CARIRE	503.969,00	646.937,12	28,37%
CEDRO	1.042.720,60	1.347.935,58	29,27%
IPUEIRAS	1.165.031,00	1.508.148,91	29,45%
IRAUCUBA	895.055,00	1.161.955,84	29,82%
CHORO	243.574,85	317.110,59	30,19%
ITAREMA	3.646.648,20	4.788.110,55	31,30%
BELA CRUZ	514.000,00	681.925,57	32,67%
ALTANEIRA	169.000,00	224.468,04	32,82%
SOLONOPOLE	653.000,00	882.009,52	35,07%
SOBRAL	32.302.364,58	43.670.121,69	35,19%
GRANJA	1.407.100,00	1.904.653,49	35,36%
COREAU	486.894,50	671.790,07	37,97%
TABULEIRO DO NORTE	1.854.590,00	2.562.636,17	38,18%
VARZEA ALEGRE	1.174.453,17	1.638.849,43	39,54%
IPU	2.185.686,00	3.052.269,55	39,65%
ANTONINA DO NORTE	312.000,00	442.552,41	41,84%
CRUZ	900.000,00	1.283.695,14	42,63%
JAGUARIBARA	433.000,00	624.271,21	44,17%
QUIXADA	5.093.182,84	7.343.222,31	44,18%
JAGUARUANA	680.000,00	986.946,20	45,14%
BARBALHA	4.115.000,00	6.146.561,96	49,37%
GRACA	291.900,00	436.395,87	49,50%
ARARIPE	568.000,00	851.028,28	49,83%
FARIAS BRITO	895.000,00	1.349.633,69	50,80%
SANTA QUITERIA	1.672.000,00	2.580.961,88	54,36%
IRACEMA	490.000,00	767.302,65	56,59%
JUCAS	1.180.000,00	1.852.484,52	56,99%
ABAIARA	934.828,45	1.475.409,84	57,83%
MORADA NOVA	2.671.220,00	4.238.267,51	58,66%
PACATUBA	3.729.410,00	5.933.898,81	59,11%
ACARAU	1.725.462,80	2.813.885,30	63,08%
PARAIPABA	1.907.000,00	3.112.823,38	63,23%
CARIUS	552.188,00	914.730,57	65,66%
LIMOEIRO DO NORTE	2.706.624,00	4.506.621,60	66,50%
BANABUIU	611.000,00	1.021.599,02	67,20%
TAMBORIL	821.200,00	1.398.199,35	70,26%
BATURITE	1.466.000,00	2.528.313,06	72,46%
TEJUCUOCA	314.359,00	545.404,74	73,50%

MUNICÍPIO	Receitas Próprias 2017 Previsão	Receitas Próprias 2017 Arrecadação	Rec.Próprias Arrec/ Rec.Próprias Previs- tas %
AIUABA	300.000,00	521.068,12	73,69%
REDENCAO	1.453.000,00	2.583.214,40	77,78%
TARRAFAS	199.600,00	358.784,57	79,75%
MORRINHOS	295.000,00	532.743,78	80,59%
AQUIRAZ	28.000.000,00	50.942.349,80	81,94%
NOVO ORIENTE	490.000,00	918.771,35	87,50%
ITAITINGA	4.040.000,00	7.676.300,82	90,01%
GUARAMIRANGA	1.013.500,00	1.926.444,73	90,08%
IPAPORANGA	261.570,00	499.800,47	91,08%
CARNAUBAL	335.330,00	641.099,34	91,18%
ARNEIROZ	491.000,00	973.732,48	98,32%
IBICUITINGA	292.000,00	589.900,73	102,02%
DEP. IRAPUAN PINHEIRO	295.000,00	614.403,44	108,27%
UBAJARA	1.229.000,00	2.567.928,60	108,94%
URUBURETAMA	270.000,00	566.445,33	109,79%
PALMACIA	133.000,00	289.935,06	118,00%
FRECHEIRINHA	228.000,00	498.078,94	118,46%
MORAUJO	205.422,00	451.549,57	119,82%
CAMOCIM	1.600.000,00	3.640.390,10	127,52%
ICAPUI	1.924.044,00	4.470.867,74	132,37%
PIRES FERREIRA	185.000,00	433.558,09	134,36%
GUARACIABA DO NORTE	937.874,00	2.223.393,96	137,07%
VARJOTA	530.000,00	1.293.196,04	144,00%
CARIDADE	388.006,50	957.795,92	146,85%
IBIAPINA	754.740,00	1.877.773,81	148,80%
PEREIRO	595.000,00	1.622.978,96	172,77%
MISSAO VELHA	1.424.000,00	4.054.371,59	184,72%
GENERAL SAMPAIO	176.000,00	518.402,79	194,55%
PACOTI	377.000,00	1.128.389,91	199,31%
JIJOCA DE JERICOACOARA	2.680.000,00	8.028.593,89	199,57%
BREJO SANTO	3.488.636,13	10.926.131,18	213,19%
FORQUILHA	274.399,89	915.840,18	233,76%
OCARA	235.000,00	870.464,93	270,41%
ITAPIUNA	93.100,00	345.204,38	270,79%
IBARETAMA	120.000,00	451.498,94	276,25%
ALCANTARAS	291.430,00	1.256.521,23	331,16%
POTIRETAMA	118.260,00	769.770,85	550,91%
JATI	263.908,88	6.228.333,13	2260,03%
TOTAL	1.928.300.703,22	1.997.429.464,39	

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e SIM

Os 10 melhores resultados encontram-se realçados na tabela. Quanto mais se afastar deste ponto em direção às duas extremidades, pior será o resultado orçamentário da receita do município, independentemente se for negativo ou positivo.

Percebe-se, à luz das premissas adotadas, que 82 municípios, cerca de 44,57% dos 184, obtiveram resultados satisfatórios de arrecadação no que diz respeito à realização dos valores previstos, de -25,92% (Nova Olinda) a 29,82% (Iruaçu), já que se situaram entre o intervalo de -30% e 30%.

30 municípios, cerca de 16,30%, arrecadaram menos do que suas projeções em percentuais superiores a 30%, sendo o pior resultado para Reriutaba, -70,75%, que previu uma receita própria de R\$ 395.000,00 e recolheu somente R\$ 115.536,46, realizando algo em torno de 29,25% da projeção.

Por outro lado, 72 municípios, algo em torno de 39,13%, arrecadaram mais do que a previsão, além de 30%. Jati apresentou o percentual mais elevado, 2.260,03%, que havia previsto uma receita própria total de R\$ 263.908,88 e arrecadou R\$ 6.228.333,13, resultado atribuído ao ISS, cuja previsão era de R\$ 168.571,68 e foi recolhido R\$ 6.198.382,62.

Eusébio mostrou-se o mais eficiente em nível de arrecadação quando comparado com os valores previstos na LOA e suplementações posteriores, com um índice de -0,36%, considerando que recolheu R\$ 50.536.377,57 de tributos próprios enquanto a previsão foi de R\$ 50.720.000,00, ou seja, um diferença de apenas R\$ 183.622,43. Note-se, mesmo sendo um resultado negativo, que denota que o valor arrecadado foi menor que o previsto, este foi o melhor resultado orçamentário da receita municipal em 2017.

O resultado de Fortaleza, - 1,69%, merece destaque pois, além de se situar na 8ª posição, a amplitude dos valores envolvidos na previsão de sua receita, muito superiores aos dos demais municípios, demonstra um excelente conhecimento acerca da capacidade tributária de seus contribuintes.

3.3 – Resultados apurados a partir da aplicação de questionário eletrônico para a totalidade dos municípios - ano base 2017

3.3.1 – Informações iniciais

A fase de análise preliminar, que consiste na primeira etapa do planejamento de uma auditoria, busca o levantamento de informações relevantes sobre o objeto auditado para adquirir-se o conhecimento necessário à definição do objetivo e do escopo do trabalho, com a finalidade de traçar diagnóstico a partir da interpretação sistemática dos dados coletados e da identificação dos principais problemas relativos ao desempenho do objeto selecionado. São foco da análise preliminar os processos gerenciais, procedimentos, rotinas, bases de dados, estrutura organizacional e de pessoal, etc.

Assim, considerando o foco principal da presente fiscalização de propiciar **uma visão sistêmica** da capacidade tributária dos 184 municípios cearenses, deparou-se com uma grande dificuldade em promover o levantamento inicial dos dados.

Na ausência de um órgão estadual centralizador das atividades tributárias municipais, como ocorre, por exemplo, com as Secretarias Estaduais da Educação (SEDUC) e da Saúde (SESA), que coordenam e fiscalizam a maioria das ações governamentais executadas pelos municípios nas áreas de educação e saúde, e diante de realidades tão distintas, optou-se pela aplicação da técnica de circularização de questionário eletrônico entre as secretarias municipais de finanças dos 184 municípios cearenses, com o intuito de conhecer a realidade de suas respectivas áreas de administração tributária.

Ressalte-se que a aplicação de questionário eletrônico tem sido reiteradamente utilizada pelo Tribunal de Contas da União em seus trabalhos que necessitam avaliar o universo do objeto de uma fiscalização, como ocorre na espécie.

É o caso, por exemplo, do Processo nº 005.275/2018-0, no qual se realizou *levantamento de auditoria com o objetivo de verificar a instituição, a estrutura e o funcionamento dos sistemas de controle interno nos 144 municípios paraenses*, que em muito se assemelha ao trabalho ora executado por esta Gerência.

A ferramenta também é utilizada para a apuração do IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal, englobando as dimensões: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança de tecnologia

da informação, realizada desde 2016 pelos tribunais de contas subnacionais, numa ação conjunta capitaneada pelo IRB – Instituto Rui Barbosa.

Portanto, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas elaborou um total de 41 (quarenta e um) quesitos que avaliavam previamente a administração tributária dos municípios cearenses e, aproveitando a realização do levantamento das informações no âmbito do citado IEGM TCE/CE 2018, ano-base 2017, inseriu-os no questionário relativo ao I-fiscal - índice de efetividade da gestão fiscal. Os dados foram coletados por meio de formulário eletrônico no período de 16/04 a 22/05/2018 e houve a adesão de 100% dos municípios.

Importante destacar que, não obstante os questionários serem de caráter auto declaratório, o que poderia macular a fidedignidade dos resultados, já que dependeria da maturidade dos gestores municipais em expor as fragilidades existentes, não há dúvidas acerca da importância da metodologia para viabilizar a ação de controle ora realizada.

Para atenuar possíveis fragilidades neste sentido, é assegurado ao gestor o sigilo sobre as informações prestadas eletronicamente já que o intuito não é fiscalizar a atuação de determinada unidade administrativa, mas, sim, diagnosticar boas práticas e catalogar as principais dificuldades enfrentadas pela área investigada.

Além disto, no presente caso, a equipe realizou testes substantivos, em uma amostra previamente escolhida, para avaliar a consistência das respostas dadas por cada município a partir da aplicação, *in loco*, de entrevistas, questionários presenciais e observação direta da estrutura física e operacional da administração tributária de 12 municípios, conforme metodologia explicitada no item 1.4 do relatório.

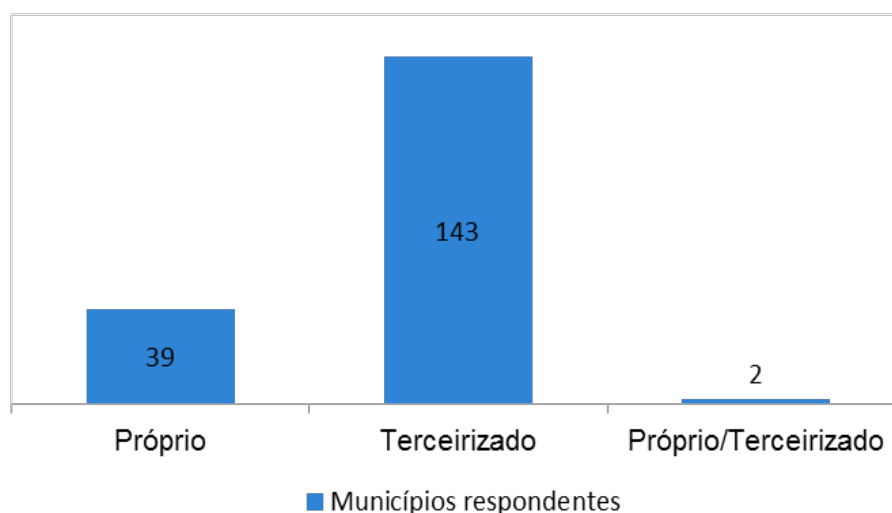
Isto nem sempre é possível. Mesmo assim, o questionário eletrônico tem se mostrado a única alternativa plausível para realização de fiscalização que envolve o levantamento de dados que abrange o censo.

Por exemplo, no citado caso análogo do TCU, apenas 69 de um total de 144 municípios atenderam a solicitação, representando 48% do universo pesquisado, como também não houve validação de dados, que não foram considerados limitações ao trabalho objeto da fiscalização, nem pelo órgão técnico e nem pelo órgão colegiado, que aprovou o trabalho por unanimidade - Acórdão 1294/2018 – PLENÁRIO, de 06/06/2018.

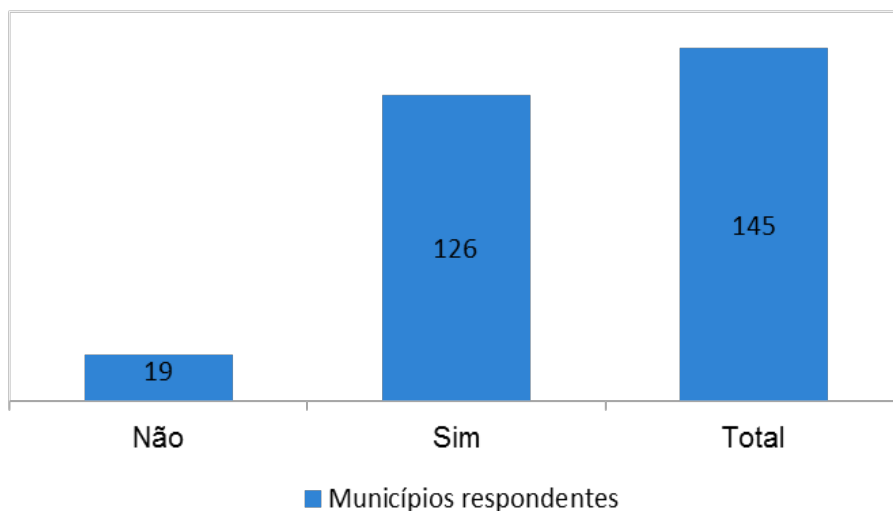
Ademais, mesmo que inicialmente a metodologia tenha sido utilizada predominantemente para o planejamento da auditoria, os resultados decorrentes das respostas ao questionário, a seguir apresentados, também se configuraram numa importante fonte de dados para as conclusões consubstanciadas neste relatório.

3.3.2 – Consolidação dos resultados

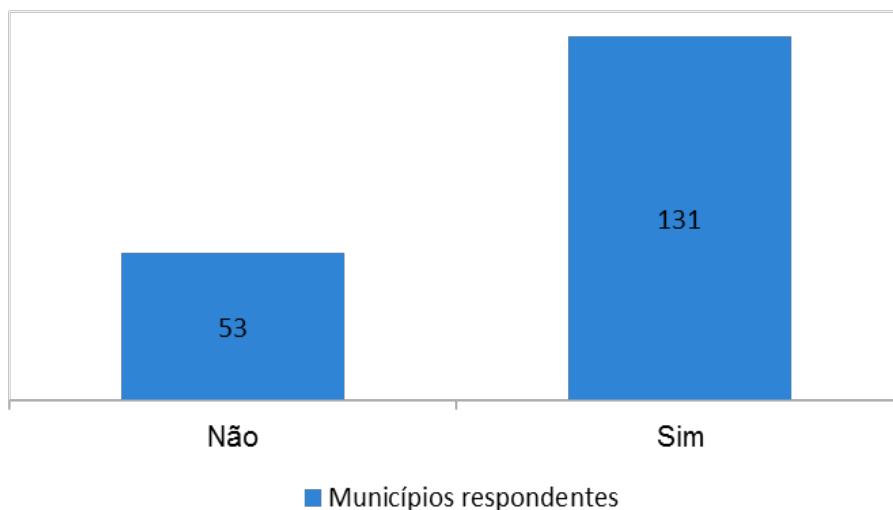
1. O sistema de arrecadação utilizado é próprio do município ou terceirizado?



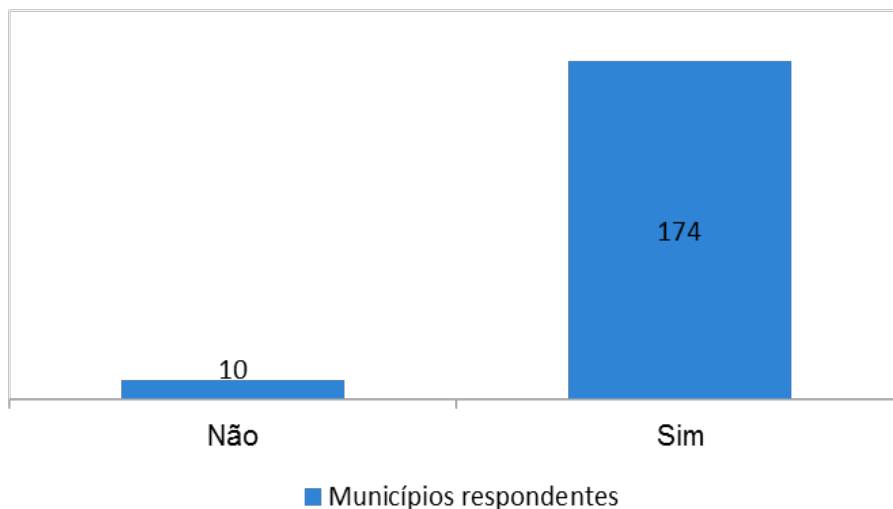
1.1 Se terceirizado, existe em contrato previsão para acesso e disponibilização do banco de dados para o município?



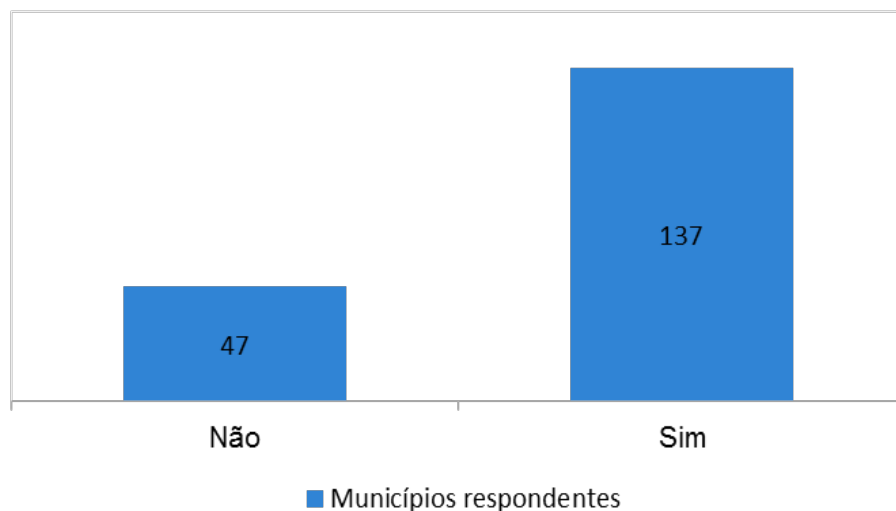
2. O sistema de arrecadação é integrado?



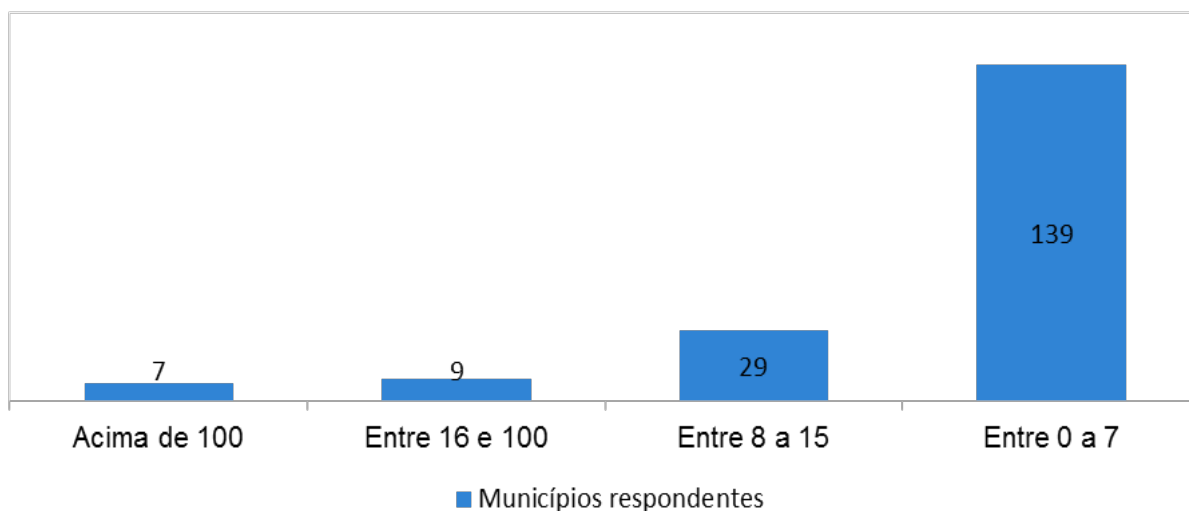
3. Há backups periódicos do banco de dados do sistema de arrecadação?



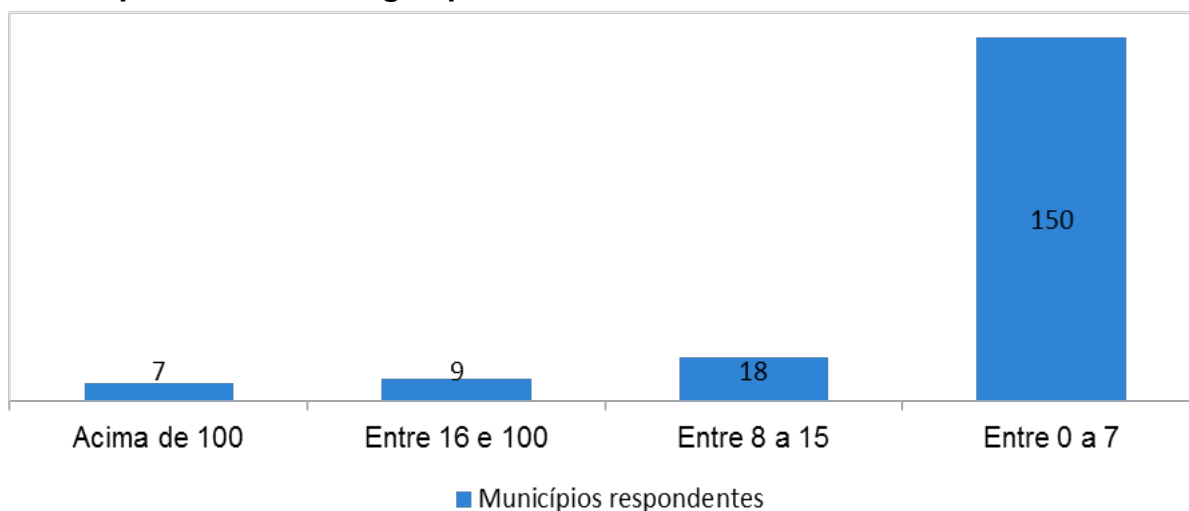
4. O município possui normatização da estrutura organizacional da Administração Tributária?



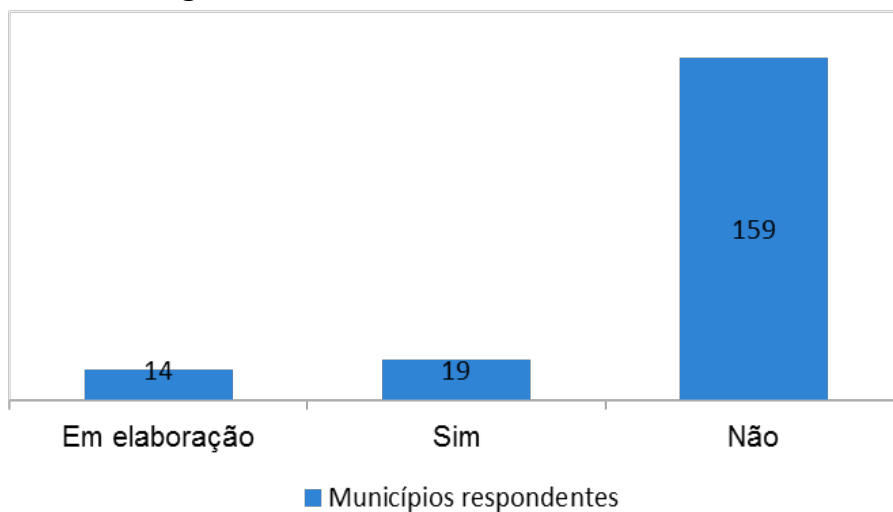
5. Com relação à estrutura de pessoal na atividade de arrecadação, responda: Qual a quantidade de cargos existentes?



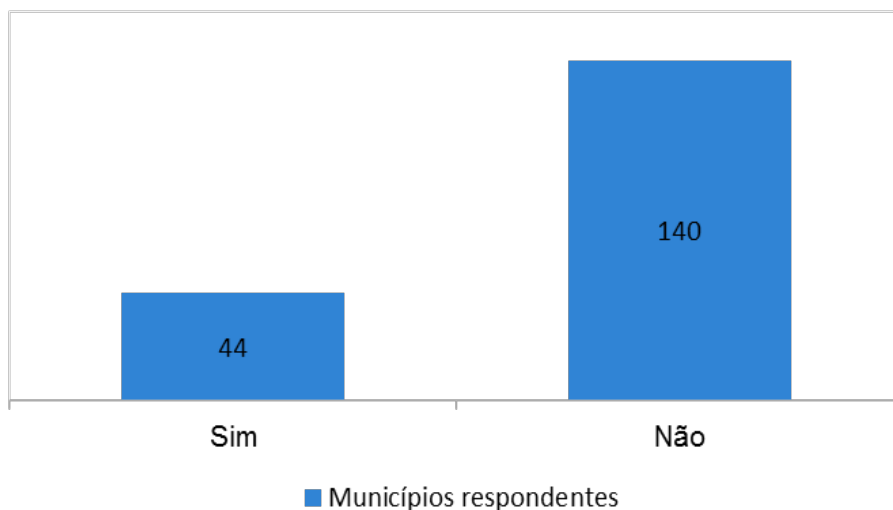
6. Com relação à estrutura de pessoal na atividade de arrecadação, responda: Qual a quantidade de cargos preenchidos?



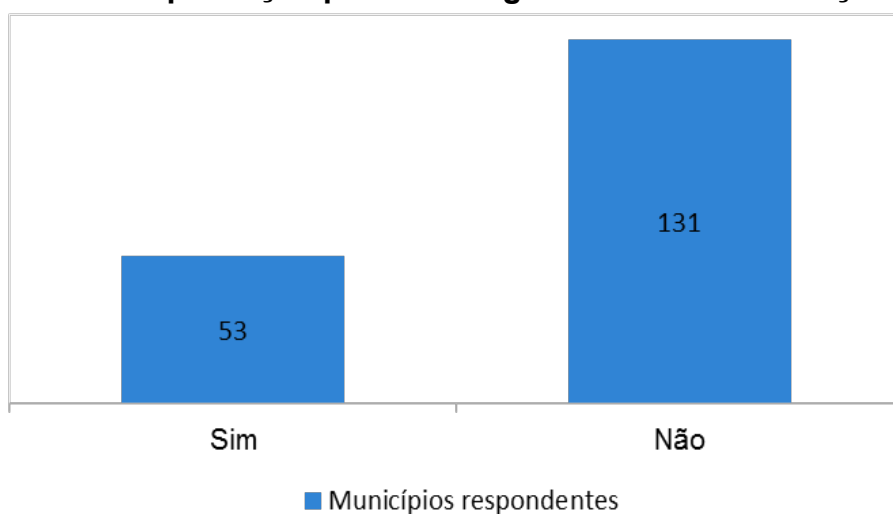
7. Existe plano de cargos e salários no âmbito da administração tributária?



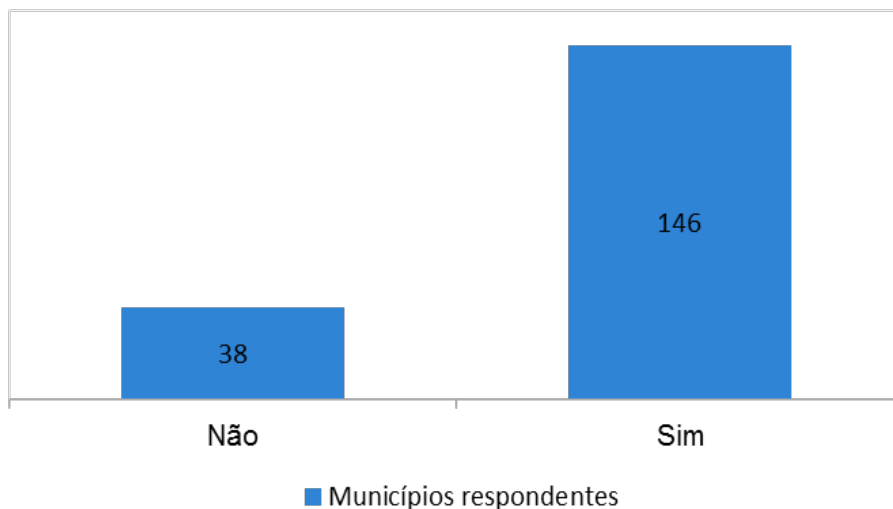
8. Existe previsão de remuneração variável no âmbito da administração tributária?



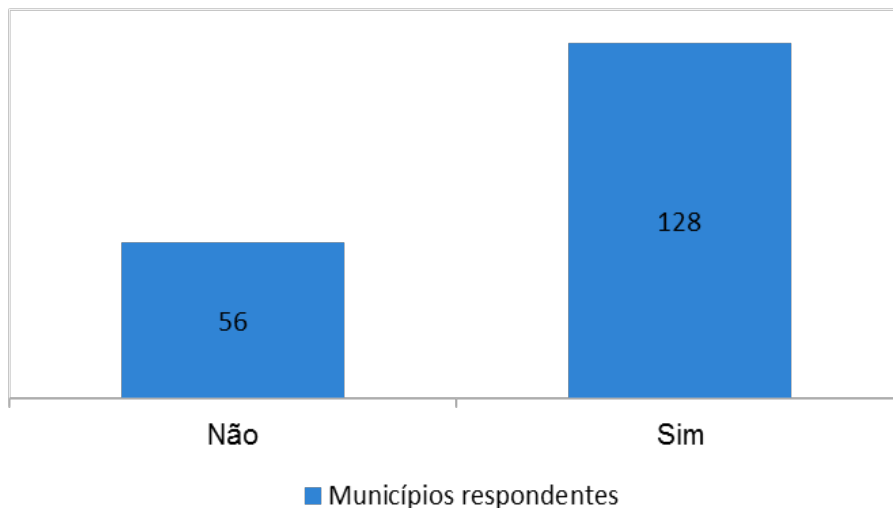
9. Existe plano de capacitação para os integrantes da administração tributária?



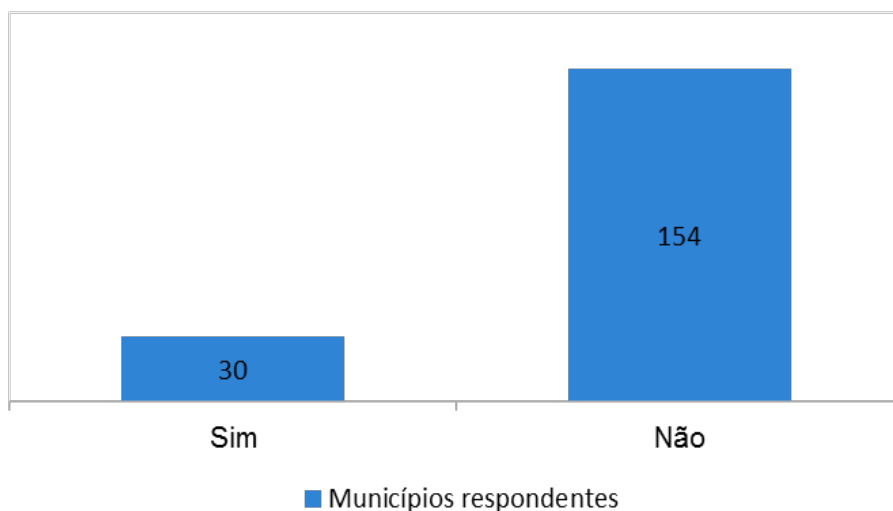
10. A legislação tributária consolidada está atualizada nos termos do art. 212 do Código Tributário Nacional?



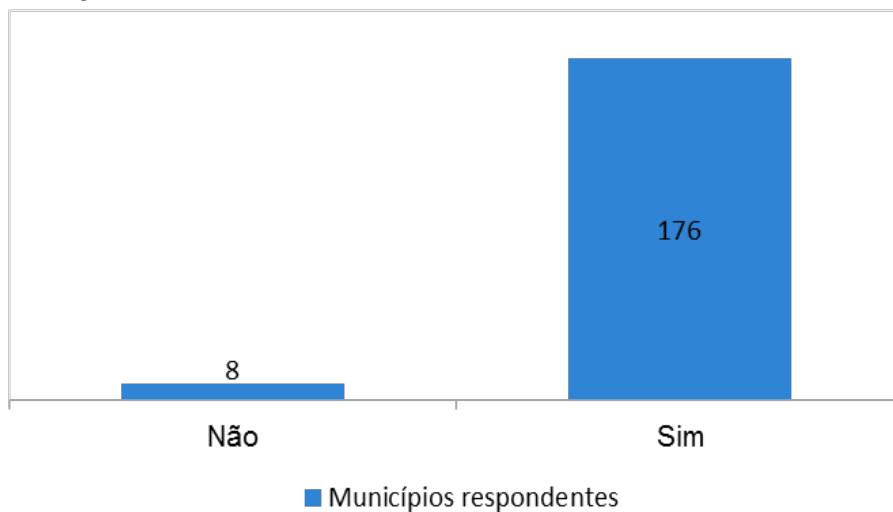
11. A legislação tributária vigente está disponível para consulta *on line*?



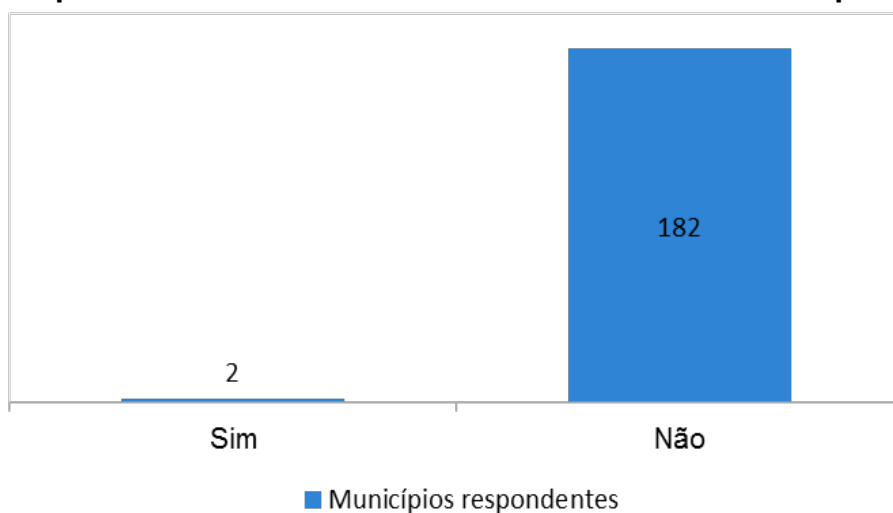
12. O município tem algum convênio com a União para o substituto tributário – ISS?



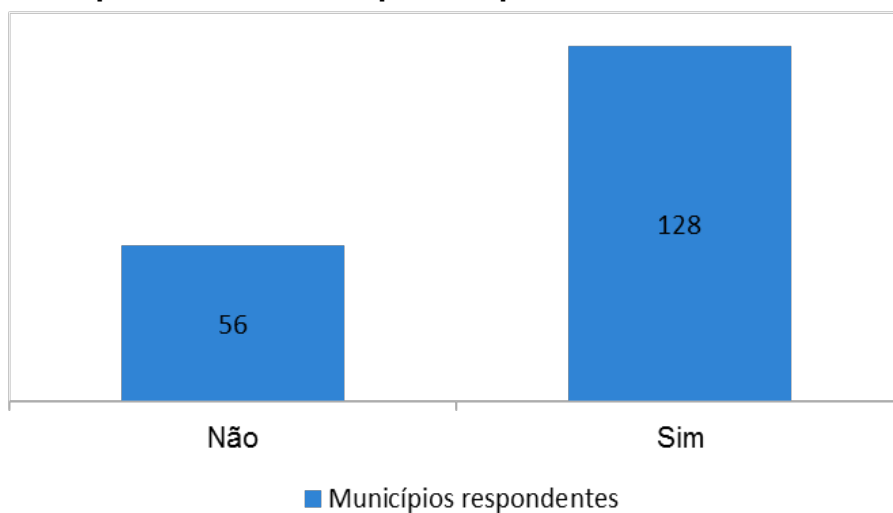
13. A normatização municipal do Imposto sobre Serviço (ISS) está compatível com a Lei Complementar Federal 116/2003?



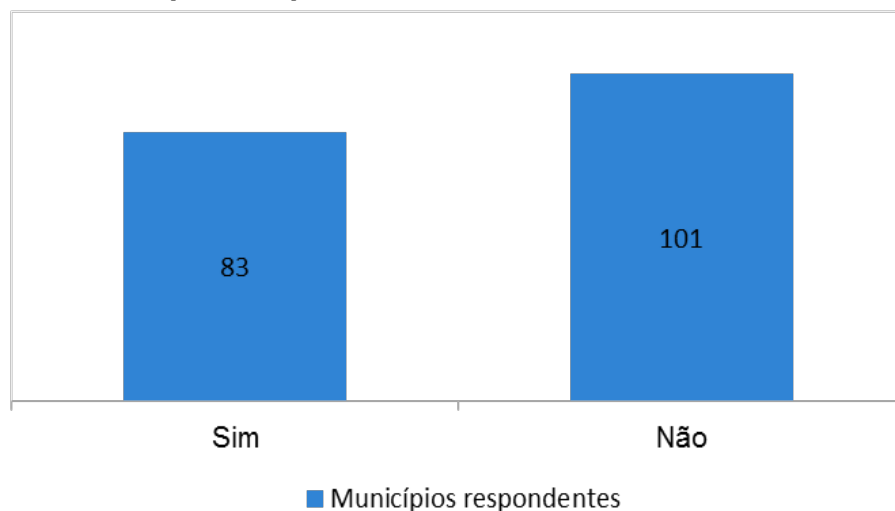
14. Existe alíquota de ISS inferior a 2% sendo cobrada no município?



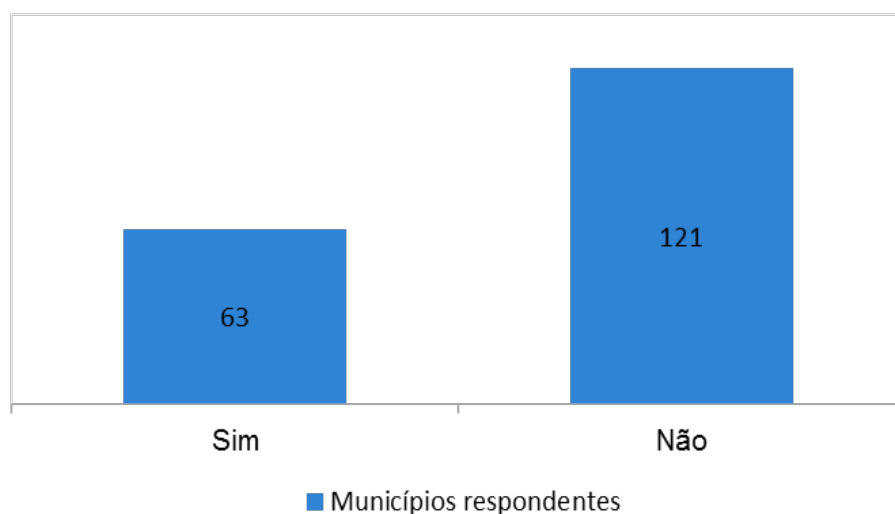
15. A Lei municipal do ISS está disponível para consulta *on line*?



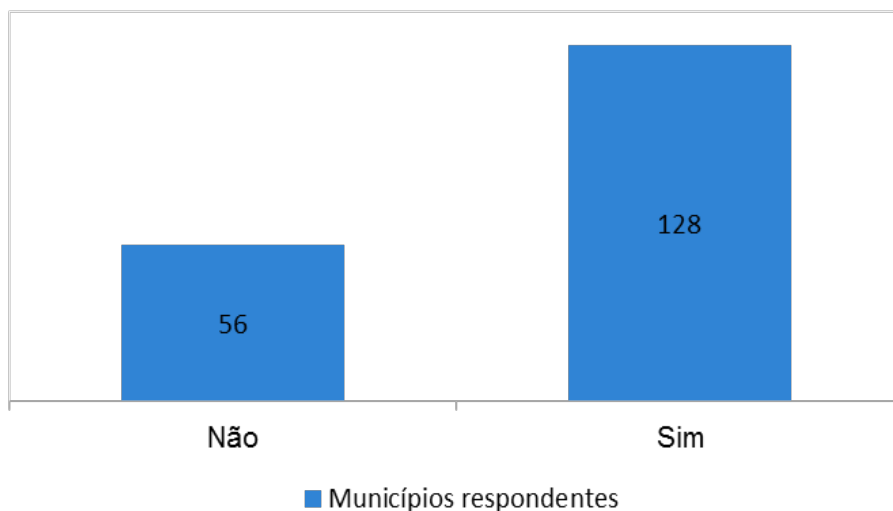
16. Existe rotina de trabalho aplicada à fiscalização de contribuintes com atividades diversas que compartilham o mesmo endereço cadastral?



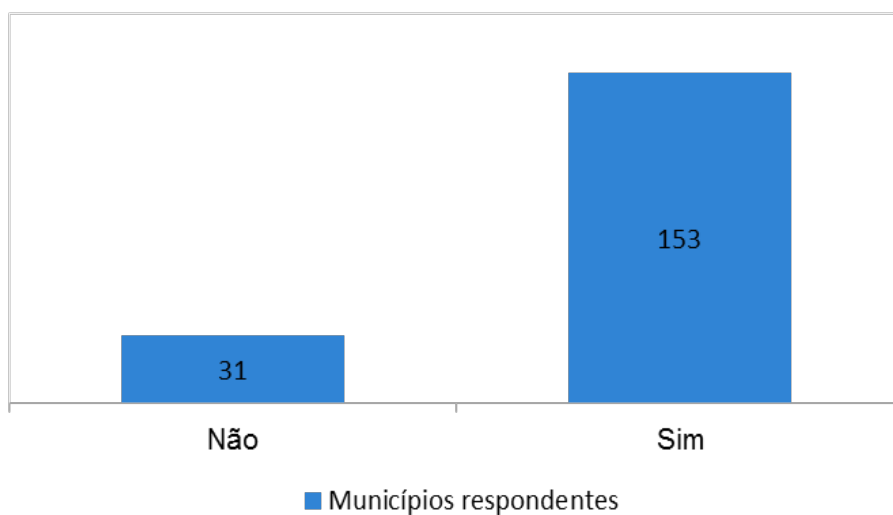
17. Existe rotina de trabalho para efetuar lançamento do ISS por arbitramento ou estimativa?



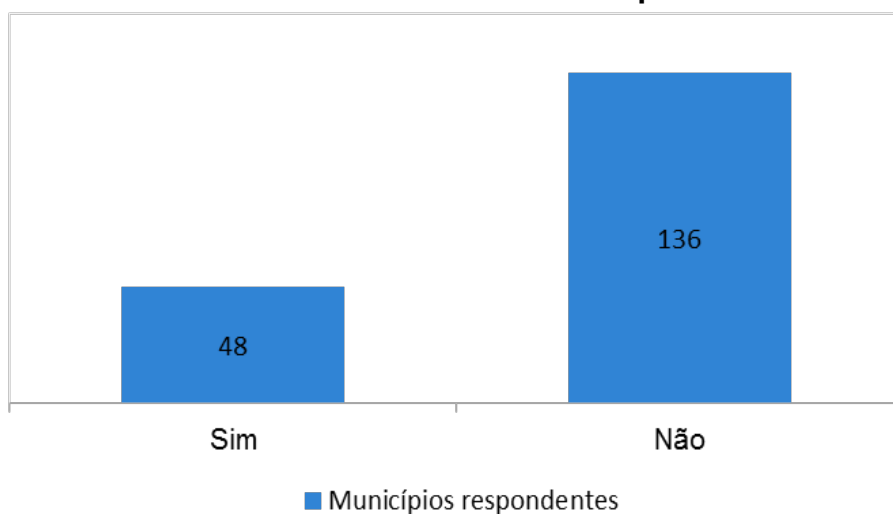
18. Existe rotina de trabalho no sistema de arrecadação para ISS de serviços tomados pela prefeitura?



19. O município institui, arrecada ISS relacionado ao setor bancário ou financeiro?



20. Com relação à Contribuição de Iluminação Pública (CIP), o município identifica e controla todos os contribuintes e os respectivos valores devidos?



21. No município há a cobrança do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR)?



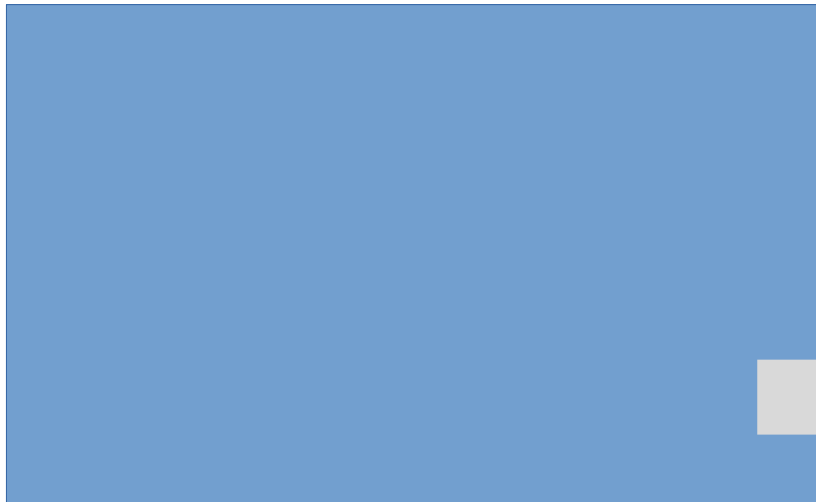
22. A legislação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) está disponível para consulta *on line*?



23. Há legislação que institui o Plano Diretor?



23.1. As revisões estão ocorrendo no prazo legal?



24. Há Planta Genérica de Valores em vigor e instituída por lei?



24.1. A Planta Genérica de Valores foi revisada no prazo recomendado?



25. O município adota alíquotas progressivas de IPTU?



26. Há lei instituindo obrigação acessória aos titulares de Cartórios de Registro de Imóveis e Distribuidores para informar periodicamente à Prefeitura sobre as transações imobiliárias ocorridas no município?



27. Qual a periodicidade da atualização geral do cadastro imobiliário?



28. A legislação do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI) está disponível para consulta *on line*?



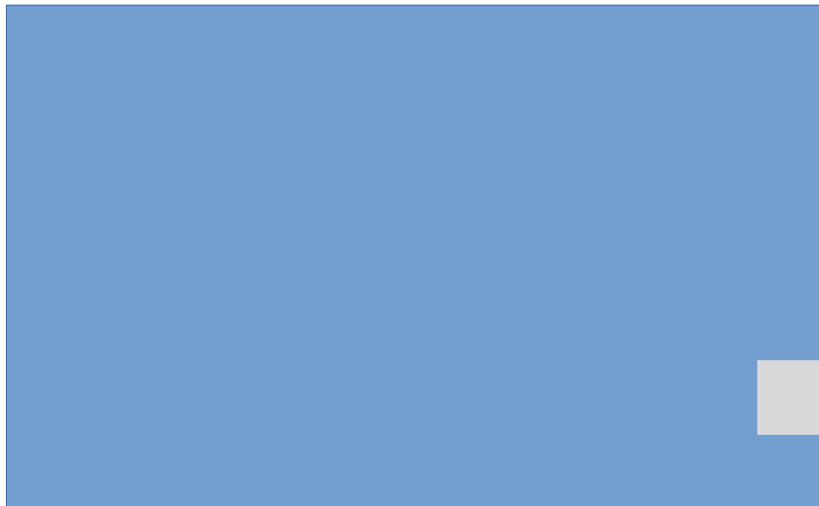
29. O município possui profissionais dedicados ao contencioso tributário, administrativo ou judicial?



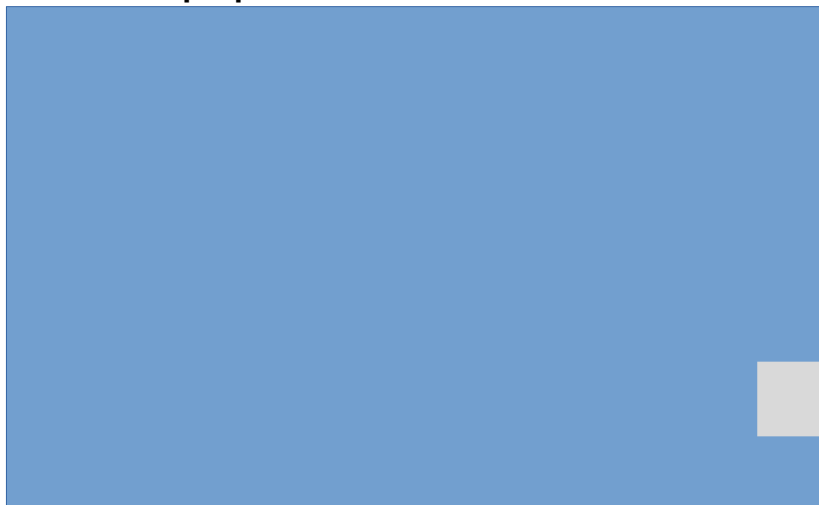
30. A procuradoria municipal auxilia na cobrança da receita?



31. A administração atualiza os dados cadastrais dos contribuintes devedores com as informações colhidas nos processos de execução fiscal?



32. A procuradoria adota procedimentos de qualificação e agrupamento das execuções fiscais a serem propostas?



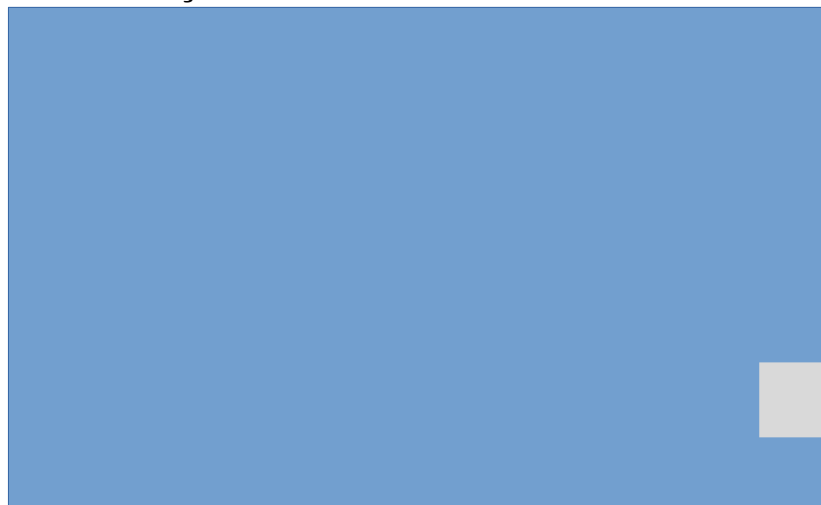
33. A procuradoria utiliza de ferramentas ou sistemas de controle informatizado de prazos processuais?



34. A procuradoria utiliza de ferramentas ou sistemas de controle informatizado dos parcelamentos concedidos no curso de execuções fiscal?



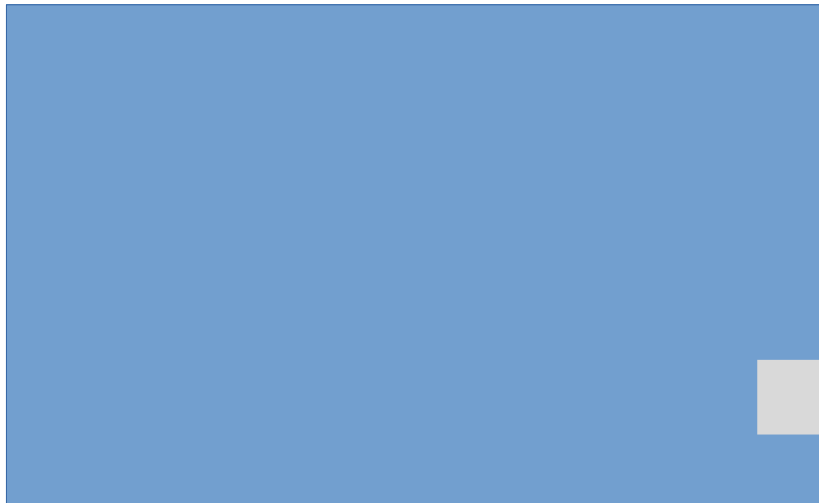
35. Existe implementada, no município, cobrança administrativa dos créditos tributários inadimplidos, definida como aquela em que ocorre, no mínimo, o envio periódico de notificações aos devedores?



36. O município produz relatórios gerenciais periódicos, comprovando os resultados da cobrança administrativa realizada?



37. A administração inscreve em dívida ativa os créditos inadimplidos de todas as espécies tributárias?



38. A inscrição em dívida ativa é realizada automaticamente pelo sistema informatizado?



3.3.3 – Análise dos resultados do I-fiscal - 2017

Da análise dos dados coletados, pode-se concluir que a grande maioria dos municípios (78,80%) utilizava sistema de arrecadação terceirizado ou híbrido (próprio/terceirizado), podendo ocasionar insegurança quanto à obtenção dos próprios dados.

Tal insegurança pode ser agravada quando uma parte dos municípios que utilizava sistemas de terceiros (13,28%) não tinha o cuidado de prever no contrato o acesso e disponibilização do banco de dados pela empresa contratante.

Foi constatado também que em 53 municípios (28,8%) o sistema de arrecadação não era integrado, dificultando, desta forma, a análise global dos tributos cobrados. Contudo, foi verificado que em quase a totalidade é realizado backup periódico.

Quanto à estrutura organizacional da administração tributária, um aspecto positivo é que a maioria dos municípios (74,45%) respondeu pela existência de normatização para a área. No entanto, 139 (75,54%) afirmaram que possuíam entre 1 a 7 pessoas trabalhando na arrecadação, 6 responderam não haver cargos na área da arrecadação e 2, mesmo com cargos criados, não os tinha preenchido. Portanto, percebe-se que apesar da importância ainda existem municípios que não se preocupam em alocar pessoal exclusivo para a área de arrecadação.

No que diz respeito à questão de manutenção do quadro de pessoal, quase 90% dos municípios disseram não possuir plano de cargos e salário, ou este se encontrava em fase de elaboração. A grande maioria dos municípios (76%) respondeu que não existe previsão de remuneração variável e que não há plano de capacitação para o pessoal que trabalha na arrecadação (71,19%). Estas ações, que contribuem para atrair e manter funcionários na área tributária, não sendo realizadas, influenciam e dificultam o bom andamento das atividades.

Com relação à legislação, a maioria dos municípios respondeu que a legislação tributária municipal encontrava-se: 1) atualizada, nos termos do art. 212 do CTN (79.3); e 2) disponível para consulta *on line* (69,5%), inclusive quanto ao ISS, IPTU e ITBI.

Quanto à normatização do ISS, imposto de maior peso na arrecadação municipal, a maioria dos municípios também afirmou que estava compatível com a Lei

Complementar nº. 116/2003 (95,6%), e que inexistia alíquota de ISS inferior a 2% (98,9%), limite mínimo imposto pela EC nº 37/2002

Logo, percebe-se que boa parte dos municípios estava buscando atualizar sua legislação com a nacional, bem como dar divulgação da legislação dos tributos em suas páginas eletrônicas.

Outro aspecto positivo é que cerca de 83% dos municípios responderam que arrecadavam ISS relacionado ao setor bancário ou financeiro, tipo de serviço geralmente não tributado.

Contudo, mais da metade dos municípios responderam que não existia rotina de trabalho aplicada à fiscalização de contribuintes com atividades diversas que compartilhem o mesmo endereço cadastral (54,9%), que é um forte indício de sonegação, assim como não realizavam lançamento do ISS por arbitragem ou estimativa (65%), que permite a tributação de pequenos estabelecimentos de prestação de serviços e, conseqüentemente, o crescimento da arrecadação daquele imposto.

Outro importante instituto para otimizar a arrecadação do ISS diz respeito à substituição tributária, permitida no CTN e pela EC 03/93, e que consiste em atribuir a responsabilidade pela retenção na fonte e recolhimento do imposto ao tomador do serviço. Questionados, cerca de 83% dos municípios não haviam celebrado convênio com a União para este fim.

A este respeito, mais grave é o fato de que ainda restam 56 municípios (cerca de 30%) que sequer promovem a retenção na fonte dos serviços tomados pela própria Prefeitura, procedimento simples que iria permitir, pelo menos, a maximização de parte do ISS e que já deveria ter sido incorporado pela totalidade das áreas tributárias.

No que diz respeito ao IPTU, ainda há 3 municípios que sequer possui legislação dispendo sobre este tributo.

Foi verificado que, do universo de 129 municípios com mais de 20 mil habitantes, 77 (59,7%) possuíam legislação instituindo o Plano Diretor, dos quais apenas 37 estavam promovendo as suas revisões no prazo legal.

Com relação à planta genérica de valores, 111 municípios responderam que ela estava em vigor e foi instituída por lei (60,3%) e destes, 41 reconheceram que não há previsão para revisão dos valores no respectivo código tributário municipal. Para ou outros 70 municípios em que a revisão é obrigatória, 46 (65,7%) estão atua-

lizando no prazo previsto na referida legislação. Ou seja, apenas 25% dos municípios cearenses estão atentos à revisão dos valores a serem recolhidos com o IPTU.

Outro agravante é que menos da metade dos municípios (42,4%) respondeu que adotava alíquota progressiva de IPTU, importante instrumento introduzido pela EC 29/2000 para melhorar a arrecadação e de uma forma mais justa já que diminuiria o ônus da cobrança do imposto sobre aqueles imóveis de menor valor.

Ademais, outro instrumento que possibilita um melhor desempenho na arrecadação do IPTU, o cadastro imobiliário dos contribuintes, é atualizado pela maioria dos municípios (61,4%) numa periodicidade superior a 3 anos. Apenas 42 (22,82%) promovem a revisão anual.

No que diz respeito ao ITBI, ainda existem 5 municípios que não regulamentaram o imposto. Dos 179 que o fizeram, 53 (29,6%) admitiram que ainda não disponibilizam a legislação de forma *on line*.

Foi verificado também que na grande maioria dos municípios (63%) não há lei instituindo obrigação acessória aos titulares de cartórios de registro de imóveis para informar periodicamente à prefeitura acerca das transações imobiliárias ocorridas no município. Trata-se de uma fundamental fonte de controle para evitar a sonegação do ITBI, já que cabe ao próprio contribuinte declarar ao fisco municipal que realizou a operação e qual o valor.

Destaca-se que a planta genérica de valores, além do IPTU, também é de vital importância para uma cobrança eficiente do ITBI já que o valor venal do imóvel deve ser utilizado como parâmetro mínimo para a incidência do imposto sobre a transação imobiliária.

Quanto ao ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural, embora de competência da União, por força do § 4º, inciso III, do artigo 153, da CF (redação dada pela EC nº 42/2003) poderá ser fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, mediante a celebração de convênio com a União, e nesta hipótese poderá ficar com até 100% da arrecadação, daí porque indagou-se no questionário acerca da sua cobrança pelo município.

84 municípios ainda não realizavam a arrecadação do ITR, não usufruindo dos recursos dele advindo. Destes, ao responder o motivo da não cobrança do referido imposto, a maioria declarou que não poderia em razão de a competência ser exclusiva da União, demonstrando total desconhecimento da legislação mais recente.

Também para a arrecadação da CIP – Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública os resultados não são satisfatórios considerando que 136 municípios (cerca de 74%) não identifica e controla os potenciais contribuintes e os respectivos valores devidos, caracterizando flagrante evasão fiscal no recolhimento do tributo. Mesmo que os recursos tenham destinação específica, a iluminação pública é um importante serviço a ser usufruído por toda a coletividade.

Com relação aos contribuintes devedores, a maioria dos municípios, respondeu: 1) 175 (cerca de 95%), que os seus dados cadastrais são atualizados com as informações colhidas nos processos de execução fiscal; 2) 128 (cerca de 83%), que está implementada a cobrança administrativa dos créditos tributários inadimplidos; 3) 116 (cerca de 63%), que produz relatórios gerenciais periódicos, comprovando o resultado da cobrança administrativa realizada; 4) 171 (cerca de 93%), que a administração inscreve em dívida ativa os créditos inadimplentes de todas as espécies tributárias; e 5) 134 (cerca de 73%), que a inscrição em dívida ativa é realizada automaticamente por sistema informatizado.. Também foi positiva a avaliação quanto à existência de profissionais dedicados ao contencioso tributário já que 108 municípios (cerca de 59%) posicionaram-se neste sentido.

No que diz respeito à cobrança judicial, foi admitido pela maioria dos municípios: 1) 163 (cerca de 89%), que a procuradoria municipal auxilia na cobrança da receita; e 2) 110 (cerca de 60%), que essa adota procedimentos de qualificação e agrupamento das execuções fiscais a serem propostas.

Entretanto, apenas 57 (cerca de 31%) procuradorias municipais utilizam ferramentas ou sistemas de controle informatizado de prazos processuais e 67 (cerca de 36%) promovem controle informatizado de parcelamentos concedidos no curso de execuções fiscais, ambos considerados importantes para a recuperação de créditos tributários.

3.4 – Recursos Próprios X Transferências Intragovernamentais X Despesas com Pessoal e Encargos

Uma outra forma de aquilatar o nível de sustentabilidade fiscal (arrecadação própria) dos municípios ante o potencial existente é avaliar o seu grau de dependência em relação às transferências obrigatórias intragovernamentais,

provenientes da União e do Estado, para financiamento do gasto público, bem como o nível de comprometimento da receita própria com o gasto de pessoal e encargos.

A Constituição de 1988 atribuiu à União a maior parcela de arrecadação de tributos. No entanto, parte desta receita deverá ser repassada aos estados, Distrito Federal e municípios para que estes possam cumprir suas obrigações também impostas no texto constitucional. Nos artigos 157 a 162, a CF define as regras para a repartição de receitas tributárias cujo objetivo é amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios

A opção por centralizar a arrecadação de importantes tributos na União tem como consequência a dependência dos entes subnacionais por recursos alheios à sua ingerência administrativa e ao seu esforço próprio de arrecadação.

Neste sentido, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas elaborou 2 indicadores de dependência dos municípios cearenses a fontes externas de financiamento (recursos que não são arrecadados por eles), que visam demonstrar o quão relevante é a questão da insuficiência tributária própria no financiamento de políticas públicas essenciais ao desenvolvimento local.

Importante esclarecer que, para apuração dos indicadores, foram utilizados os seguintes conceitos para receita própria e receita corrente:

➤
$$\underline{\text{RECEITA CORRENTE}} = \text{RECEITA PRÓPRIA} + \text{TRANSFERÊNCIAS} + \text{OUTRAS RECEITAS CORRENTES}$$

Onde:

➤
$$\underline{\text{RECEITA PRÓPRIA}} = \text{Receita Tributária (IPTU, ISS, ITBI, Taxas e Contribuições de Melhoria)}$$

➤
$$\underline{\text{OUTRAS RECEITAS CORRENTES}} = \text{receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços}$$

➤
$$\underline{\text{TRANSFERÊNCIAS CORRENTES}} = \text{recursos recebidos de outros entes públicos}$$

A par destas observações, cumpre alertar que os valores apropriados para a **receita corrente** são **superiores** ao somatório da receita própria e transferência

corrente, tendo em vista que, a teor do §1º do art.11 da Lei nº 4320/64, aquela inclui também as receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços, cujos valores não foram considerados para fins de elaboração dos indicadores.

3.4.1 - Participação das receitas próprias sobre o total de receita corrente

Indicador = Receita própria / Receita Corrente

Conforme esclarecido anteriormente, optou-se por escolher como denominador as receitas correntes em detrimento das receitas totais, expurgando do cálculo as receitas de capital, tendo em vista que estas são provenientes de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos e transferências de capital, não se destinando ao financiamento de despesas que visam ao atendimento das necessidades básicas da população.

Quanto menor for o percentual, maior a dependência do município em relação às transferências intragovernamentais, podendo revelar uma possível capacidade tributária não explorada. Este indicador, inclusive, foi utilizado na seleção da amostra dos 12 municípios que foram inspecionados pela equipe de auditoria.

Os resultados foram os seguintes, tomando por base o exercício de 2017.

QUADRO 24

Receitas próprias / receitas correntes

MUNICÍPIO	Receitas Próprias	Receita de Transferências	Receita Corrente	% Rec.Próprias/ Rec Corrente	% Rec.Transf/ Rec.Corrente
ARATUBA	131.060,51	37.758.107,36	55.680.729,59	0,24%	67,81%
PORTEIRAS	113.853,82	45.043.066,48	47.080.592,88	0,24%	95,67%
RERIUTABA	115.536,46	44.719.663,68	47.011.820,50	0,25%	95,12%
PARAMOTI	172.385,21	26.255.594,49	44.805.507,87	0,38%	58,60%
BARROQUINHA	163.894,18	36.783.621,06	41.145.218,87	0,40%	89,40%
CATUNDA	120.318,66	29.454.803,25	30.459.877,30	0,40%	96,70%
GRANJEIRO	123.246,36	26.646.938,92	27.234.020,55	0,45%	97,84%
CHAVAL	135.791,68	27.568.173,11	28.319.640,95	0,48%	97,35%
TURURU	220.566,66	43.871.977,20	45.369.133,49	0,49%	96,70%
ERERE	111.527,55	19.990.015,26	20.453.142,86	0,55%	97,74%
ITAPIUNA	345.204,38	38.745.212,34	62.981.143,85	0,55%	61,52%
SENADOR SA	144.634,80	25.359.719,75	25.807.360,68	0,56%	98,27%
UMARI	134.436,12	22.990.737,02	23.921.687,42	0,56%	96,11%
APUIARES	237.435,82	31.455.914,16	41.842.654,82	0,57%	75,18%
MARTINOPOLE	195.956,80	28.791.685,81	30.079.749,51	0,65%	95,72%

MUNICÍPIO	Receitas Próprias	Receita de Transferências	Receita Corrente	% Rec.Próprias/ Rec Corrente	% Rec.Transf/ Rec.Corrente
CAPISTRANO	295.057,53	39.900.861,98	42.996.367,15	0,69%	92,80%
POTENGI	258.202,16	36.228.292,20	37.318.288,15	0,69%	97,08%
ALTANEIRA	224.468,04	23.810.635,81	31.759.556,40	0,71%	74,97%
BAIXIO	156.367,26	19.552.824,01	21.776.047,46	0,72%	89,79%
CHORO	317.110,59	41.440.975,86	44.041.858,69	0,72%	94,09%
BARRO	306.802,31	39.532.494,06	41.221.708,21	0,74%	95,90%
MASSAPE	754.318,21	67.060.789,13	101.999.415,62	0,74%	65,75%
MIRAIMA	235.560,81	30.044.968,74	31.217.827,55	0,75%	96,24%
SALITRE	350.223,46	45.359.139,15	46.954.176,83	0,75%	96,60%
PALMACIA	289.935,06	34.900.610,51	37.653.270,73	0,77%	92,69%
UMIRIM	469.959,13	58.470.803,42	61.129.358,72	0,77%	95,65%
JARDIM	472.535,45	55.377.441,60	59.050.209,13	0,80%	93,78%
PACUJA	197.851,11	19.899.540,04	24.859.327,52	0,80%	80,05%
SANTANA DO CARIRI	450.960,32	40.916.469,86	55.620.789,12	0,81%	73,56%
ARARENDA	252.903,72	28.451.202,62	30.070.015,46	0,84%	94,62%
BARREIRA	672.712,18	69.415.653,68	79.729.150,20	0,84%	87,06%
MULUNGU	324.208,97	29.239.414,42	38.364.242,69	0,85%	76,22%
ACARAPE	389.899,67	40.910.453,46	45.383.661,30	0,86%	90,14%
CARIRIACU	498.208,86	51.886.203,80	57.393.086,71	0,87%	90,40%
GRACA	436.395,87	37.512.999,21	50.401.717,94	0,87%	74,43%
QUIXELO	415.910,04	45.063.186,65	47.329.450,77	0,88%	95,21%
JAGUARETAMA	441.449,23	47.735.949,38	49.380.357,93	0,89%	96,67%
CROATA	399.879,39	41.672.005,97	44.046.460,06	0,91%	94,61%
ITAICABA	215.342,53	22.266.385,83	23.217.228,93	0,93%	95,90%
GUAIBUA	492.907,01	48.997.414,08	52.068.740,62	0,95%	94,10%
MONSENHOR TABOSA	422.270,24	43.095.397,93	44.682.596,98	0,95%	96,45%
COREAU	671.790,07	63.540.821,57	67.098.254,31	1,00%	94,70%
URUOCA	362.070,03	34.249.601,23	35.550.856,66	1,02%	96,34%
MADALENA	441.613,49	39.204.514,10	40.990.077,07	1,08%	95,64%
MORRINHOS	532.743,78	47.437.990,14	49.549.800,48	1,08%	95,74%
TEJUCUOCA	545.404,74	43.370.141,40	49.815.238,40	1,09%	87,06%
SANTANA DO ACARAU	653.386,79	57.098.579,12	59.539.067,24	1,10%	95,90%
IPAUMIRIM	296.117,55	25.558.805,18	26.725.463,90	1,11%	95,63%
SAO LUIS DO CURU	313.089,19	26.659.804,21	28.217.683,78	1,11%	94,48%
PEDRA BRANCA	985.030,16	81.314.695,82	84.753.080,80	1,16%	95,94%
MILHA	404.087,47	31.211.237,54	34.324.083,85	1,18%	90,93%
FORQUILHA	915.840,18	61.444.869,98	76.672.013,74	1,19%	80,14%
FRECHEIRINHA	498.078,94	40.214.992,01	41.816.196,15	1,19%	96,17%
MUCAMBO	439.646,10	34.795.985,07	36.680.574,28	1,20%	94,86%
PENTECOSTE	1.001.162,24	78.993.067,91	83.391.198,50	1,20%	94,73%
PORANGA	378.046,81	30.380.898,71	31.626.625,46	1,20%	96,06%
QUITERIANOPOLIS	681.442,34	51.375.993,23	56.000.317,41	1,22%	91,74%
INDEPENDENCIA	619.108,50	48.448.838,29	50.297.350,30	1,23%	96,32%
URUBURETAMA	566.445,33	43.643.190,35	46.014.507,57	1,23%	94,85%
BELA CRUZ	681.925,57	52.623.464,91	54.511.719,02	1,25%	96,54%
CATARINA	612.659,91	37.755.070,14	48.412.856,28	1,27%	77,99%
GROAIRAS	377.436,18	28.236.052,99	29.508.926,59	1,28%	95,69%
ITATIRA	958.278,72	50.934.153,19	75.095.558,18	1,28%	67,83%
PIQUET CARNEIRO	483.335,38	35.962.437,19	37.510.562,13	1,29%	95,87%
IBARETAMA	451.498,94	33.239.716,72	34.400.318,42	1,31%	96,63%
ARARIPE	851.028,28	56.677.802,19	64.684.213,50	1,32%	87,62%

MUNICÍPIO	Receitas Próprias	Receita de Transferências	Receita Corrente	% Rec.Próprias/ Rec Corrente	% Rec.Transf/ Rec.Corrente
CARIRE	646.937,12	46.265.032,72	48.483.037,39	1,33%	95,43%
MERUOCA	527.577,20	37.322.069,17	39.259.284,81	1,34%	95,07%
SABOIRO	504.910,15	35.536.108,40	37.771.856,55	1,34%	94,08%
PALHANO	369.583,45	25.460.163,78	27.195.264,44	1,36%	93,62%
AIUABA	521.068,12	36.173.433,00	37.801.125,78	1,38%	95,69%
ITAJAJE	1.501.326,58	89.979.433,59	106.255.354,81	1,41%	84,68%
CANINDE	2.907.995,08	128.848.193,69	203.177.994,13	1,43%	63,42%
OCARA	870.464,93	52.191.156,26	60.874.205,78	1,43%	85,74%
CARNAUBAL	641.099,34	41.834.968,62	44.225.583,19	1,45%	94,59%
HIDROLANDIA	712.184,85	46.473.066,11	48.884.110,55	1,46%	95,07%
JAGUARUANA	986.946,20	59.713.386,39	67.116.928,93	1,47%	88,97%
SAO JOAO JAGUARIBE	315.095,82	19.940.186,49	21.311.306,81	1,48%	93,57%
MARCO	950.051,74	56.790.570,56	63.742.630,63	1,49%	89,09%
PIRES FERREIRA	433.558,09	27.928.141,42	28.745.866,02	1,51%	97,16%
IBICUITINGA	589.900,73	35.531.740,71	38.723.496,93	1,52%	91,76%
ACOIARA	2.278.503,87	88.759.867,38	148.375.078,76	1,54%	59,82%
MORAUJO	451.549,57	27.859.207,44	28.883.981,01	1,56%	96,45%
SOLONOPOLE	882.009,52	47.833.795,78	56.674.036,32	1,56%	84,40%
ASSARE	798.763,71	41.741.332,71	50.918.921,69	1,57%	81,98%
VARZEA ALEGRE	1.638.849,43	97.679.521,87	104.582.874,23	1,57%	93,40%
NOVO ORIENTE	918.771,35	55.043.730,65	57.864.878,18	1,59%	95,12%
ALTO SANTO	620.671,08	34.582.409,70	38.014.237,41	1,63%	90,97%
MILAGRES	942.544,93	50.327.691,80	57.299.016,88	1,64%	87,83%
CEDRO	1.347.935,58	58.065.048,11	81.934.416,45	1,65%	70,87%
TARRAFAS	358.784,57	20.947.840,46	21.733.561,56	1,65%	96,38%
IPAPORANGA	499.800,47	27.699.284,57	29.335.170,65	1,70%	94,42%
CAMPOS SALES	1.202.059,31	48.799.505,00	69.599.948,63	1,73%	70,11%
LAVRAS MANGABEIRA	1.357.072,02	72.862.162,57	76.352.118,91	1,78%	95,43%
PARAMBU	1.131.325,68	59.658.577,81	63.352.561,41	1,79%	94,17%
GRANJA	1.904.653,49	97.669.542,55	105.402.253,87	1,81%	92,66%
VICOSA DO CEARA	2.177.642,41	100.584.726,98	118.563.660,57	1,84%	84,84%
IPUEIRAS	1.508.148,91	70.335.211,28	81.180.422,34	1,86%	86,64%
AMONTADA	1.923.877,01	89.876.353,26	103.102.534,91	1,87%	87,17%
ARACOIABA	1.205.210,94	58.494.043,17	64.455.020,87	1,87%	90,75%
TAMBORIL	1.398.199,35	67.114.492,65	74.936.193,42	1,87%	89,56%
CARIDADE	957.795,92	47.709.900,73	50.624.738,96	1,89%	94,24%
BOA VIAGEM	1.829.481,42	85.038.478,74	96.257.931,16	1,90%	88,34%
MOMBACA	1.448.079,86	71.182.470,22	76.179.973,47	1,90%	93,44%
AURORA	1.033.260,71	50.481.644,06	52.905.701,80	1,95%	95,42%
BANABUIU	1.021.599,02	48.386.667,75	52.361.479,76	1,95%	92,41%
CRUZ	1.283.695,14	55.948.643,26	65.329.352,15	1,96%	85,64%
SAO BENEDITO	2.106.797,31	84.990.501,07	107.016.403,58	1,97%	79,42%
IRACEMA	767.302,65	35.659.437,12	38.850.568,85	1,98%	91,79%
OROS	969.030,88	44.802.372,13	48.422.347,13	2,00%	92,52%
PINDORETAMA	1.052.866,53	46.738.519,68	51.022.939,88	2,06%	91,60%
IRAUCUBA	1.161.955,84	47.667.256,73	55.407.374,00	2,10%	86,03%
ANTONINA DO NORTE	442.552,41	19.844.655,11	20.871.948,24	2,12%	95,08%
CARIUS	914.730,57	40.872.044,33	43.125.090,46	2,12%	94,78%
GENERAL SAMPAIO	518.402,79	21.664.611,67	24.201.673,60	2,14%	89,52%
GUARACIABA DO NORTE	2.223.393,96	73.754.250,88	103.503.930,86	2,15%	71,26%
NOVA RUSSAS	1.342.680,12	55.262.354,39	62.314.872,68	2,15%	88,68%

MUNICÍPIO	Receitas Próprias	Receita de Transferências	Receita Corrente	% Rec.Próprias/ Rec Corrente	% Rec.Transf/ Rec.Corrente
ACARAU	2.813.885,30	105.676.169,72	125.038.501,55	2,25%	84,51%
CHOROZINHO	1.153.480,46	44.730.774,53	50.450.019,30	2,29%	88,66%
JAGUARIBARA	624.271,21	25.871.369,42	27.303.247,72	2,29%	94,76%
SENADOR POMPEU	1.323.866,58	53.527.141,52	57.360.922,24	2,31%	93,32%
CAMOCIM	3.640.390,10	114.617.270,90	156.623.820,35	2,32%	73,18%
DEP.IRAPUAN PINHEIRO	614.403,44	23.850.623,64	26.369.428,37	2,33%	90,45%
NOVA OLINDA	1.192.617,88	38.731.006,26	47.378.542,96	2,52%	81,75%
BARBALHA	6.146.561,96	183.173.912,73	242.792.522,26	2,53%	75,44%
ITAIPOCA	6.529.816,42	221.559.068,10	257.076.052,09	2,54%	86,18%
FARIAS BRITO	1.349.633,69	44.917.801,34	52.083.625,46	2,59%	86,24%
VARJOTA	1.293.196,04	45.099.198,29	48.839.735,18	2,65%	92,34%
MARANGUAPE	5.267.275,17	169.848.292,99	193.423.822,68	2,72%	87,81%
PACOTI	1.128.389,91	36.562.950,85	41.418.374,39	2,72%	88,28%
POTIRETAMA	769.770,85	26.608.707,19	28.068.607,99	2,74%	94,80%
ARNEIROZ	973.732,48	33.138.602,36	34.575.749,37	2,82%	95,84%
QUIXERAMOBIM	4.518.788,59	134.605.879,06	159.838.691,48	2,83%	84,21%
SANTA QUITERIA	2.580.961,88	78.030.843,35	90.737.812,74	2,84%	86,00%
PARACURU	3.371.923,23	75.517.360,79	117.175.662,85	2,88%	64,45%
ICO	3.507.688,07	104.206.644,86	120.134.469,35	2,92%	86,74%
ARACATI	8.296.457,95	191.610.271,99	271.213.193,11	3,06%	70,65%
UBAJARA	2.567.928,60	63.306.686,68	83.962.415,98	3,06%	75,40%
MORADA NOVA	4.238.267,51	106.426.000,73	132.166.323,16	3,21%	80,52%
IPU	3.052.269,55	80.537.779,75	92.908.842,44	3,29%	86,68%
RUSSAS	5.019.872,14	135.974.142,85	152.076.117,30	3,30%	89,41%
IBIAPINA	1.877.773,81	52.386.185,20	56.575.842,36	3,32%	92,59%
PACATUBA	5.933.898,81	150.359.691,61	177.957.341,18	3,33%	84,49%
REDENCAO	2.583.214,40	66.380.085,48	77.628.012,91	3,33%	85,51%
JAGUARIBE	3.236.194,65	83.823.152,86	96.747.239,37	3,34%	86,64%
CASCAVEL	5.010.486,93	127.145.194,72	149.398.455,86	3,35%	85,10%
JUCAS	1.852.484,52	48.592.666,33	55.130.734,02	3,36%	88,14%
QUIXERE	1.718.878,73	45.352.734,43	51.202.135,61	3,36%	88,58%
MAURITI	2.965.428,45	79.601.068,72	88.038.411,50	3,37%	90,42%
TABULEIRO DO NORTE	2.562.636,17	69.599.212,74	75.732.849,72	3,38%	91,90%
ALCANTARAS	1.256.521,23	34.915.715,45	36.808.161,63	3,41%	94,86%
BATURITE	2.528.313,06	65.794.562,45	72.776.218,35	3,47%	90,41%
CRATEUS	5.190.246,58	137.819.674,17	148.502.307,52	3,50%	92,81%
TIANGUA	6.155.048,33	161.918.980,94	175.380.852,31	3,51%	92,32%
PACAJUS	4.565.115,86	106.920.580,13	125.017.526,59	3,65%	85,52%
PENAFORTE	1.141.071,73	24.984.274,18	31.154.927,98	3,66%	80,19%
LIMOEIRO DO NORTE	4.506.621,60	92.751.589,14	114.498.622,43	3,94%	81,01%
QUIXADA	7.343.222,31	156.841.733,98	181.658.781,09	4,04%	86,34%
PARAIPABA	3.112.823,38	63.149.193,94	73.439.016,59	4,24%	85,99%
ITAREMA	4.788.110,55	91.319.656,81	111.983.843,99	4,28%	81,55%
PEREIRO	1.622.978,96	34.615.623,24	37.673.906,38	4,31%	91,88%
FORTIM	1.956.619,55	35.626.586,52	43.480.460,92	4,50%	81,94%
BEBERIBE	5.461.222,59	94.485.612,00	116.179.334,15	4,70%	81,33%
HORIZONTE	8.569.471,87	145.353.873,44	182.163.271,38	4,70%	79,79%
ABAIARA	1.475.409,84	26.920.957,18	28.897.464,97	5,11%	93,16%
SOBRAL	43.670.121,69	677.671.481,31	827.601.210,24	5,28%	81,88%
CRATO	13.330.295,71	210.549.837,17	251.052.436,48	5,31%	83,87%
ICAPUI	4.470.867,74	69.677.091,58	82.799.215,47	5,40%	84,15%

MUNICÍPIO	Receitas Próprias	Receita de Transferências	Receita Corrente	% Rec.Próprias/ Rec Corrente	% Rec.Transf/ Rec.Corrente
MISSAO VELHA	4.054.371,59	64.744.131,85	74.740.121,69	5,42%	86,63%
TAUA	6.796.783,66	107.920.009,55	124.369.913,63	5,46%	86,77%
TRAIRI	6.212.350,85	100.482.922,71	110.196.933,73	5,64%	91,18%
GUARAMIRANGA	1.926.444,73	24.298.546,84	33.897.566,14	5,68%	71,68%
MARACANAU	41.890.142,70	558.071.615,84	703.042.714,80	5,96%	79,38%
BREJO SANTO	10.926.131,18	111.026.005,77	169.154.536,80	6,46%	65,64%
JUAZEIRO DO NORTE	42.362.621,63	358.756.369,01	637.844.055,53	6,64%	56,25%
IGUATU	14.159.918,09	159.489.596,52	205.004.533,99	6,91%	77,80%
ITAITINGA	7.676.300,82	75.044.163,21	98.529.252,84	7,79%	76,16%
CAUCAIA	62.571.627,68	567.397.173,59	739.793.226,02	8,46%	76,70%
JIJOCA JERICOACOARA	8.028.593,89	50.623.431,70	61.895.298,87	12,97%	81,79%
EUSEBIO	50.536.377,57	173.723.216,02	271.017.108,08	18,65%	64,10%
FORTALEZA	1.308.147.428,82	4.316.637.846,15	6.791.547.658,61	19,26%	63,56%
JATI	6.228.333,13	23.713.839,70	30.971.438,18	20,11%	76,57%
AQUIRAZ	50.942.349,80	167.121.886,82	244.227.339,89	20,86%	68,43%
SAO GONCALO AMARANTE	71.081.907,61	149.711.572,81	242.542.059,15	29,31%	61,73%
TOTAL	1.997.429.464,39	17.565.923.714,71	22.886.837.836,70	8,73%	76,75%

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e SIM

A partir do indicador em tela é possível inferir que o nível de dependência dos municípios em relação às transferências intragovernamentais é muito elevado já que 96% dos municípios cearenses não geraram, a partir da arrecadação própria, nem 10% de suas receitas correntes no exercício de 2017.

Até mesmo municípios que apresentaram uma elevada arrecadação própria dentro da realidade dos 184, como Sobral, Maracanaú, Juazeiro do Norte e Caucaia, obtiveram resultados para o indicador em comento abaixo da média total, que foi de 8,73%.

Os dados apontam, portanto, que nem sempre um município que possui uma arrecadação própria substancial necessariamente explora todo o seu potencial de tributação e é menos dependente das transferências intragovernamentais. O contrário também ocorre, ou seja, nem sempre um município com baixo valor de arrecadação própria necessariamente teria um como alavancar os resultados tributários.

3.4.2 - Participação da receita própria sobre o total das despesas com pessoal e encargos

Indicador = Receita Própria / Despesas Pessoal e Encargos Sociais

O gasto com pessoal é a principal despesa do orçamento dos municípios brasileiros, com o comprometimento excessivo da receita corrente para honrar os

compromissos decorrentes da folha, implicando na redução dos recursos destinados para outros fins, afetando as políticas públicas. Por isso mesmo a LRF estabeleceu um limite prudencial e um teto para tais despesas: 57% e 60% da Receita Corrente Líquida - RCL, respectivamente.

Ocorre que, em relação à receita própria dos municípios, esta não é suficiente sequer para pagar as despesas com a manutenção da máquina administrativa.

O indicador mede o percentual dos gastos com pessoal e encargos que a receita própria é capaz de cobrir. Quanto menor o índice, menor o grau de significância da receita própria no custeio de suas despesas daquela natureza e, conseqüentemente, maior é o comprometimento das transferências, menor o saldo residual da receita corrente para financiamento de políticas públicas e, portanto, maior é o nível de dependência por fontes oriundas da União e do Estado.

Eis os resultados para o exercício de 2017.

QUADRO 25

Despesas própria / despesas com pessoal e encargos

MUNICÍPIO	Receitas Próprias	Despesas com Pessoal e Encargos	% Rec.Próprias / Despesas Pessoal
RERIUTABA	115.536,46	25.771.855,00	0,45%
PORTEIRAS	113.853,82	19.341.946,00	0,59%
PARAMOTI	172.385,21	29.146.970,00	0,59%
CATUNDA	120.318,66	18.370.882,00	0,65%
ARATUBA	131.060,51	19.340.709,00	0,68%
CHAVAL	135.791,68	19.492.533,00	0,70%
BARROQUINHA	163.894,18	20.328.677,00	0,81%
CAPISTRANO	295.057,53	30.853.098,00	0,96%
APUIARES	237.435,82	23.904.084,00	0,99%
ERERE	111.527,55	11.218.639,00	0,99%
TURURU	220.566,66	20.306.803,00	1,09%
MARTINOPOLE	195.956,80	17.318.798,00	1,13%
MIRAIMA	235.560,81	20.647.418,00	1,14%
ITAPIUNA	345.204,38	29.899.153,00	1,15%
GRANJEIRO	123.246,36	9.954.843,00	1,24%
JARDIM	472.535,45	37.657.971,00	1,25%
UMARI	134.436,12	10.444.052,00	1,29%
BARRO	306.802,31	23.425.048,00	1,31%
CARIRIACU	498.208,86	37.865.500,00	1,32%
BAIXIO	156.367,26	11.721.224,00	1,33%
SALITRE	350.223,46	24.230.430,00	1,45%
CHORO	317.110,59	21.495.131,00	1,48%
GUAIUBA	492.907,01	33.260.111,00	1,48%
SENADOR SA	144.634,80	9.593.777,00	1,51%
MONSENHOR TABOSA	422.270,24	26.895.888,00	1,57%

MUNICÍPIO	Receitas Próprias	Despesas com Pessoal e Encargos	% Rec.Próprias / Despesas Pessoal
ITAICABA	215.342,53	13.378.117,00	1,61%
CROATA	399.879,39	24.113.590,00	1,66%
POTENGI	258.202,16	15.538.918,00	1,66%
SANTANA DO CARIRI	450.960,32	27.037.968,00	1,67%
SANTANA DO ACARAU	653.386,79	38.422.420,00	1,70%
ARARENDA	252.903,72	14.792.040,00	1,71%
MADALENA	441.613,49	25.726.732,00	1,72%
IPAUMIRIM	296.117,55	17.123.888,00	1,73%
ACARAPE	389.899,67	22.468.841,00	1,74%
QUIXELO	415.910,04	22.636.218,00	1,84%
MASSAPE	754.318,21	41.038.507,00	1,84%
ALTANEIRA	224.468,04	12.189.203,00	1,84%
BELA CRUZ	681.925,57	36.254.058,00	1,88%
PALMACIA	289.935,06	15.401.078,00	1,88%
UMIRIM	469.959,13	24.621.241,00	1,91%
URUBURETAMA	566.445,33	28.462.291,00	1,99%
PACUJA	197.851,11	9.928.336,00	1,99%
GRACA	436.395,87	21.710.786,00	2,01%
INDEPENDENCIA	619.108,50	30.275.021,00	2,04%
MULUNGU	324.208,97	15.706.736,00	2,06%
PEDRA BRANCA	985.030,16	47.579.600,00	2,07%
URUOCA	362.070,03	17.437.948,00	2,08%
JAGUARETAMA	441.449,23	21.030.389,00	2,10%
ITAPAJE	1.501.326,58	69.749.725,00	2,15%
JAGUARUANA	986.946,20	44.476.976,00	2,22%
MORRINHOS	532.743,78	23.887.717,00	2,23%
MILHA	404.087,47	17.782.178,00	2,27%
SABOEIRO	504.910,15	22.178.327,00	2,28%
PENTECOSTE	1.001.162,24	43.497.829,00	2,30%
PORANGA	378.046,81	16.127.304,00	2,34%
QUITERIANOPOLIS	681.442,34	28.876.305,00	2,36%
SAO LUIS DO CURU	313.089,19	13.231.277,00	2,37%
ARARIPE	851.028,28	35.699.901,00	2,38%
IBARETAMA	451.498,94	18.818.532,00	2,40%
MUCAMBO	439.646,10	17.839.395,00	2,46%
GROAIRAS	377.436,18	15.236.741,00	2,48%
TEJUCUOCA	545.404,74	21.647.218,00	2,52%
CANINDE	2.907.995,08	113.868.382,00	2,55%
COREAU	671.790,07	26.284.421,00	2,56%
BARREIRA	672.712,18	26.230.279,00	2,56%
FRECHEIRINHA	498.078,94	19.333.054,00	2,58%
CARIRE	646.937,12	24.870.591,00	2,60%
ACOPIARA	2.278.503,87	85.844.054,00	2,65%
MERUOCA	527.577,20	19.812.607,00	2,66%
TARRAFAS	358.784,57	13.466.784,00	2,66%
BOA VIAGEM	1.829.481,42	68.008.727,00	2,69%
MARCO	950.051,74	35.182.739,00	2,70%
CARNAUBAL	641.099,34	23.731.538,00	2,70%

MUNICÍPIO	Receitas Próprias	Despesas com Pessoal e Encargos	% Rec.Próprias / Despesas Pessoal
OCARA	870.464,93	31.832.256,00	2,73%
PALHANO	369.583,45	13.255.937,00	2,79%
SAO JOAO DO JAGUARIBE	315.095,82	10.861.064,00	2,90%
PIQUET CARNEIRO	483.335,38	16.393.871,00	2,95%
MILAGRES	942.544,93	30.739.117,00	3,07%
IRACEMA	767.302,65	24.941.271,00	3,08%
CATARINA	612.659,91	19.827.225,00	3,09%
ARACOIABA	1.205.210,94	38.933.229,00	3,10%
ASSARE	798.763,71	25.232.348,00	3,17%
IPUEIRAS	1.508.148,91	47.498.783,00	3,18%
NOVO ORIENTE	918.771,35	28.924.063,00	3,18%
AIUABA	521.068,12	16.163.798,00	3,22%
AMONTADA	1.923.877,01	58.003.475,00	3,32%
CAMPOS SALES	1.202.059,31	36.156.300,00	3,32%
HIDROLANDIA	712.184,85	21.254.103,00	3,35%
VICOSA DO CEARA	2.177.642,41	63.353.922,00	3,44%
IBICUITINGA	589.900,73	17.093.628,00	3,45%
FORQUILHA	915.840,18	26.247.235,00	3,49%
GENERAL SAMPAIO	518.402,79	14.809.100,00	3,50%
SOLONOPOLE	882.009,52	24.918.990,00	3,54%
JAGUARIBARA	624.271,21	17.489.786,00	3,57%
IPAPORANGA	499.800,47	13.974.134,00	3,58%
GRANJA	1.904.653,49	53.163.250,00	3,58%
ALTO SANTO	620.671,08	16.972.558,00	3,66%
MORAUJO	451.549,57	12.192.608,00	3,70%
MOMBACA	1.448.079,86	38.403.146,00	3,77%
CRUZ	1.283.695,14	33.743.041,00	3,80%
AURORA	1.033.260,71	26.970.221,00	3,83%
NOVA RUSSAS	1.342.680,12	34.970.289,00	3,84%
VARZEA ALEGRE	1.638.849,43	41.922.938,00	3,91%
LAVRAS DA MANGABEIRA	1.357.072,02	34.637.604,00	3,92%
ANTONINA DO NORTE	442.552,41	11.217.196,00	3,95%
BANABUIU	1.021.599,02	25.761.712,00	3,97%
ITATIRA	958.278,72	24.139.571,00	3,97%
OROS	969.030,88	24.227.599,00	4,00%
MARANGUAPE	5.267.275,17	130.664.072,00	4,03%
ACARAU	2.813.885,30	69.357.744,00	4,06%
TAMBORIL	1.398.199,35	34.250.597,00	4,08%
CHOROZINHO	1.153.480,46	27.716.865,00	4,16%
QUIXERAMOBIM	4.518.788,59	107.169.695,00	4,22%
SENADOR POMPEU	1.323.866,58	31.035.041,00	4,27%
PARAMBU	1.131.325,68	26.513.868,00	4,27%
SAO BENEDITO	2.106.797,31	49.174.215,00	4,28%
ITAPIPOCA	6.529.816,42	151.424.272,00	4,31%
IRAUCUBA	1.161.955,84	26.631.661,00	4,36%
CARIUS	914.730,57	19.857.649,00	4,61%
DEP. IRAPUAN PINHEIRO	614.403,44	13.246.244,00	4,64%
PARACURU	3.371.923,23	70.637.031,00	4,77%

MUNICÍPIO	Receitas Próprias	Despesas com Pessoal e Encargos	% Rec.Próprias / Despesas Pessoal
ICO	3.507.688,07	72.166.192,00	4,86%
CEDRO	1.347.935,58	27.335.163,00	4,93%
MORADA NOVA	4.238.267,51	84.219.638,00	5,03%
PIRES FERREIRA	433.558,09	8.512.295,00	5,09%
CAMOCIM	3.640.390,10	71.433.206,00	5,10%
GUARACIABA DO NORTE	2.223.393,96	43.500.584,00	5,11%
FARIAS BRITO	1.349.633,69	26.275.912,00	5,14%
SANTA QUITERIA	2.580.961,88	48.947.462,00	5,27%
VARJOTA	1.293.196,04	24.337.988,00	5,31%
PINDORETAMA	1.052.866,53	19.002.740,00	5,54%
NOVA OLINDA	1.192.617,88	20.909.295,00	5,70%
CARIDADE	957.795,92	16.573.151,37	5,78%
PACAJUS	4.565.115,86	77.508.909,00	5,89%
BATURITE	2.528.313,06	42.636.017,00	5,93%
PACOTI	1.128.389,91	18.724.390,00	6,03%
UBAJARA	2.567.928,60	42.479.057,00	6,05%
CASCAVEL	5.010.486,93	81.267.758,00	6,17%
MAURITI	2.965.428,45	47.746.427,00	6,21%
REDENCAO	2.583.214,40	39.778.970,00	6,49%
CRATEUS	5.190.246,58	76.359.550,00	6,80%
IPU	3.052.269,55	44.854.007,00	6,80%
RUSSAS	5.019.872,14	72.845.522,00	6,89%
QUIXERE	1.718.878,73	24.791.129,00	6,93%
IBIAPINA	1.877.773,81	27.067.900,00	6,94%
POTIRETAMA	769.770,85	11.059.973,00	6,96%
PARAIPABA	3.112.823,38	44.580.621,00	6,98%
PENAFORTE	1.141.071,73	16.092.646,00	7,09%
BEBERIBE	5.461.222,59	76.830.498,00	7,11%
QUIXADA	7.343.222,31	100.748.882,00	7,29%
PACATUBA	5.933.898,81	81.185.796,00	7,31%
JUCAS	1.852.484,52	24.877.532,00	7,45%
TIANGUA	6.155.048,33	82.389.805,00	7,47%
ARACATI	8.296.457,95	111.011.490,00	7,47%
BARBALHA	6.146.561,96	81.823.054,00	7,51%
HORIZONTE	8.569.471,87	112.412.182,00	7,62%
LIMOEIRO DO NORTE	4.506.621,60	58.124.976,00	7,75%
JAGUARIBE	3.236.194,65	41.615.294,00	7,78%
TAUA	6.796.783,66	86.782.398,00	7,83%
FORTIM	1.956.619,55	23.828.505,00	8,21%
PEREIRO	1.622.978,96	19.314.277,00	8,40%
TABULEIRO DO NORTE	2.562.636,17	30.073.477,00	8,52%
ALCANTARAS	1.256.521,23	14.298.430,00	8,79%
ARNEIROZ	973.732,48	10.874.772,00	8,95%
ABAIARA	1.475.409,84	15.757.174,00	9,36%
ITAREMA	4.788.110,55	48.774.138,00	9,82%
TRAIRI	6.212.350,85	61.765.059,00	10,06%
MISSAO VELHA	4.054.371,59	38.329.691,00	10,58%
ICAPUI	4.470.867,74	41.756.899,00	10,71%

MUNICÍPIO	Receitas Próprias	Despesas com Pessoal e Encargos	% Rec.Próprias / Despesas Pessoal
CRATO	13.330.295,71	121.635.734,00	10,96%
MARACANAU	41.890.142,70	342.081.561,00	12,25%
IGUATU	14.159.918,09	114.676.409,00	12,35%
ITAITINGA	7.676.300,82	53.782.760,00	14,27%
GUARAMIRANGA	1.926.444,73	13.196.525,00	14,60%
JUAZEIRO DO NORTE	42.362.621,63	272.915.853,00	15,52%
BREJO SANTO	10.926.131,18	67.494.721,00	16,19%
CAUCAIA	62.571.627,68	326.642.890,00	19,16%
JIJOCA DE JERICOACOARA	8.028.593,89	32.832.096,00	24,45%
SOBRAL	43.670.121,69	160.862.220,00	27,15%
EUSEBIO	50.536.377,57	138.049.112,00	36,61%
FORTALEZA	1.308.147.428,82	3.505.998.241,00	37,31%
JATI	6.228.333,13	15.739.893,00	39,57%
AQUIRAZ	50.942.349,80	119.351.433,00	42,68%
SAO GONCALO DO AMARANTE	71.081.907,61	120.785.122,00	58,85%
TOTAL	1.997.429.464,39	11.374.571.790,37	17,56%

Fonte: Dados extraídos do SIM e SICONFI

Receitas Próprias - (IPTU, ISS, ITBI, TAXAS e CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA)

Despesas com Pessoal e Encargos - Referente a rubrica 3.1.00.00.00.00 - Pessoal e Encargos Sociais

Note-se, por exemplo, o Município de São Gonçalo do Amarante, que apresentou o melhor resultado para o indicador. Significa dizer que a sua arrecadação própria no exercício de 2017 conseguiu financiar 58,85% das despesas com pessoal, permitindo-se inferir que os 41,15% restantes foram custeados com recursos oriundos de outras fontes, principalmente das transferências correntes.

Da mesma forma, o Município de Reriutaba, que apresentou o pior resultado, somente conseguiu suprir com a totalidade dos recursos oriundos de sua arrecadação própria 0,45% dos gastos com a pessoal. Ou seja, as demais receitas, substancialmente as transferências, foram utilizadas para arcar com 99,55% daquelas despesas, levando a supor que os demais gastos restaram comprometidos.

Quando os valores são avaliados para a totalidade dos 184 municípios, percebe-se que, em média, apenas 17,56% dos gastos com pessoal são suportados pela receita proveniente da esforço próprio de arrecadação dos tributos de sua competência.

3.5 Fragilidades detectadas durante a fase de evidenciação

Nesta seção, serão apresentados os achados constatados durante a inspeção realizada em 12 municípios que compuseram a amostra selecionada, cujos critérios foram anteriormente detalhados.

As fragilidades foram detectadas a partir da coleta de dados junto às áreas responsáveis pela arrecadação das receitas próprias nos 12 municípios, relacionadas às atividades de previsão, lançamento, arrecadação, fiscalização, cobrança, inscrição em dívida ativa e recuperação fiscal, bem como às demandas quanto à estrutura física e de pessoal da área, incluindo plano de cargos, carreira e remuneração e capacitação dos agentes, mediante: 1) entrevista com o respectivo secretário municipal, conforme roteiro constante do Apêndice I; 2) aplicação de questionário aos agentes públicos lotados no setor, conforme Apêndice II; 3) requisição de documentos comprobatórios Apêndice IV; 4) observação direta quanto aos aspectos estruturais Apêndice III; e 5) informações disponíveis nos sítios eletrônicos dos municípios.

Importante destacar que as informações e dados disponibilizados à equipe foram cautelosamente evidenciados quando da inspeção *in loco*.

Assim, explanar-se-á a seguir os achados de auditoria para cada uma das referidas questões, correlacionando-os com os respectivos critérios, evidências, causas, efeitos, recomendações/determinações e benefícios esperados.

Boas práticas reconhecidas ao longo da auditoria também serão disseminadas nesta seção, uma vez que estas podem ser adotadas pelos gestores na condução das ações que carecem de melhoria.

Ressalte-se que, não obstante as fragilidades a seguir delineadas tenham sido diretamente decorrentes da situação encontrada nos municípios visitados, as recomendações/determinações serão extrapoladas para o universo dos 184 municípios do Estado do Ceará considerando que o trabalho ora executado objetivou um diagnóstico amplo da atual situação tributária e, por este motivo, não se restringirá àqueles que foram visitados. Até porque a inspeção realizada é apenas um item dentre aqueles que foram mensurados na conclusão da auditoria.

À respeito, forçoso repisar que a amostra foi selecionada criteriosamente para albergar municípios com níveis diferenciados de urbanização, população e desenvolvimento econômico, conforme explicitado no item 1.4.1 do presente relatório, justamente para que as inferências pudessem refletir diversas realidades.

A seguir, seguem os resultados para cada uma das questões de auditoria constantes da Matriz de Achados, ora reproduzidos, motivo pelo qual seguem a numeração ali constante para uma melhor compreensão.

1. Em que medida a legislação tributária municipal está aderente à legislação vigente, consolidada em texto único para cada um dos tributos de sua competência?

1.1 Achado de auditoria 1

Não consolidação da legislação vigente, relativa a cada um dos tributos da competência dos municípios, nos termos do Art. 212 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966).

1.1.1 Critério

Foi utilizado como fundamento para a análise desta questão de auditoria o Art. 212 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), o qual dispõe que:

Art. 212. Os Poderes Executivos federal, estaduais e municipais expedirão, por decreto, dentro de 90 (noventa) dias da entrada em vigor desta Lei, a consolidação, em texto único, da legislação vigente, relativa a cada um dos tributos, repetindo-se esta providência até o dia 31 de janeiro de cada ano.

1.1.2 Evidências

1.1.2.1 Entrevista com o Secretário

Por unanimidade, os 12 secretários municipais entrevistados, responsáveis pela administração tributária dos municípios escolhidos para a visita, em resposta ao quesito 1 (vide Apêndice I), declararam que o município não expediu, por meio de decreto, a **consolidação** em texto único da legislação vigente, relativa a cada um dos tributos de sua competência, como também não promoveu a **atualização** a cada ano, nos termos do art. 212 do Código Tributário Nacional, muito embora todos possuam as respectivas leis do IPTU, ISS e ITBI.

1.1.2.2 Requisição de Documentos

Mediante formulário Requisição de Documentos, foi solicitado:

1. Código Tributário Municipal, se houver.

2. Legislação que instituiu os tributos de competência do município, se houver.

As evidências coletadas corroboram com a conclusão obtida a partir da entrevista com os Secretários de que, apesar de existir o CTM e a instituição de todos os tributos, a legislação não é atualizada sistematicamente e, em muitos casos, não se encontra consolidada. Por exemplo, os Códigos Tributários mais recentes datam de 2013 e são dos municípios de Aquiraz, Granjeiro, Itapajé e São Gonçalo do Amarante, mesmo que tenha havido alterações posteriores. Ressalte-se que Jati não apresentou a documentação pertinente e nem foi possível acessá-la na página eletrônica do município.

1.1.2.3 Informações disponíveis nos portais eletrônicos dos municípios

Importante relatar que ao buscar a versão *on-line* da legislação tributária no *site* dos municípios selecionados na amostra, identificou-se, em 11 deles, dificuldades de navegabilidade para se obter o *link* de acesso às leis. Apenas no Município de Guaramiranga foi possível acessar os normativos com facilidade.

1.1.3 Causas

- Inobservância das exigências legais pelos gestores municipais em razão do desconhecimento da obrigatoriedade contida no Código Tributário Nacional.

1.1.4 Efeitos

- Comprometimento da transparência da gestão tributária;
- Deficiência na gestão tributária;
- Dificuldade de acesso à legislação tributária pelo contribuinte.

1.1.5 Boas práticas

- O Município de São Paulo consolidou em texto único a legislação vigente relativa a cada um dos tributos. O texto encontra-se disponível na página eletrônica <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/fazenda/legislacao/>.

1.1.6 Determinações

- Aos Municípios, para que cumpram o Art. 212 do CTN, consolidando a legislação vigente, relativa a cada um dos tributos de sua competência, por meio de decreto, a cada ano, garantindo a transparência da gestão tributária.

1.1.7 Benefícios esperados

- Consolidação das leis tributárias atualizada em único instrumento legal;
- Ampliação ao acesso da legislação atualizada pelo contribuinte;
- Maior transparência da gestão tributária do município;
- Melhoria na gestão tributária municipal.

2. Os processos de trabalho estabelecidos pelo município nas atividades da administração tributária, nas dimensões do planejamento, arrecadação, fiscalização e cobrança dos tributos de sua competência, tem contribuído para maximizar o potencial da receita pública própria municipal?

2.1 Como é calculada a previsão da receita anual?

2.1.1 Achado de auditoria 2

O cálculo da previsão da receita não é realizado de acordo com os critérios impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

2.1.1.1 Critério

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que impôs normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, incluiu o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas como um de seus objetivos principais.

O art. 11 do citado normativo estabeleceu que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Em seu Art. 12, *caput*, são especificados os itens norteadores para as previsões de receita:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Também foram utilizados como critério os §§ 1º e 3º do Art. 12:

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Outro mandamento que se relaciona ao cálculo da previsão da receita diz respeito ao suporte que deveria ser dado pela União, especificamente aos municípios, para implementar as alterações na gestão fiscal introduzidas pela LRF:

Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

§ 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

2.1.1.2 Evidências

2.1.1.2.1 Entrevista com o Secretário

A totalidade dos Secretários responsáveis pela administração tributária dos 12 municípios visitados, em resposta ao quesito 2 da entrevista (vide apêndice I), responderam que **não há equipe estruturada no município para a elaboração dos cálculos de previsão da receita.**

Foi observado que, em alguns municípios, o próprio secretário titular da administração tributária é o único responsável por tal atividade, sem envolvimento dos membros do setor. Nos demais, a projeção da receita é realizada pela assessoria contábil contratada, prática mais comum.

Relevante ressaltar que a maioria dos municípios realiza os cálculos tomando por base apenas os valores do exercício anterior e com aplicação do índice inflacionário. Caucaia foi o município que mais se aproximou da metodologia definida na LRF pois, além do histórico da receita, considera ainda as informações fornecidas pelas coordenadorias responsáveis por cada um dos tributos, acrescentando uma meta desafio, a cada ano, para a arrecadação.

Ademais, além de não possuírem pessoal próprio capacitado, os secretários foram unânimes em afirmar que não há guias/normativos para a elaboração dos cálculos de previsão de receita (resposta ao quesito 3 da entrevista).

Complementando, instados a comentar as dificuldades para a realização da estimativa da receita (quesito 4), apontaram a complexidade para sistematizar o processo nos termos impostos pela LRF (art.12).

2.1.1.2.2 Requisição de Documentos

Foram solicitados os seguintes documentos para evidenciar o achado de auditoria da questão em epígrafe.

3. Documentos que demonstrem a metodologia de cálculo e as premissas utilizadas para estimativa técnica e precisa da receita pública nos valores então consignados no Projeto da Lei Orçamentária Anual.

4. Previsão inicial e atual da receita por cada um dos tributos e impostos (2017).

Nos termos declarados pelos próprios Secretários municipais, nenhum dos 12 municípios apresentou guias/normativos para a elaboração dos cálculos de previsão de receita.

Quanto à comprovação do item 4 da requisição de documentos, a não apresentação dos controles pertinentes corrobora o entendimento de que as previsões da receita realizadas pelos municípios em estudo são falhas quanto à refletir o real potencial de arrecadação, o que torna as leis orçamentárias meras peças fictícias de planejamento.

Por consequência, torna-se comum e frequente aos gestores públicos a realização de ajustes no planejamento inicial, bem como, o reestabelecimento das previsões orçamentárias e a realocação de recursos, a fim de se evitar penalidades, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1.1.3 Causas

- Inexistência de quadro próprio especializado para realização das atividades relacionadas ao cálculo da previsão da receita;
- Ausência de procedimentos padronizados para a realização do cálculo da previsão da receita;

- Dificuldade para projeção da receita em razão da complexidade nos procedimentos apontados na LRF;
- Não promoção, pela União, de assistência técnica (treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e transferência de tecnologia) e de cooperação financeira aos Municípios para a modernização de suas administrações tributárias (art. 65 da LRF);
- Fragilidade no controle e atualização de base de dados de referência para cada um dos tributos municipais de forma a permitir uma projeção da arrecadação própria mais adequada a real capacidade contributiva dos contribuintes.

2.1.2.4 Efeitos

- Inconsistências nas projeções das receitas próprias municipais

2.1.2.5 Recomendações

- Aos Municípios, para adequar a estrutura de pessoal de forma a garantir a realização do cálculo da previsão da receita de acordo com os critérios impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de projetar suas receitas de forma mais consistente e realista;
- Aos Municípios, para dotar a área de administração tributária de procedimentos, rotinas, controles, etc, de forma a padronizar as atividades inerentes ao cálculo da previsão da receita; e
- Dar ciência ao Tribunal de Contas da União acerca das fragilidades identificadas no presente item, que tratam da efetividade das ações da União quanto à assistência técnica (treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e transferência de tecnologia) e cooperação financeira aos Municípios visando a modernização de suas administrações tributárias (art. 65 da LRF);
- Aos Municípios, para projetar adequadamente o montante de arrecadação própria, apoiada na legislação vigente e em uma base de dados de referência consistente e atualizada, considerando as metas fiscais propostas nos orçamentos, conjugada com a real capacidade contributiva dos contribuintes.

2.1.2.6 Benefícios esperados

- Sistematização do processo de previsão da receita;
- Realização de previsão de receitas próprias mais consistente;
- Dimensionamento do orçamento municipal mais realista.

2.2 O município tem maximizado o potencial de arrecadação dos tributos de sua competência (IPTU, ISS, ITBI, COSIP)?

2.2.1 Achado de auditoria 3

Desconhecimento do potencial de arrecadação própria pelos municípios e, por consequência, a não otimização do recolhimento das receitas próprias de sua competência.

2.2.1.1 Critério

A Constituição Federal de 88 conferiu especial destaque a administração tributária dos entes públicos como atividade essencial do Estado:

Art. 37. Omissis

.....
XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....
XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o **desempenho** das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Dispõe, ainda, sobre a competência municipal para a instituição e arrecadação de tributos, nos termos do art. 30, III, e os estabelece conforme art. 145 c/c 156, I, II e III.

Art. 30. Compete aos Municípios:

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

.....
Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

.....
Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - 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;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Constitui, ainda, receita municipal a contribuição prevista no art. 149-A da CF:

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

O Art. 182 da Carta Magna também foi utilizado como critério já que em seu §1º dispõe sobre o plano diretor. Ao ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, este instrumento se relaciona à possibilidade de melhoria na arrecadação dos tributos municipais.

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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, também foi utilizado como critério, uma vez que estabelece como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência municipal.

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

2.2.1.2 Evidências

2.2.1.2.1 Entrevista com o Secretário

Durante a entrevista foi investigada a existência dos seguintes instrumentos que auxiliam sobremaneira a identificação da capacidade

contributiva potencial dos contribuintes, cujos resultados encontram-se abaixo consolidados.

INSTRUMENTO	SIM	%	NÃO	%
Cadastro de contribuintes atualizado	4	33,33%	8	66,67%
Cadastro de empresas prestadoras de serviço domiciliadas no município	5	41,67%	7	58,33%
Montante dos serviços prestados pelas empresas domiciliadas no município	3	25%	9	75%
Cadastro Imobiliário	4	33,33%	8	66,67%
Planta Genérica de Valores (PGV)	7	58,33%	5	41,67%
Plano Diretor *	1	16,67%	5	83,33%
Legislação que dispõe sobre a obrigação acessória aos titulares de cartórios de registro de imóveis e distribuidores para informar à prefeitura sobre transações imobiliárias ocorridas	2	16,67%	10	83,33%
Registro de transações imobiliárias ocorridas	9	75%	3	25%
Relação de clientes da ENEL no município e faixa de cobrança da COSIP	0	-	12	100%
Quantidade de domicílios registrados pelo IBGE	0	-	12	100%

*6 (seis) dos 12 (doze) municípios selecionados possuem mais de 20 mil habitantes tendo a obrigatoriedade de possuir o Plano Diretor.

Forçoso observar que há muitas fragilidades por parte dos municípios em adotar procedimentos básicos que possibilitem o conhecimento da base cadastral de contribuintes, essencial ao processo de arrecadação da receita tributária municipal.

Até mesmo os 2 únicos instrumentos que a maioria afirmou possuir, no caso a *Planta Genérica de Valores* e o *Registro de Transações Imobiliárias*, considera-se preocupante que 41,67% e 25% dos municípios visitados, respectivamente, ainda não os possuam.

Mais crítico, ainda, é se evidenciar que nenhum dos 12 municípios inspecionados possuem *Relação de clientes da ENEL no município e faixa de cobrança da COSIP* e *Quantidade de domicílios registrados pelo IBGE*.

2.2.1.2.2 Requisição de documentos

Além da evidenciação realizada durante a entrevista, também foi requerido no formulário de solicitação de documentação (vide apêndice IV):

7. Procedimentos operacionais padrão (normas, guias e/ou rotinas estabelecidas) das atividades relacionadas à arrecadação (lançamento e arrecadação), fiscalização e cobrança de contribuintes inadimplentes.
8. Instrumentos de convênios/parceria a fim de implementar ações de melhoria no âmbito das atividades da arrecadação, bem como para obter dados atualizados que auxiliem no processo de arrecadação

Nenhum dos municípios inspecionados apresentou comprovação ao item 7.

A ausência de procedimentos padronizados e institucionalizados compromete a efetividade na arrecadação, além de fragilizar os controles, dando margem, inclusive, a não escrituração de lançamentos devidos e a consequente evasão de receitas.

Mas também poderá dar margem ao não registro **intencional** com o intuito de beneficiar contribuintes e até mesmo agentes públicos. Neste caso, o fato gerador da obrigação tributária é conhecido mas não é feito o devido lançamento.

Tal prática não foi alvo de investigação no presente trabalho ou até mesmo foi evidenciado algo neste sentido durante a inspeção. Mas restou claro à equipe a real possibilidade disto ocorrer.

À respeito, convém trazer à colação o art. 142 do Código Tributário Nacional:

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

Quanto ao item 8, relativamente ao primeiro objetivo, o universo dos 12 Secretários não apresentou evidências de que haviam sido firmados convênios/parcerias com o intuito de melhorar o processo de arrecadação.

Cita-se como exemplo de instrumento o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Básicos – PMAT, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, destinado à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público, proporcionando linhas de financiamento destinadas à aquisição de equipamentos, capacitação de recursos humanos e serviços técnicos especializados, entre outros.

No que diz respeito ao segundo objetivo do item 8, 9 de 12 Secretários afirmaram possuir parcerias com a Receita Federal, SEFAZ/CE, DETRAN/CE e/ou Junta Comercial para obter dados atualizados com relação a sua base cadastral de contribuintes.

Á respeito, importante repisar que a CF determinou que as administrações tributárias da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, atuassem de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio, nos termos do inciso XXII, art. 37, com redação dada pela EC nº 42/2003.

2.2.1.2.3 Outras Evidências

Outra evidência que comprova o baixo nível de arrecadação das receitas próprias de competência dos municípios cearenses são os dados constantes do subitem 3.4.1 - *Participação das receitas próprias sobre o total de receita corrente* do presente relatório, que permite a comparação entre valores de receita própria e de transferências, inclusive o percentual destes em relação à receita corrente.

2.2.1.3 Causas

- Ausência de mecanismos para definir a capacidade contributiva para cada um dos tributos e, por conseguinte, para promover a sua atualização permanente;
- Falta de dados detalhados sobre os imóveis rurais e urbanos, as empresas, os prestadores de serviços do município, indispensáveis para a definição das metas de arrecadação;
- Fragilidade na identificação dos problemas relativos a cada um dos tributos e suas possíveis soluções;
- Deficiência do quadro de pessoal envolvido com a atividade de arrecadação;
- Ausência de capacitação para o exercício das atividades relacionadas à arrecadação;
- Ausência de integração e compartilhamento de cadastros e de informações fiscais com outros entes da Federação;
- Não priorização de recursos para o fortalecimento dos mecanismos de controle das atividades inerentes à administração tributária dos municípios, em especial quanto à adoção de banco de dados informatizados e adequados ao planejamento, tabulação e cruzamento de dados;
- Descumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes em razão da baixa probabilidade de fiscalização e aplicação de penalidades por parte do fisco;

- Não utilização da tecnologia da informação para criar canal de comunicação de fácil acesso às informações tributárias, bem como promover a rapidez no atendimento ao contribuinte;
- Inexistência de programas de educação fiscal e informação ao contribuinte com o intuito de promover e estimular o cumprimento voluntário das obrigações fiscais.

2.2.1.4 Efeitos

- Baixo nível de arrecadação própria;
- Limitação ao equilíbrio da gestão fiscal;
- Elevada dependência dos recursos provenientes das transferências intragovernamentais.
- Restrições ao aperfeiçoamento e à atuação eficaz da administração tributária e à racionalização e atualização de procedimentos, muitas vezes mantidas por inércia da Administração;

2.2.1.5 Boas Práticas

- Programa de Educação Fiscal realizado pela Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária do Município de Aquiraz, regulamentado por força do Decreto Municipal nº 26/2015, cujo foco principal de atuação são os estudantes;
- Campanha de conscientização *IPTU – Faz bem pra Caucaia, faz bem pra Saúde*, mediante a qual foi concedido descontos para regularização de débitos do IPTU e apresentada prestação de contas dos recursos arrecadados e revertidos para a saúde;
- Disponibilização, via portal eletrônico dos municípios, de serviços web aos contribuintes, visando facilitar o pagamento dos tributos, nos municípios de Aquiraz, Caucaia, Jijoca de Jericoacoara, Itapipoca, Itapajé e Guaramiranga. Destaque para Aquiraz cuja Secretaria de Finanças implantou sítio eletrônico próprio (<http://www.sefin.aquiraz.ce.gov.br/>), com opções para cálculo do ITBI; emissão de 2ª via de IPTU; consulta à legislação municipal; acesso a modelos de formulários de isenção e declarações, plantas de imóveis e planta geral do município de Aquiraz;
- Contratação de empresa pelo município de Caucaia visando implantação do Cadastro Multifinalitário que proporcionará levantamento aerofotogramétrico;

elaboração de uma nova planta de valores genéricos, com zonas de valores homogêneos; e o levantamento cadastral multifinalitário, levando à atualização da base cadastral do IPTU e ITBI em razão do incremento do número de unidades imobiliárias cadastradas e dos valores cobrados.

- Celebração do Convênio nº 001/2018 pelos municípios de Aquiraz, Caucaia, Euzébio, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante e Trairi visando à cooperação mútua de controle, fiscalização e permuta de informações para a cobrança de tributos municipais, bem como promover a atualização técnica dos servidores e adoção de medidas que visem a repressão das fraudes contra o Fisco.

- Implantação do **Programa de Modernização Tributária do Município de Aquiraz** na gestão 2013-2016, incluindo atualização do Código Tributário Municipal (Lei Complementar nº 005/2013); atualização da Planta Genérica de Valores; instituição de valores progressivos e proporcionais a partir do habite-se para o IPTU; aumento da alíquota do IPTU; reestruturação da Secretaria de Finanças, com a priorização das áreas referentes ao ITBI, ISS e Tecnologia da Informação; alteração da estrutura de cargos; investimentos em equipamentos e sistemas de TI, diversas ações na área de recursos humanos visando estimular o aumento da produtividade e, conseqüentemente, o incremento da receita própria municipal.

2.2.1.6 Recomendações

- Aos Municípios, para adotar mecanismos com vistas a obter dados e informações consistentes e atualizadas, elevando o grau de confiabilidade do cadastro de contribuintes e identificando a potencial capacidade contributiva, adequada à realidade local;

- Aos Municípios, para aperfeiçoar o gerenciamento do seu sistema tributário, adequando a capacidade tecnológica, mediante a reavaliação e adequação dos sistemas de informação utilizados, e dispondo de recursos humanos, técnicos e gerenciais devidamente qualificados para desempenhar as funções inerentes à arrecadação;

- Aos Municípios, para criar canal de comunicação de fácil acesso às informações pertinentes aos tributos de sua competência, com a simplificação de

procedimentos e documentos, com o intuito de promover a rapidez no atendimento ao contribuinte;

- Aos Municípios, para desenvolver programas de educação fiscal e/ou de informação ao contribuinte com o intuito de promover e estimular o cumprimento voluntário das obrigações fiscais.

2.2.1.6 Benefícios esperados

- Modernização e fortalecimento da administração tributária, com a consequente otimização e aperfeiçoamento de seus processos;
- Arrecadação dos tributos de competência municipal realizada com mais eficácia, eficiência e efetividade;
- Aperfeiçoamento de mecanismos de arrecadação e controle tributário;
- Redução do nível de dependência por recursos provenientes das transferências intragovernamentais;
- Obtenção de dados consistentes e indispensáveis à modernização do sistema de informações e cadastros dos contribuintes.

2.3 A atividade de fiscalização, em relação ao cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes, é realizada pelo município?

2.3.1 Achado de auditoria 4

Deficiência das ações de fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes.

2.3.1.1 Critério

A Constituição Federal de 88 dispõe sobre a competência municipal para a instituição e arrecadação de tributos, nos termos do art. 30, III, e os estabelece conforme art. 145 c/c 156, I, II e III.

Art. 30. Compete aos Municípios:

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

.....
Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;
III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

.....
Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - 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;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Constitui, ainda, receita municipal as contribuição prevista no art. 149-A da CF:

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

Merece destaque, ainda, que a Carta Magna de 1988 incluiu a fiscalização e a cobrança dentre os princípios gerais do Sistema Tributário Nacional e as tratou como atividades independentes e soberanas, tal qual a arrecadação. É o que se depreende do trecho a seguir transcrito.

**TÍTULO VI
DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO
CAPÍTULO I
DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL
SEÇÃO I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS**

Art. 145. Omissis

.....
§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, **facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.**

.....
Art. 146. Cabe à lei complementar:

.....
Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

.....
IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de

contribuintes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).
Grifos nossos.

O art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, também foi utilizado como critério, uma vez que estabelece como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência municipal.

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Por sua vez, inegável é a importância estratégica da fiscalização para a administração tributária e tal atividade deve ser **obrigatoriamente** implantada e desempenhada pela autoridade tributária. É o que se depreende da norma contida no Código Tributário Nacional, que incluiu a fiscalização como um capítulo da Administração Tributária de um ente público.

TÍTULO IV

Administração Tributária

CAPÍTULO I

Fiscalização

Art. 194. A legislação tributária, observado o disposto nesta Lei, regulará, em caráter geral, ou especificamente em função da natureza do tributo de que se tratar, a competência e os poderes das autoridades administrativas em matéria de fiscalização da sua aplicação.

Parágrafo único. A legislação a que se refere este artigo aplica-se às pessoas naturais ou jurídicas, contribuintes ou não, inclusive às que gozem de imunidade tributária ou de isenção de caráter pessoal.

Art. 195. Para os efeitos da legislação tributária, não têm aplicação quaisquer disposições legais excludentes ou limitativas do direito de examinar mercadorias, livros, arquivos, documentos, papéis e efeitos comerciais ou fiscais, dos comerciantes industriais ou produtores, ou da obrigação destes de exibí-los.

Parágrafo único. Os livros obrigatórios de escrituração comercial e fiscal e os comprovantes dos lançamentos neles efetuados serão conservados até que ocorra a prescrição dos créditos tributários decorrentes das operações a que se refiram.

2.3.1.2 Evidências

2.3.1.2.1 Entrevista com os Secretários

Por meio da entrevista, quesito 5 (vide apêndice I), buscou-se identificar quantos municípios desenvolvem a atividade de fiscalização no âmbito da arrecadação municipal. 7 dos 12, afirmaram realizá-la.

No entanto, para estes 7 que desempenham a atividade, foi indagado (quesito 5.2 da entrevista) acerca da existência de normas, rotinas e procedimentos para orientar/padronizar as ações de fiscalização e como é feita a sua programação e o controle dos resultados.

Somente o Município de Aquiraz apresentou normativo que estabelece os procedimentos de fiscalização tributária (Decreto nº 048/2013).

Quanto à programação, dos 7, apenas Caucaia e São Gonçalo do Amarante informaram que é realizada com foco nos maiores contribuintes e, no que se refere ao controle dos resultados, os 2 (dois) citados municípios praticam o cruzamento de dados, sendo que somente o primeiro utiliza-se de ferramentas de tecnologia da informação para auxiliar os trabalhos. Os outros 5 (cinco) informaram que não exercem a fiscalização de tributos

Forçoso perceber, que, mesmo aqueles municípios que efetivamente incluem a fiscalização como uma das ações da sua área tributária, esta mostra-se ainda incipiente para produzir os efeitos que se espera em relação à otimização do recolhimento dos tributos, em razão da ausência de metodologias, procedimentos, normativos, controles e uso da tecnologia da informação.

Para os 5 (cinco) municípios que admitiram que não realizam fiscalização, foi indagado o que impede o exercício de tal atividade (quesito 5.1), tendo sido destacado por todos a ausência de pessoal capacitado para a função. Foi citado, ainda, a inexistência do cargo de fiscal na estrutura de pessoal e a carência de recursos financeiros como problemas enfrentados.

Ao indagar-se à totalidade dos 12 Secretários acerca da suficiência do quadro de fiscais para as ações de fiscalização (quesito 5.3), **10** responderam negativamente, valendo destacar que um destes municípios não possui sequer o cargo de fiscal de tributos em sua estrutura de pessoal e, em outro, os 2 agentes públicos que realizam fiscalização foram designados para desempenhar a atividade por meio de portaria.

Instados a responder a quantidade ideal de fiscais (quesito 5.3.1), restou assente para aqueles que já dispõem de pelo menos 1 fiscal, a necessidade de, no mínimo, dobrar o quantitativo.

Importante destacar também que o Município de Caucaia, apesar de considerar suficiente o quadro de 17 fiscais tributários hoje existente, ressaltou a

necessidade de investimento em tecnologia da informação para dar suporte à atividade de fiscalização.

À respeito, de certo que foi possível perceber, durante as inspeções, investimentos na aquisição de equipamentos de informática em alguns municípios, mas persistem graves deficiências em relação a processamento de dados e sistemas de informação, fundamentais à fiscalização de qualquer natureza, muito mais necessário quando se trata de controle de tributos, como forma de acompanhar à crescente sofisticação verificadas nas empresas prestadoras de serviços, com consequência direta na arrecadação de ISS.

2.3.1.2.2 Requisição de documentos

Por meio da requisição de documentos (item 9 e 10), solicitou-se aos 12 municípios:

9. Programação de ações de fiscalização da administração tributária (2017).

10. Relatório de ações de fiscalização da administração tributária (com controle do imposto recuperado por ação fiscal e redução da evasão - 2017)

À respeito, Caucaia e São Gonçalo do Amarante discorreram sobre os procedimentos adotados no âmbito da fiscalização, mas nenhum dos 12 municípios de fato apresentou documentos que evidenciassem uma programação estruturada, que subsidiaria um posterior acompanhamento/controle, ou caracterizavam controles deficientes, que não revelavam a efetividade das ações realizadas.

Note-se que 5 já haviam afirmado que de fato não realizavam fiscalização, conforme restou assente no item anterior.

Tal resultado ratifica a percepção da equipe de que as ações, quando executadas, estão longe de cumprir com o seu objetivo de verificar o comportamento do contribuinte à luz da legislação

2.3.1.3 Causas

- Insuficiência do quadro técnico para a atividade de fiscalização;
- Quadro técnico, quando existente, não qualificado para as atividades de fiscalização;

- Ausência de carreira de fiscais no quadro próprio de servidores;
- Inexistência de mecanismos para identificar riscos potenciais de evasão fiscal.

2.3.1.4 Efeitos

- Fragilidade da administração tributária municipal em razão das deficiências no sistema de fiscalização;
- Aumento dos níveis de evasão fiscal por inadimplência e/ou sonegação;
- Descumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes;
- Comprometimento da gestão e do acompanhamento do recolhimento das obrigações tributárias dos contribuintes municipais.

2.3.1.5 Determinações

- Aos Municípios que ainda não implantaram a atividade de fiscalização na área de administração tributária, para que cumpram o mandamento contido no art. 194 do Código Tributário Nacional, no sentido de efetivamente realizar ações de fiscalização em relação ao cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes, de forma contemporânea ao fato gerador do tributo, no intuito de otimizar a arrecadação em relação a sua previsão.

2.3.1.6 Recomendações

- Aos Municípios, para que dotem a área de administração tributária de quadro próprio de fiscais, promovendo permanentemente programas de treinamento, atualização e qualificação profissional, com o objetivo de melhor desempenhar suas funções;
- Aos Municípios, para que adotem metodologias, procedimentos e normativos com o intuito de orientar/padronizar as ações de fiscalização no que diz respeito à sua programação e controle de resultados, em especial quanto à recuperação fiscal e redução da evasão;
- Aos Municípios, para que incrementem o uso da tecnologia da informação, incluindo processamento de dados e sistemas de informação, como forma de dar suporte ao pleno exercício da atividade de fiscalização na medida em que permite a

identificação de indícios concretos de evasão e direciona as ações de forma mais eficiente.

2.3.1.7 Benefícios esperados

- Ampliação e aperfeiçoamento do processo de administração tributária;
- Fortalecimento da fiscalização e o conseqüente combate à evasão de tributos;
- Melhor gestão e monitoramento do cumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes municipais, mediante o efetivo acompanhamento concomitante do fato gerador do tributo e conseqüente recolhimento dentro do prazo estipulado na legislação;
- Redução de esforços e custos operacionais com a atividade de cobrança, seja administrativa ou judicial, de contribuintes inadimplentes;
- Elevação do nível de arrecadação própria de tributos.

2.4 O município tem atuado no sentido de efetivar a cobrança de contribuintes inadimplentes evitando, assim, a inscrição destes na dívida ativa?

2.4.1 Achado de auditoria 5

Ineficiência na cobrança administrativa dos contribuintes inadimplentes, com o intuito de evitar a inscrição destes na dívida ativa.

2.4.1.1 Critério

A Constituição Federal de 88 dispõe sobre a competência municipal para a instituição e arrecadação de tributos, nos termos do art. 30, III, e os estabelece conforme art. 145 c/c 156, I, II e III.

Art. 30. Compete aos Municípios:

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

.....
Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

.....
Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - 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;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Constitui, ainda, receita municipal as contribuição prevista no art. 149-A da CF:

Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

Merece destaque, ainda, que a Carta Magna de 1988 incluiu a fiscalização e a cobrança dentre os princípios gerais do Sistema Tributário Nacional e as tratou como atividades independentes e soberanas e no mesmo patamar da arrecadação. É o que se depreende do trecho a seguir transcrito.

**TÍTULO VI
DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO
CAPÍTULO I
DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL
SEÇÃO I
DOS PRINCÍPIOS GERAIS**

Art. 145. Omissis

.....
§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, **facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.**

.....
Art. 146. Cabe à lei complementar:

.....
Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

.....
IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003). Grifos nossos.

O art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, também foi utilizado como critério, uma vez que estabelece como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência municipal, nela incluindo-se a cobrança de créditos tributários inadimplidos.

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Ademais, a cobrança de tributos não recolhidos é tão importante para o equilíbrio fiscal de um ente público, que a LRF assim previu:

Art. 13. No prazo previsto no art. 8o, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, **com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.** Grifos nossos.

O Código Tributário Nacional, em seu art.141, reforça, ainda que implicitamente, a importância da cobrança tributária de credores inadimplentes no processo de arrecadação, seja administrativa ou judicial, dela não podendo se furtar a administração pública.

Art. 141. O crédito tributário regularmente constituído somente se modifica ou extingue, ou tem sua exigibilidade suspensa ou excluída, nos casos previstos nesta Lei, fora dos quais não podem ser dispensadas, sob pena de responsabilidade funcional na forma da lei, a sua efetivação ou as respectivas garantias.

2.4.1.2 Evidências

2.4.1.2.1 Entrevista com os Secretários

Acerca da cobrança dos contribuintes inadimplentes com o intuito de evitar a inscrição destes na dívida ativa (quesito 6 da entrevista), 4 dos 12 secretários entrevistados, admitiram que, de fato, tal atividade **não** é realizada nos seus respectivos municípios.

No entanto, para os 8 que desempenham a atividade, foi indagado (quesito 6.1 da entrevista) acerca da a) existência de normas, rotinas e procedimentos para orientar/padronizar as ações de cobrança; e b) como é feita a sua programação e o controle dos resultados (confronto entre o que foi programado e realizado e o custo-benefício da ação de cobrança).

À respeito, todos reconheceram que não adotavam ritos padronizados e que não executavam tais controles sobre as ações de cobrança administrativa dos créditos tributários inadimplidos, denotando a sua precariedade para cumprir com os objetivos de alavancar o nível de arrecadação municipal. Repise-se, após o lançamento do imposto, a Administração municipal tem que se munir de instrumentos para que o tributo seja pago, pois esses valores já foram considerados, inclusive, no orçamento.

Sobressai, ademais, que os responsáveis pela administração tributária sequer vislumbram a real importância da atividade para evitar a cobrança judicial, esta sim, considerada pífia, na maioria das vezes, para produzir os efeitos desejados já que os gastos com a execução são maiores que o valor da dívida.

Mesmo com a ausência de controles institucionalizados, vale destacar a prática tempestiva adotada pelo Município de Aquiraz, especificamente com a cobrança administrativa do IPTU:

O IPTU do exercício é lançado entre os dias 02 e 10 de janeiro com vencimento para o dia 16 de abril. Os boletos bancários ficam disponíveis no site da Secretaria de Finanças, bem como são encaminhados via correios. Os imóveis de difícil acesso, que os correios não entregam os boletos bancários, os servidores da Sefin fazem entrega local. A partir de junho, são encaminhadas notificações extrajudiciais aos contribuintes que não fizeram nenhum tipo de negociação.

Menção também aos Municípios de Itapipoca e Jijoca de Jericoacoara, que realizam campanhas de conscientização em rádios locais.

Para os 4 municípios que **não** realizam a cobrança tributária administrativa, 2 atribuíram tal fato à problemas com a estrutura de pessoal, 1 ao cadastro desatualizado dos créditos tributários lançados e não recolhidos e o outro não respondeu (quesito 6.2 da entrevista).

Um outro ponto que merece atenção é o fato de que a cobrança, muitas vezes, confunde-se com a fiscalização. 2 secretários posicionaram-se neste sentido. Para eles, à fiscalização tributária compete, em especial, proceder à cobrança dos tributos não pagos, iniciando por via administrativa e indo até à inscrição do correspondente crédito tributário em dívida ativa, dando início a fase de cobrança judicial.

Na verdade, os conceitos foram apropriados de forma diferenciada na presente auditoria, conforme se denota das questões investigadas (2.2 e 2.3)

A fiscalização destina-se a identificar potenciais contribuintes a partir da verificação de créditos tributários não lançados em razão do desconhecimento do fato gerador por parte da fisco ou, ainda apurar possíveis infrações fiscais de fatos tributários ocorridos até cinco anos, pois, após este período, incide a decadência. O intuito é ampliar a base contributiva.

Ao contrário, a cobrança destina-se a recuperar obrigações tributárias lançadas e não honradas pelo contribuinte, com o intuito de maximizar a receita efetivamente arrecadada em relação à estimada. A cobrança administrativa trata de recuperar receita já presumida e não realizada.

2.4.1.2.2 Requisição de documentos (Vide apêndice IV)

Os Secretários foram instados a comprovar a questão mediante a apresentação da seguinte requisição:

11. Planejamento e controle dos resultados das ações de cobrança administrativa de contribuintes inadimplentes (2017)

Caucaia apresentou relatório de mensagens e notificações de 2016 e 2017 de contribuintes inadimplentes que demonstram o controle dos créditos tributários não recolhidos mas que não atendem ao que se quer efetivamente comprovar, que seriam os resultados das ações de cobrança.

Itapipoca comprovou parcialmente a realização de ações, na maioria relacionadas ao ISS do setor de construção civil.

Os demais não apresentaram qualquer evidenciação à respeito.

O resultado da requisição de documentos confirma as informações decorrentes da entrevista já que os 8 Secretários que afirmaram realizar cobrança administrativa também reconheceram que não adotavam ritos padronizados e que não executavam controle dos resultados quanto ao imposto recuperado por ação fiscal e à redução da evasão fiscal.

2.4.1.3 Causas

- Insuficiência do quadro técnico para a atividade de cobrança;
- Desatualização da base de dados/informações dos contribuintes;
- Inexistência de instrumentos eficientes para identificação ágil dos tributos lançados e não recolhidos de forma a permitir a cobrança administrativa tempestiva;

- Lentidão dos processos administrativos de cobrança dos débitos fiscais;
- Uso de recurso administrativo pelo contribuinte contra a cobrança de créditos tributários inadimplidos, com fins protelatórios;
- Ausência de poder coercitivo da administração tributária, estimulando a evasão fiscal.

2.4.1.4 Efeitos

- Aumento dos níveis de evasão fiscal por inadimplência;
- Não realização da arrecadação própria nos termos previstos no orçamento;
- Desequilíbrio na gestão fiscal.

2.4.1.5 Boas práticas

- Disponibilização de serviços web aos contribuintes via portal eletrônico dos municípios, visando facilitar o pagamento dos tributos não recolhidos no prazo hábil, pelos Municípios de Aquiraz, Caucaia, Jijoca de Jericoacoara, Itapipoca, Itapajé e Guaramiranga.

2.4.6 Recomendações

- Aos Municípios, para que implante/reestruture o processo de cobrança dos contribuintes inadimplentes, adequando a estrutura de pessoal, promovendo permanentemente programas de treinamento, atualização e qualificação profissional, com o objetivo de melhor desempenhar suas funções;
- Aos Municípios, para que adotem metodologias, procedimentos e normativos com o intuito de orientar/padronizar as ações de cobrança no que diz respeito à sua programação e controle de resultados, em especial quanto à recuperação fiscal e redução da inadimplência;
- Aos Municípios, para que incrementem o uso da tecnologia da informação, incluindo processamento de dados e sistemas de informação, como forma de dar suporte ao pleno exercício da atividade de cobrança, na medida em que permite a identificação ágil dos contribuintes inadimplentes.

2.4.7 Benefícios esperados

- Ampliação do nível de arrecadação do município;
- Redução do nível de evasão fiscal por inadimplência;
- Aproximação dos valores referentes à receita própria estimada e lançada à efetivamente arrecadada.

3. Como estão dispostos os recursos organizacionais para as atividades da administração tributária?

3.1 A estrutura física e tecnológica existente é apropriada para as atividades da administração tributária?

3.1.1 Achado de auditoria 6

Inadequação da estrutura física e tecnológica para as atividades da administração tributária.

3.1.1 Critério

A Constituição Federal de 88 impõe que as administrações tributárias tenham recursos prioritários para a realização de suas atividades, evidenciando a relevância que a arrecadação de tributos possui para o financiamento das políticas públicas.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

A Lei Complementar nº 101/2000 é também considerada como critério para avaliar a questão, considerando que a efetiva arrecadação depende de recursos estruturais que subsidiem a atividade da administração tributária:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

3.1.2 Evidências

3.1.2.1 Entrevista com os Secretários

As respostas aos quesitos 7 e 7.1 da entrevista realizada com os Secretários dos 12 municípios visitados evidenciaram que 6 deles admitiram possuir tanto estrutura física quanto tecnológica **apropriada** para as atividades da administração tributária.

Os outros 6, em sua totalidade, posicionaram-se pela **inadequação** da estrutura física, ao contrário da estrutura tecnológica, que foi considerada satisfatória, à exceção de São Gonçalo do Amarante, que declarou a falta de integração dos sistemas utilizados mas destacando que um novo está sendo desenvolvido, inclusive em parceria com a Receita Federal em um dos módulos.

E, mesmo diante dos problemas estruturais existentes, em nenhum destes 6 municípios, eles são documentados e, quanto à perspectiva de melhorias, vale destacar que: em São Gonçalo do Amarante a área tributária mudou-se para uma nova sede recentemente, estando em fase de aquisição de mobiliário; em Caucaia foi iniciada uma reforma mas que foi suspensa por falta de recursos; e em Granjeiro, há obra em andamento para criação da estrutura física própria do setor de tributos.

3.1.2.2 Requisição de documentos

A área tributária dos municípios que compuseram a amostra foi instada a apresentar:

12. Diagnóstico das necessidades de estrutura física e de equipamentos para atendimento da demanda atual e/ou da demanda futura da área.
13. Planejamento de reestruturação física/parque tecnológico/equipamentos da área.

Durante a inspeção, São Gonçalo do Amarante já havia informado quanto ao item que a área tributária passou a utilizar novas instalações há cerca de 2 anos, cuja estrutura física encontra-se devidamente adequada à demanda e volume de processos de cada departamento.

Aquiraz apresentou declaração Informando a existência de previsão de recursos no orçamento de 2019 para atender a infraestrutura física e tecnológica do setor de tributos e arrecadação.

Embora não sejam documentos essenciais à atividade de tributação, o diagnóstico das deficiências estruturais torna-se indispensável para o planejamento de melhorias na estrutura física e de equipamentos para a realização das atividades de arrecadação do município e demonstra a adoção de boas práticas de governança pela Administração.

3.1.2.3 Aplicação de questionário aos agentes públicos da administração tributária

Ainda quanto à adequação da estrutura física para a realização das atividades de arrecadação, foram aplicados questionários a 112 agentes públicos da área tributária dos 12 municípios visitados

Faz-se necessário uma observação no que diz respeito ao quantitativo diferenciado de colaboradores (agentes públicos).

Enquanto houve municípios com apenas 1 agente, outro participou com 45, o que pode desvirtuar um pouco as ilações ora expandidas se fosse considerado isoladamente cada município. No entanto, reiteradamente tem sido esclarecido que o foco do presente trabalho é a realização de diagnóstico para o universo dos municípios cearenses e por isso impôs-se a metodologia utilizada para apuração dos resultados.

Para ilustrar a informação, segue quantitativo de questionários aplicados por município:

QUADRO 26
Quantitativo de questionários aplicados por município

MUNICÍPIO	QTDE
Aquiraz	27
Aratuba	1
Caucaia	45
Ereré	2
Grangeiro	1
Guaramiranga	2
Itapajé	12
Itapipoca	7
Itapiúna	1
Jati	3
Jijoca	5
São Gonçalo do Amarante	6

Feitas tais considerações, o quesito 3 do questionário investigou a percepção dos agentes com relação ao ambiente em que realiza suas atividades no município, quanto à:

QUESITO AVALIADO	Ótimo	Bom	Regular	Péssimo	Indiferente	Não responderam
Condições de limpeza	11,61%	36,61%	37,5%	13,39%	0,89%	-
	48,22%		51,78%			
Conservação do prédio	5,36%	25,89%	42,86%	25,89%	-	
	31,25%		68,75%			
Mobiliário	1,79%	25%	58,03%	11,61%	3,57%	-
	26,79%		73,21%			
Sistemas de informática	10,71%	41,97%	31,25%	9,82%	6,25%	-
	52,68%		47,32%			
Equipamentos de informática	7,14%	33,93%	37,50%	15,18%	6,25%	-
	41,07%		58,93%			
Acesso à internet	4,46%	39,79%	34,33%	10,71%	10,71%	-
	44,25%		55,75%			
Veículos, se for o caso	12,50%	28,57%	27,68%	15,18%	10,71%	5,36%
	41,07%		53,57%			

Para uma melhor análise dos resultados, esta Gerência aglutinou os percentuais dos quesitos que obtiveram avaliação *ótimo* e *bom*, que sinaliza uma opinião positiva da questão, assim como os que tiveram uma avaliação *regular*, *péssimo* e *indiferente*, que revelam uma percepção não positiva por parte dos agentes. O item **não responderam**, refere-se às áreas tributárias que não possuem veículos destinados à atividade de arrecadação, incluindo a fiscalização e a cobrança administrativa.

Forçoso perceber que somente o item *sistemas de informática* foi avaliado positivamente pela maioria dos agentes públicos envolvidos com a área de tributação já que alcançou 52,68%. Mesmo assim, não se pode falar em uma maioria significativa considerando que o resultado obtido com os conceitos *ótimo* e *bom* foi muito próximo de 50%.

Os demais itens não foram bem avaliados, assim considerados aqueles que obtiveram resultados acima de 50% para os conceitos *regular*, *péssimo* e *indiferente*. Os piores resultados foram para *mobiliário*, com 73,21% e *conservação do prédio*, com 68,75%, seguidos de *equipamentos de informática* (58,93%), *acesso à internet* (55,75%), *veículos* (53,57%) e *condições de limpeza* (51,78%).

Impende salientar que a percepção dos agentes públicos diverge daquele externada pela grande maioria dos Secretários no item **3.1.2.1**, que se posicionaram, em sua maioria, pela adequação da estrutura tecnológica para o desempenho das atividades de arrecadação realizada nos respectivos municípios. No entanto, as evidências coletadas mediante requisição de documentos, relatadas no item 3.1.2.2, confirmam que a área de administração tributária necessita de mudanças na estrutura física e tecnológica.

Além dos quesitos anteriores, os agentes públicos lotados no setor de arrecadação dos municípios visitados também foram instigados a atribuir uma nota de 1 a 5 acerca do quanto à estrutura do local de trabalho influencia na motivação para a realização das atividades laborais, esclarecendo-se que, quanto maior a nota maior o grau de importância dada pelo entrevistado. Os resultados foram os seguintes:

Nota Atribuída	Quantitativo de colaboradores	%
1	7	6,25%
2	17	15,18%
3	21	18,75%
4	33	29,46%
5	33	29,46%
N/responderam	1	0,90%

Observa-se a partir dos resultados apresentados que aproximadamente 60% dos agentes, somando-se os níveis 4 e 5, consideram que as condições físicas do local de trabalho é um dos fatores que incentivam o corpo técnico na execução de suas atividades.

Por fim, ao serem indagados (quesito 4 do questionário) quanto à acessibilidade de pessoas com deficiência à área de tributação (rampas de acesso, portas e corredores alargados, mobiliário adaptado, etc), 70,53% dos agentes públicos responderam negativamente, indicando a necessidade de melhorias.

3.1.2.4 Observação direta (Vide apêndice III)

Especificamente para avaliação quanto à adequação da estrutura física e tecnológica da administração tributária dos municípios inspecionados, também foi utilizado *check list* em que constou os mesmos itens analisados pelos agentes públicos no questionário aplicado (vide item 3.1.2.3), desta feita alvo de observação direta pela equipe de auditoria.

Ressalte-se que a opinião da equipe de auditoria reflete as condições encontradas no momento da inspeção, tomando por base uma avaliação proporcional ao potencial de arrecadação, enquanto que a dos agentes públicos retrata uma percepção vivenciada no dia a dia da atividade tributária, portanto bem mais ampla. Eis o resultado.

ADEQUAÇÃO DA ESTRUTURA FÍSICA – EQUIPE AUDITORIA				
Quesito avaliado	SIM		NÃO	
	nº municípios	%	nº municípios	%
1. Condições de limpeza	12	100%	0	-
2. Conservação do prédio	6	50%	6	50%
3. Mobiliários	5	41,66%	7	58,33
4. Sistemas de informática	11	91,67%	1	8,33%
5. Equipamentos de informática	10	83,33%	2	16,67%
6. Acesso a Internet	8	66,66%	4	33,34%
7. Veículos	7	58,33%	5	41,67%

O quesito melhor avaliado pela equipe diz respeito às *condições de limpeza*, considerado adequada nos 12 municípios inspecionados, resultado que diverge da opinião dos agentes considerando que um pouco mais da metade posicionou-se negativamente.

Sistemas de Informática, equipamentos de informática, acesso à internet e veículos foram positivamente avaliados tendo em vista que na maioria dos municípios os referidos quesitos foram considerados apropriados, seguindo esta ordem em grau de adequação. Ressalte-se que o município que não dispõe de veículo para a área de tributação teve avaliação negativa.

Os piores resultados foram para *mobiliário e conservação do prédio*, com avaliação negativa em 58,33% e 50% dos municípios, respectivamente.

3.1.3 Causas

- Ausência de levantamentos das necessidades de estrutura física e de equipamentos para realização das atividades tributárias;
- Escassez de recursos;

- Não priorização de recursos para a administração tributária.

3.1.4 Efeitos

- Limitação do desempenho dos agentes em suas atividades laborais no âmbito da arrecadação.

3.1.5 Recomendações

- Aos Municípios, para que promova a adequação da estrutura física para as atividades da administração tributária em relação à mobiliário, conservação do prédio, equipamentos de informática, acesso à internet, veículos e condições de limpeza, bem como garanta a acessibilidade às pessoas com deficiência ao prédio público municipal;

- Aos Municípios, para que promova a adequação do parque tecnológico para as atividades da administração tributária, mediante a aquisição de equipamentos de informática e o incremento do uso da tecnologia da informação, incluindo processamento de dados e sistemas de informação, como forma de dar suporte ao pleno exercício da atividade de arrecadação própria.

3.1.6 Benefícios esperados

- Melhores condições estruturais e tecnológicas para execução das atividades tributárias e, conseqüentemente, para atendimento ao contribuinte;
- Estímulo ao melhor desempenho funcional na atividade de arrecadação.

3.2 Quais ações o município tem adotado para atrair e manter pessoas na carreira da administração tributária?

3.2.1 Achado de auditoria 7

Deficiência nas ações de gestão de pessoas relacionadas à Administração Tributária

3.2.1.1 Critério

A Constituição Federal de 88 impõe que as administrações tributárias tenham recursos prioritários para a realização de suas atividades, evidenciando a relevância que a arrecadação de tributos possui para o financiamento das políticas públicas.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá

aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

A Lei Complementar nº 101/2000 é também considerada como critério para avaliar a questão, considerando que a efetiva arrecadação depende de recursos estruturais que subsidiem a atividade da administração tributária:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

3.2.1.2 Evidências

3.2.1.2.1 Entrevista com os Secretários

Em resposta ao quesito 8 do roteiro de entrevista, 9 dos 12 Secretários que foram entrevistados pela equipe de auditoria, afirmaram que os quadros da carreira da administração tributária **não** são suficientes para o atendimento da demanda das atividades afetas. Destes 9, apenas 2 afirmaram que buscam identificar os motivos (quesito 8.1), quais sejam: 1) limitação de recursos financeiros; e 2) Inexistência de quadro de pessoal dedicado à administração tributária, apontados em resposta ao quesito 8.2.

Ainda foi questionado para os 9 que reconheceram a fragilidade da carreira tributária para atender as necessidades atuais, se há iniciativas (PCCR, adicional de produtividade, capacitações, etc) em curso para solução das vulnerabilidades reconhecidas (quesito 8.3). Apenas 2 admitiram que sim e apontaram quais seriam: 1) realização de concurso (São Gonçalo do Amarante); e 2) projeto de reestruturação administrativa em andamento, incluindo a Administração Tributária (Granjeiro).

À respeito, vale mencionar que o Secretário de Finanças de Caucaia, mesmo considerando satisfatória a questão da carreira tributária, informou que o município já instituiu o PCCR e política de produtividade para o corpo de servidores, mas admitiu que há necessidade de revisão.

3.2.1.2.2 – Requisição de documentos

Além da entrevista, como forma de evidenciar a adoção de boas práticas de gestão de pessoas para manutenção dos colaboradores na atividade tributária, solicitou-se a apresentação de alguns documentos, consolidados no quadro abaixo, cujos resultados encontram-se apontados (vide Apêndice IV):

Quesito	SIM	%	Não	%
14 - Resultado de pesquisa com os contribuintes	-	-	Aquiraz Aratuba Ererê Grangeiro Guaramiranga Itapajé Itapipoca Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara São Gonçalo Caucaia	100
15 - Resultado de pesquisa de satisfação (clima organizacional) com o quadro funcional	-	-	Aquiraz Aratuba Ererê Grangeiro Guaramiranga Itapajé Itapipoca Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara São Gonçalo Caucaia	100
16 - Legislação que dispõe sobre a estrutura administrativa do setor de tributos	Aquiraz Ererê Caucaia Itapajé Itapipoca São Gonçalo	50	Aratuba Grangeiro Guaramiranga Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara	50
17 - Diagnóstico da necessidade de pessoal para atendimento da demanda de atividades atual e/ou futura da área de tributação.	Caucaia	8,33	Aquiraz Aratuba Ererê Grangeiro Guaramiranga Itapajé Itapipoca Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara São Gonçalo	91,67
18 - Legislação que disponha sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração no âmbito da administração tributária	Aquiraz Caucaia	16,67	Aratuba Ererê Grangeiro Guaramiranga	83,33

			Itapajé Itapipoca Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara São Gonçalo	
<i>19 - Legislação que disponha sobre o incentivo proporcional à produtividade dos agentes lotados na área de tributação</i>	Aquiraz Caucaia Itapipoca	25	Aratuba Ererê Grangeiro Guaramiranga Itapajé Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara São Gonçalo	75
<i>20 - Levantamento da necessidade de capacitação dos agentes lotados na área de tributação</i>	-	-	Aquiraz Aratuba Ererê Grangeiro Guaramiranga Itapajé Itapipoca Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara São Gonçalo Caucaia	100
<i>21 - Capacitações realizadas pelos agentes lotados na área de tributação, com evidências, (2017)</i>	Aquiraz	8,33	Aratuba Ererê Grangeiro Guaramiranga Itapajé Itapipoca Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara Caucaia São Gonçalo	91,67

Percebe-se, a partir dos resultados decorrentes da requisição dos documentos, que a maioria dos municípios inspecionados, num total de 12, não adota boas práticas de gestão de pessoas relacionadas ao:

1) quantitativo de colaboradores, considerando que 50% e 91,67% dos municípios não possuem, respectivamente, estrutura administrativa da área tributária disposta em regulamento próprio e diagnóstico da necessidade de pessoal para atendimento da demanda de atividades atual e/ou futura da área de tributação (quesitos 16 e 17);

2) remuneração, considerando que 83,33% e 75% dos municípios não possuem, respectivamente, legislação que disponha sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração no âmbito da administração tributária e incentivo proporcional à produtividade dos agentes lotados na área de tributação (quesitos 18 e 19); e

3) capacitação, com a pior avaliação, considerando que 100% e 91,67% dos municípios, respectivamente, não possuem levantamento da necessidade de capacitação dos agentes lotados na área de tributação e registro de capacitações realizadas pelos agentes lotados na área de tributação (quesitos 20 e 21).

Aquiraz e Caucaia foram os que mais se destacaram tendo em vista que ambos possuíam 4 registros dos 6 quesitos que avaliaram a gestão de pessoas.

Cabe ressaltar, ainda, que nenhum dos 12 municípios que compuseram a amostra realizou pesquisa de satisfação com o intuito de obter a percepção tanto dos contribuintes quanto aos serviços prestados pelos agentes públicos da área tributária, como também do próprio corpo funcional no que se refere ao clima organizacional (quesitos 14 e 15), imprescindível ferramenta de gestão de pessoas.

3.2.1.2.3 Aplicação de questionário com os agentes públicos da Administração Tributária

No que diz respeito à aplicação de questionário com os agentes públicos lotados na área de Administração Tributária dos municípios visitados para avaliar as ações pertinentes à **remuneração** e **capacitação**, inicialmente quanto à relevância destas 2 (duas) variáveis na motivação para a realização das atividades, foi solicitado atribuição de nota, variando de 1 à 5, para o grau de importância dada pelo entrevistado à:

a) Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) (quesito 7.2)

Nota Atribuída	Quantitativo de colaboradores	%
1	32	28,57
2	8	5,36
3	4	3,57
4	12	10,71
5	56	50,00
Não responderam	2	1,79

Obs: Quanto maior a nota maior o grau de importância dada pelo entrevistado.

Observa-se, a partir dos resultados apresentados, que aproximadamente 61% do corpo técnico entrevistado, somando-se os resultados que apontaram os níveis 4 e 5, consideram que a existência de plano de cargos, carreira e remuneração influenciam na motivação para a realização dos trabalhos.

b) Capacitações (quesito 7.3)

Nota Atribuída	Quantitativo de colaboradores	%
1	15	13,39
2	11	9,82
3	12	10,71
4	20	17,86
5	53	47,32
Não responderam	1	0,90

Obs: Quanto maior a nota maior o grau de importância dada pelo entrevistado

Pelos resultados, depreende-se que a maioria dos agentes, 69,18%, somando-se os percentuais que apontaram notas 4 e 5, considera muito importante participar de programas de capacitação como fator motivacional à realização de seus trabalhos.

Além da relevância da remuneração e capacitação como indutores da motivação no exercício de suas atribuições, foi solicitado aos agentes que avaliasse, na prática, como estão sendo conduzidas estas questões no seu município (quesitos 11 a 15).

a) Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) (quesitos 11)

Ao serem indagados acerca da instituição de plano de cargos, carreira e remuneração específico para área de Administração Tributária, os agentes públicos dos municípios visitados se posicionaram da seguinte forma:

Resposta	Quantitativo de colaboradores	%
Sim	43	38,39
Não	58	51,79
Não sei informar	5	4,46
Não se aplica	6	5,36

Observa-se que a maioria (51,79%), 58 dos 112 agentes públicos dos municípios visitados, respondeu negativamente. Acrescente-se, ainda, que 4,46% não souberam informar e 5,36% o questionamento não se aplicava, correspondente àqueles colaboradores que são somente ocupantes de cargo comissionado/terceirizado e não são afetados pelo PCCR.

Para aqueles que informaram a existência de PCCR, 43 agentes, equivalente à 38,39%, foi indagado (quesito 12) se o plano *torna as remunerações dos colaboradores mais condizentes com suas responsabilidades e desempenhos e os estimula a progredir na carreira*, cujo resultado foi:

Discordo totalmente	Discordo	Não concordo, nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
6,98%	18,60%	27,91%	34,88%	11,63%
53,49%			48,51%	

Portanto, menos da metade (48,51%) reconheceram que o plano existente, de fato, atende aos anseios da categoria no que diz respeito à adequação da remuneração em relação à complexidade das atividades e ao incentivo para permanecer na carreira.

b) Capacitações (quesito 6.1)

Quanto à efetiva capacitação do corpo funcional, questionou-se inicialmente acerca da existência de levantamento prévio das necessidades de capacitação, por meio, por exemplo, de pesquisa, levantamento, entrevistas (quesito 13), cujo resultado foi:

Discordo totalmente	Discordo	Não concordo, nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
26,79%	27,68%	16,96%	21,43%	7,14%
71,43%			28,57%	

Observa-se, portanto, que a grande maioria, 71,43% (80 agentes), assim considerando aqueles que responderam *discordo totalmente*, *discordo* e *não concordo, nem discordo*, não estão convictos que tal prática é realizada.

E sobre a realização de capacitações considerando as necessidades do quadro funcional, assim se posicionaram os agentes públicos:

Discordo totalmente	Discordo	Não concordo, nem discordo	Concordo	Concordo totalmente
22,32%	24,11%	21,43%	27,68%	5,36%
67,86%			33,04	

Novamente, a maioria dos entrevistados (67,86%) reputam que as capacitações não são programadas em razão das necessidades do corpo funcional.

3.2.1.3 Causas

- Limitação com despesas de pessoal em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Ausência de capacitação para o exercício das atividades relacionadas às atividades tributárias;
- Ausência de levantamentos das necessidades de capacitação dos agentes públicos para realização das atividades tributárias;
- Não priorização de recursos humanos para a administração tributária;
- Inexistência de diagnóstico das necessidades de pessoal para atendimento da demanda de atividades atual e/ou futura da área de tributação;
- Inexistência de plano de cargos, carreira e remuneração específico para a área tributária, incluindo incentivo proporcional à produtividade.

3.2.1.4 Efeitos

- Limitação à qualificação profissional dos agentes em suas atividades laborais no âmbito da arrecadação;
- Insatisfação do corpo funcional quanto à remuneração e oferta de treinamentos;
- Comprometimento do potencial de arrecadação própria dos municípios.

3.2.1.5 Boas Práticas

- Instituição da Gratificação de Desempenho Tributário (GDT) pelo Município de Aquiraz (Lei Municipal nº 1068/2013), com o objetivo de estimular o aumento da produtividade no incremento da receita própria municipal, incluindo multas, juros e dívida ativa. Constitui-se de parcela referente ao esforço coletivo, denominada Gratificação sobre o Incremento da Receita (GIR), e de uma parcela referente ao

desempenho individual de cada servidor, denominada de Gratificação Individual de Produtividade (GIP);

- Regulamentação das carreiras de auditor fiscal de tributos municipais e do fiscal de tributos municipais (Leis Municipais n°s 1050/2013 e 1056/2013) pelo Município de Aquiraz, com competências específicas.

3.2.1.6 Recomendações

- Aos Municípios, para que adeque a estrutura de pessoal da área de administração tributária, promovendo permanentemente programas de treinamento, atualização e qualificação profissional, com o objetivo de melhor desempenhar suas funções;

- Aos Municípios, para que promova a adequação da remuneração dos servidores públicos lotados na área de administração tributária, mediante a implementação de plano de cargos, carreira e remuneração, condizente com a complexidade e responsabilidade das atividades, incluindo incentivo proporcional à produtividade.

3.2.1.7 Benefícios esperados

- Estímulo ao desempenho funcional na atividade de arrecadação;
- Definição das carreiras tributárias e respectivas competências e divisão de atividades;
- Elevação do nível de arrecadação própria municipal.

4. De que forma o município tem atuado para uma efetiva cobrança da dívida ativa?

4.1 Achado de auditoria 8

Ausência de procedimentos de cobrança administrativa (amigável) da dívida ativa pelo Fisco

4.1.1 Critério

O Código Tributário Nacional inseriu a dívida ativa tributária como um dos capítulos que integram o Título IV - Administração Tributária:

CAPÍTULO II

Dívida Ativa

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Parágrafo único. A fluência de juros de mora não exclui, para os efeitos deste artigo, a liquidez do crédito.

Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:

I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros;

II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;

III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;

IV - a data em que foi inscrita;

V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.

Parágrafo único. A certidão conterà, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição.

Art. 203. A omissão de quaisquer dos requisitos previstos no artigo anterior, ou o erro a eles relativo, são causas de nulidade da inscrição e do processo de cobrança dela decorrente, mas a nulidade poderá ser sanada até a decisão de primeira instância, mediante substituição da certidão nula, devolvido ao sujeito passivo, acusado ou interessado o prazo para defesa, que somente poderá versar sobre a parte modificada.

Art. 204. A dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída.

Parágrafo único. A presunção a que se refere este artigo é relativa e pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite.

Merece destaque, ainda, o art. 174 do CTN, que trata da prescrição para cobrança do crédito tributário.

Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

I - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005)

II - pelo protesto judicial;

III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.

Depreende-se, portanto, que cabe à administração tributária adotar os procedimentos necessários à inscrição do crédito tributário não pago na dívida ativa já que a certidão de dívida ativa (CDA) goza da presunção de certeza e liquidez, tendo o efeito de prova pré-constituída, e é requisito para que a administração pública possa acionar o judiciário para a cobrança do crédito. Ademais, quanto à

prescrição, faz-se necessário o devido acompanhamento pelo município no intuito de evitar tal prejuízo ao erário público.

Cita-se também a possibilidade de cobrança da dívida ativa municipal por meio de protesto em Cartório de Protesto de Títulos, permitida por força da Lei Federal nº 9.492/1997, que *define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências, verbis:*

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)

Art. 2º Os serviços concernentes ao protesto, garantidores da autenticidade, publicidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei.

Art. 3º Compete privativamente ao Tabelião de Protesto de Títulos, na tutela dos interesses públicos e privados, a protocolização, a intimação, o acolhimento da devolução ou do aceite, o recebimento do pagamento, do título e de outros documentos de dívida, bem como lavrar e registrar o protesto ou acatar a desistência do credor em relação ao mesmo, proceder às averbações, prestar informações e fornecer certidões relativas a todos os atos praticados, na forma desta Lei.

Ressalte-se que o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que se faz essencial a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos atribuídos ao ente estatal, o que inclui aqueles não pagos no tempo devido e constituem a dívida ativa do ente público.

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

4.1.2 Evidências

4.1.2.1 Entrevista com o Secretário (Vide Apêndice I)

Inicialmente buscou-se entender como é feito o controle dos contribuintes inadimplentes e a sua devida inscrição na dívida ativa (quesito 9 da entrevista).

Restou claro que, à exceção de Jati, o procedimento adotado é padrão nos municípios inspecionados, qual seja, todos os contribuintes inadimplentes até o final do exercício são notificados e caso não haja a quitação do crédito tributário são inscritos na dívida ativa. Mesmo Jati, que na época da inspeção não realizava tal

controle, demonstrou que a implantação de um novo sistema irá solucionar a questão.

O controle dos créditos tributários não pagos e a sua conseqüente inscrição na dívida ativa são fundamentais para a recuperação dos valores não recolhidos, seja por meio de protesto em cartório de protestos e títulos, promovido pela Secretária de Finanças conjuntamente com a Procuradoria do Município, seja mediante o ajuizamento da execução fiscal junto ao Judiciário.

É fundamental que a inscrição contenha a correta identificação do contribuinte e do tributo, sob pena de sua nulidade e do processo de cobrança dela decorrente.

Na sequência, foi indagado (quesito 10) acerca da adoção de procedimentos para facilitar o pagamento dos débitos inscritos na dívida ativa pelo contribuinte inadimplente **antes do ajuizamento da execução fiscal**, principalmente para aqueles valores considerados baixos em relação ao custo da cobrança por via judicial. É a chamada **cobrança administrativa** (amigável) realizada pelo próprio Fisco.

O citado protesto em cartório é o instrumento que se tem mostrado mais eficaz para reaver valores devidos pelos contribuintes em mora com o Fisco considerando que se trata de ato extrajudicial realizado pelo Tabelionato de Protestos, que busca a arrecadação de débitos fiscais sem que seja necessário recorrer ao Judiciário, tendo em vista a relação custo-benefício das cobranças por via judicial, principalmente em relação à lentidão e custos operacionais.

Frise-se, os créditos tributários não recolhidos, em sua maioria, melhor se adequam a instrumentos extrajudiciais de cobrança, seja em razão do montante devido, seja em razão das características do devedor.

É o caso também, por exemplo, de insistir na notificação sistemática dos contribuintes inadimplentes mediante o envio de correspondências ou até mesmo por e-mail e/ou contato telefônico para recuperação dos valores inscritos na dívida ativa.

Em ambas as situações, sobressai a importância da contínua atualização do cadastro dos contribuintes pelo Fisco já que a imprecisão dos dados macula a inscrição do débito na dívida ativa municipal, prejudicando a sua cobrança, seja por

via administrativa ou via judicial, já que dificulta o contato direto com o devedor ou até mesmo a sua intimação, no caso de protesto ou ajuizamento de execução fiscal.

Soma-se a isto, a disponibilização de serviços via web (portal eletrônico tributário) para cálculo dos impostos; emissão de 2ª via de boleto; consulta à legislação municipal; consulta da situação cadastral, fornecimento de extratos e simulações de parcelamento, emissão de certidão negativa, etc., com o intuito de facilitar a interação direta do fisco com o contribuinte, diminuindo a necessidade de deslocamento para regularização do débito.

Cita-se, ainda, a adoção de programa de refinanciamento de dívidas fiscais (REFIS), com concessão de descontos em juros e multas de dívidas de contribuintes, que pode incidir tanto na fase administrativa quanto na judicial da dívida ativa, para pagamento a vista ou parcelado, mediante condições estabelecidas em lei.

Feitas tais considerações e voltando ao quesito 10, torna-se relevante ressaltar que os Secretários não foram exaustivos em elencar todos os procedimentos adotados para facilitar o pagamento da dívida pelo contribuinte inadimplente, motivo pelo qual essa Gerência afastou, exclusivamente para a questão, o resultado da entrevista, sem que isto traga qualquer prejuízo a sua conclusão já que a documentação requisitada, cuja análise encontra-se no item seguinte, será suficiente.

4.1.2.2 Requisição de documentos

Para avaliar a efetividade dos municípios na inscrição dos créditos tributários em dívida ativa e na adoção de procedimentos de cobrança prévios à execução fiscal pelo Judiciário, foi requisitado um rol de 5 (cinco) documentos, cujos resultados estão a seguir descritos:

Quesito	SIM	%	NÃO	%
22 - <i>Regulamentação sobre os procedimentos de inscrição na dívida ativa.</i>	Aquiraz Caucaia Itapajé São Gonçalo	33,33	Aratuba Ererê Grangeiro Guaramiranga Itapipoca Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara	66,67
23 - <i>Relatório de cobrança amigável, cobrança judicial e protestos realizados, com a identificação dos contribuintes e dos tributos devidos.</i>	Itapipoca São Gonçalo	16,67	Aquiraz Aratuba Ererê Grangeiro Guaramiranga	83,33

			Itapajé Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara Caucaia	
24 - Diretrizes de programas de recuperação fiscal (2017)	Aquiraz Caucaia Itapipoca Aratuba São Gonçalo	41,67	Aratuba Caucaia Ererê Grangeiro Guaramiranga Itapajé Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara	58,37
25 - Resultados dos programas de recuperação fiscal (2017),	Aquiraz Aratuba Itapipoca São Gonçalo	33,33	Caucaia Ererê Grangeiro Guaramiranga Itapajé Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara	66,67
26 - Relatório de acompanhamento da prescrição da dívida ativa	Aquiraz Itapipoca Caucaia*	25	Aratuba Ererê Grangeiro Guaramiranga Itapajé Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara São Gonçalo	75
27 - Instrumentos/ferramentas adotados pelo município para facilitar o pagamento da dívida, como, por exemplo, disponibilização de serviços on-line, programas de recuperação fiscal etc,	Aquiraz Caucaia Itapipoca Aratuba São Gonçalo	41,67	Ererê Grangeiro Guaramiranga Itapajé Itapiúna Jati Jijoca de Jericoacoara	58,37

*Não ocorreu prescrição de dívida ativa no exercício de 2017 em Caucaia.

Torna-se possível inferir que não há um gerenciamento satisfatório da dívida ativa pela grande maioria dos municípios inspecionados considerando que não há adoção de ferramentas que permitam o controle dos resultados provenientes: 1) da cobrança amigável e judicial e protestos, com a identificação dos contribuintes e dos tributos devidos (quesito 23); 2) de programas de recuperação fiscal (quesito 25); e 3) do acompanhamento da prescrição da dívida ativa (quesito 26).

Especificamente quanto ao protesto extrajudicial dos créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa, poderosa ferramenta de recuperação fiscal, nos termos da Lei nº 8.492/97, com redação dada pela Lei nº 12.767/12, forçoso esclarecer que Aquiraz, Caucaia e São Gonçalo do Amarante já o regulamentaram no âmbito de sua jurisdição. No entanto, não foi identificado relatórios dos resultados decorrentes de sua aplicação, motivo pelo qual não suprimam a requisição constante do quesito 23.

A regulamentação sobre os procedimentos de inscrição na dívida ativa (quesito 22) e a fixação de diretrizes para programas de recuperação fiscal (quesito 24) também não é prática na maior parte desses municípios, 66,67% e 58,37%, respectivamente.

À respeito do quesito 27, Aquiraz, Caucaia, Itapipoca, Aratuba e São Gonçalo do Amarante comprovaram a realização de REFIS como instrumento para reaver valores da dívida ativa e assim incrementar a receita própria.

Aquiraz merece destaque também, quanto adoção de ferramentas para facilitar o pagamento de créditos tributários inscritos em dívida ativa, por disponibilizar e-mail específico para interação do contribuinte com o Fisco - dívida@aquiraz.ce.gov.br.

Imperioso ressaltar que a não comprovação da requisição contida nos quesitos 22 a 27 pela maioria dos municípios constitui-se na mais relevante evidência acerca da fragilidade identificada quanto ao gerenciamento da dívida ativa.

4.1.3 Causas

- Ausência de controles sistematizados quanto à cobrança administrativa (amigável), cobrança judicial, protestos e prescrição de créditos tributários inscritos na dívida ativa;
- Não adoção de procedimentos pelo Fisco para cobrança dos tributos inscritos em dívida ativa antes do ajuizamento da execução fiscal pelo Judiciário;
- Ausência de regulamentação para o protesto da dívida ativa pelos cartórios de protesto de títulos.

4.1.4 Efeitos

- Morosidade na recuperação de créditos tributários;

- Comprometimento do nível de arrecadação da receita própria municipal;
- Prescrição e a consequente extinção do crédito tributário.

4.1.5 Boas práticas

• Regulamentação de protesto extrajudicial dos créditos inscritos em dívida ativa, nos termos da Lei nº 9.494/97, pelos Municípios de Aquiraz, Caucaia e São Gonçalo do Amarante;

• Disponibilização de canal de comunicação específico e direto com o contribuinte inscrito em dívida ativa, via e-mail, dívida@aquiraz.ce.gov.br, para envio de boletos, certidões, extratos, simulações de parcelamento e esclarecimentos de dúvidas.

4.1.6 Recomendações

• Aos Municípios, para que adotem instrumentos extrajudiciais de cobrança de créditos tributários inscritos em dívida ativa, mediante cobrança administrativa (amigável), a partir da notificação sistemática dos contribuintes inadimplentes, e/ou protesto em cartório de protestos e títulos, nos termos da Lei nº 9.492/1997.

• Aos Municípios, para que aprimorem os controles sistematizados quanto ao resultado das ações de cobrança administrativa (amigável), cobrança judicial, protestos e prescrição de créditos tributários inscritos na dívida ativa

4.1.7 Benefícios esperados

- Efetividade na cobrança administrativa dos valores inscritos em dívida ativa;
- Incremento da arrecadação própria municipal.

4. CONCLUSÃO

O objetivo da ação de controle em tela foi averiguar a eficiência dos municípios cearenses quanto à instituição, previsão e arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional, requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000, cabendo a estes explorar adequadamente seu potencial tributário, não podendo se eximir de tal função. É o poder-dever de tributar do Estado.

Em suma, o levantamento de natureza operacional se propôs a conhecer e avaliar a capacidade de gestão e as regras de governança e transparência relativas às receitas tributárias diretamente arrecadadas pelos municípios cearenses, com o objetivo de fornecer uma visão geral acerca dos procedimentos envolvidos e aprofundar o conhecimento acerca da matéria e, assim, melhor direcionar trabalhos futuros de fiscalização, bem como contribuir com a própria gestão de recursos públicos.

Almejou-se, na prática, aquilatar, no âmbito dos tributos de competência municipal, se o esforço dispendido na efetiva arrecadação das receitas próprias atinge patamar condizente com o seu potencial, comparando-o, inclusive, com a totalidade das receitas auferidas por cada um dos entes, em sua maioria composta por transferências governamentais do Estado e da União.

Neste sentido, o foco foi direcionado para a arrecadação da **receita tributária própria**, decorrente dos impostos: IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), ITBI (Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis) e ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza); assim como das taxas e contribuições de melhoria de competências municipais.

A análise em tela buscou aferir os resultados alcançados na arrecadação municipal, observando a base legal que apoia a atividade tributária; os processos de trabalho estabelecidos pelo município no âmbito da arrecadação; a estrutura física e tecnológica existente e a gestão do quadro funcional da área; e a gestão da dívida ativa, a partir das seguintes questões de auditoria.

1. Em que medida a legislação tributária municipal está aderente à legislação vigente, consolidada em texto único para cada um dos tributos de sua competência?

2. Os processos de trabalho estabelecidos pelo município nas atividades da administração tributária, nas dimensões do planejamento, arrecadação, fiscalização e cobrança dos tributos de sua competência, tem contribuído para maximizar o potencial da receita pública própria municipal?

2.1 Como é calculada a previsão da receita anual?

2.2 O município tem maximizado o potencial de arrecadação dos tributos de sua competência (IPTU, ISS, ITBI, COSIP)?

2.3 A atividade de fiscalização, do cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes, é efetivada no município?

2.4 O município tem atuado no sentido de efetivar a cobrança de contribuintes inadimplentes evitando, assim, a inscrição destes na dívida ativa?

3. Como estão dispostos os recursos organizacionais para as atividades da administração tributária?

3.1 A estrutura física e tecnológica existente é adequada para as atividades da administração tributária?

3.2 Quais ações o município tem adotado para atrair e manter pessoas na carreira da administração tributária?

4. De que forma o município tem atuado para uma efetiva cobrança da dívida ativa?

As inferências quanto ao deslinde da questão principal foram provenientes:

1) da análise preliminar de dados decorrentes de: a) observação das informações constantes do Sistema de Informações Municipais – SIM e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI (item 3.2 do relatório); b) aplicação de questionário eletrônico (autodeclaração), no âmbito do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, especificamente no I-Fiscal – exercício 2017, em 100% dos municípios cearenses (item 3.3); e c) confronto entre Recursos Próprios X Transferências Intragovernamentais X Despesas com Pessoal e Encargos (item 3.4); e

2) da evidenciação das fragilidades identificadas na fase de inspeção realizada numa amostra de 12 municípios (item 3.5).

Revelaram-se fragilidades que comprometem o desempenho da administração tributária municipal no âmbito dos procedimentos e controles até então adotados para a efetiva arrecadação dos tributos de sua competência, relacionadas ao(à):

- 1) Não consolidação da legislação vigente, relativa a cada um dos tributos da competência dos municípios, nos termos do Art. 212 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966);
- 2) O cálculo da previsão da receita não é realizado de acordo com os critérios impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000);
- 3) Desconhecimento do potencial de arrecadação própria pelos municípios e, por consequência, a não otimização do recolhimento das receitas próprias de sua competência;
- 4) Deficiência das ações de fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações tributárias por parte dos contribuintes;
- 5) Ineficiência na cobrança administrativa dos contribuintes inadimplentes, com o intuito de evitar a inscrição destes na dívida ativa;
- 6) Inadequação da estrutura física e tecnológica para as atividades da administração tributária;
- 7) Deficiência nas ações de gestão de pessoas relacionadas à Administração Tributária;
- 8) Ausência de procedimentos de cobrança administrativa (amigável) da dívida ativa pelo Fisco.

Além disto, outras conclusões foram obtidas durante a execução dos trabalhos que se mostram relevantes e afetam sobremaneira a realidade da arrecadação tributária municipal no Estado do Ceará e que merecem ser destacadas.

Restou assente de maneira irrefutável que não há como atribuir um comportamento linear para o desempenho tributário dos 184 municípios do Estado do Ceará, ignorando a diversidade populacional e econômica, assim como os diferentes níveis de urbanização do seu território. Outra evidencia importante é o comportamento heterogêneo das administrações tributárias municipais, sendo forçoso reconhecer que, em sua maior parte, enfrentam sérias dificuldades nas atividades de arrecadação, fiscalização e cobrança.

A renda é o principal indutor da otimização do recolhimento de tributos próprios municipais na medida em que interfere diretamente no nível de urbanização, tendo em vista o próprio sistema de discriminação de competências

imposto pela Constituição de 88, que prevê para os municípios apenas tributos que incidem sobre a propriedade imobiliária urbana (IPTU), incluindo a transmissão de bens imóveis *intervivos* (ITBI), e serviços de qualquer natureza (ISS), todos de cunho essencialmente urbano, deixando sem opção aqueles cujas atividades são predominantemente rurais.

Nestes, os baixos valores de arrecadação própria não refletem necessariamente uma inércia tributária verificada, por exemplo, em relação ao ISS já que, via de regra, os municípios que se beneficiam deste imposto são aqueles que apresentam uma grande concentração urbana capaz de demandar um crescimento do setor terciário da economia, com o conseqüente incremento da base tributável para o imposto sobre serviços.

Eventualmente resultados satisfatórios até podem ocorrer em municípios que não possuam uma atividade terciária forte implementada em sua base territorial, mas será à reboque de intervenções federais ou estaduais, alheias ao esforço local, de caráter sazonal, não sendo fruto de uma administração tributária moderna e eficiente, amparada numa base cadastral sólida e perene.

Quanto ao IPTU, mesmo que incida sobre a propriedade, estabelecendo-se uma relação direta com o número de habitantes, também é afetado pela renda na medida em que esta, ao induzir o desenvolvimento urbano, promove a valorização dos imóveis e das edificações, alargando os valores da base tributável e, conseqüentemente, de arrecadação.

O mesmo ocorre com o ITBI, cuja incidência pressupõem a realização de uma transação imobiliária, realidade distante para aquelas localidades iminentemente rurais, com população diminuta e restrita atividade econômica. Como é certo também que municípios que apresentam um setor econômico bem desenvolvido e, conseqüentemente, um melhor nível de urbanização, tendem a criar um ambiente bem mais propício à cobrança de taxas.

Portanto, forçoso concluir que o comprometimento da capacidade de alguns municípios de gerar impostos decorre da incipiente atividade econômica local, situação que só é possível reverter com o auxílio de incentivos fiscais concedidos pelo Estado para atrair investimentos privados.

Relevante destacar também a ausência de uma instância centralizadora das atividades tributárias municipais, como ocorre, por exemplo, com as políticas públi-

cas de educação e saúde, geralmente compartilhadas entre as três esferas de governo, com coordenação estadual ou federal, o que eleva o nível de controle e induz o aprimoramento das ações.

Tanto é verdade que recentemente, quando a auditoria em tela estava em execução, foi aprovada a Lei Complementar nº 180/2018, de 19/07/2018, que dispõe sobre o Programa de Governança Interfederativa do Estado do Ceará, denominado “CEARÁ UM SÓ”, tendo como princípio a ação coletiva institucional para apoiar o planejamento, a gestão, execução e monitoramento das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelo Estado.

O referido normativo busca o desenvolvimento urbano integrado a partir de emprego de esforços conjuntos para a redução das irregularidades interregionais no Estado e o equilíbrio da assimetria entre os municípios, corroborando com as conclusões ora esposadas. Inclusive a otimização da receita, considerando a responsabilidade fiscal em instituir, prever e arrecadar tributos, conforme art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), é um dos princípios a ser observado (art. 5º, inciso VI).

Ademais, a evasão fiscal causada por inadimplência e/ou sonegação ainda são práticas recorrentes que afetam a atividade tributária municipal, neste caso valendo para os 184 municípios.

Muitas vezes a inadimplência prevalece pela percepção de que não existe uma contraprestação adequada em termos de serviços públicos essenciais, como saúde, educação, segurança e infraestrutura, que proporcionem ao contribuinte uma retribuição satisfatória pelos impostos e contribuições exigidos em lei.

A propensão ao cumprimento espontâneo das obrigações tributárias depende, sobretudo, da qualidade do gasto público e da transparência das ações, a ser concretizada mediante programas de educação fiscal e informação ao contribuinte. Em verdade, não só a qualidade mas a eficácia do gasto público deixam muito a desejar, o que dificulta sobremaneira a legitimação do sistema tributário.

Neste sentido, os municípios devem investir no fortalecimento de mecanismos que tornem disponíveis informações e facilitem a prestação de contas permanente junto à sociedade civil, além de incentivar um maior acompanhamento social da gestão e da destinação dos recursos públicos, como forma de convencimento quanto à importância dos tributos para financiamento do gasto público.

Já a sonegação é possível pela ausência de planejamento fiscal e procedimentos institucionalizados que, além de fragilizar os controles, dão margem a não escrituração intencional de lançamentos devidos e a consequente evasão de receitas, com o intuito de beneficiar contribuintes e/ou até mesmo agentes públicos. A vulnerabilidade pode agravar-se diante da inexistência de um sistema de fiscalização e cobrança eficiente, realidade na maior parte dos municípios.

Soma-se a isto o fato de que qualquer iniciativa que venha a combater a inércia tributária, como por exemplo, a revisão do cadastro municipal de contribuintes, tanto do IPTU quanto do ISS, mostra-se, via de regra, impopular e, por consequência, incompatível com os interesses políticos, motivo pelo qual, na maioria das vezes, é afastada. Falta o apoio indispensável das Câmaras Municipais na aprovação das leis que afetem positivamente a capacidade contributiva municipal.

Por outro lado, os critérios hoje adotados para as transferências, principalmente do FPM, muitas vezes estimula a criação de municípios sem a mínima condição de auto sustentação financeira. Ao contrário, deveria ser incentivada a fusão de municípios que pudessem se beneficiar de uma economia de escala na utilização de seus recursos econômicos, de forma a justificar uma máquina administrativa adequadamente equipada e o consequente incremento na exploração da base tributária.

Portanto, não se pode concluir que municípios que obtêm os piores resultados de arrecadação própria possam necessariamente incrementar a sua tributação sem que sua realidade local seja averiguada. Da mesma forma, não há como generalizar que aqueles com os melhores resultados fiscais não possam apresentar um potencial tributário a ser explorado. A questão é muito complexa e requer um exame aprofundado de cada caso.

A par destas inferências, confirmam-se as hipóteses que foram levadas em consideração durante o planejamento da auditoria, que por sua vez foram reproduzidas do trabalho *A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS - Uma avaliação do desempenho da arrecadação*, quais sejam:

1. As transferências intergovernamentais, ao propiciar uma fonte de receita sem a contrapartida do custo político da cobrança de tributos, desestimulam o esforço fiscal dos governos municipais.

2. O modelo de repartição de competências tributárias adotado pelo país atribui aos municípios tributos cujos fatos geradores ocorrem em áreas urbanas, ignorando a realidade de que muitos municípios são, predominantemente, rurais.

3. A ineficiência da arrecadação tributária municipal é decorrente da falta de uma estrutura legal adequada e da insuficiência de recursos humanos e materiais que permitam aos municípios a utilização adequada da sua base tributária.

Finalizando, a percepção geral da Gerência de Avaliação de Políticas Públicas é de que impõe-se a necessidade de aprimoramento do sistema tributário, com a exploração mais eficiente do potencial de arrecadação, como condição para aumentar a capacidade de autofinanciamento dos governos municipais, indispensável ao desenvolvimento local sustentável e implementação de políticas públicas prementes.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

**ITEM SUPRIMIDO PARA DIVULGAÇÃO POSTERIORMENTE À
SESSÃO EM QUE SERÁ REALIZADO O DEBATE PÚBLICO**

Gerência de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza (CE), 18 de junho de 2019.

Giovanna Augusta Moura Adjafre
Técnico de Controle Externo

Francisco das Chagas Evangelista
Auxiliar de Controle Externo

Luiz Gonzaga Dias Neto
Analista de Controle Externo

Priscila Lima de Castro
Analista de Controle Externo

Confere:

José Ricardo Moreira Dias
Gerente de Avaliação de Políticas
Públicas

6. REFERÊNCIAS

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

_____. **Emenda Constitucional nº 3** - Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.

_____. **Emenda Constitucional nº 29** - Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

_____. **Emenda Constitucional nº 37** – Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. **Emenda Constitucional nº 39** - Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal).

_____. **Emenda Constitucional nº 41** - Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

_____. **Emenda Constitucional nº 42** - Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

_____. **Lei nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

_____. **Lei nº 9.492**, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.494**, de 10 de setembro de 1997. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 12.767**, de 27 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 116**, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 157**, de 29 de dezembro de 2016. Altera a Lei Complementar no 116, de 31 de julho de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990, que “dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências”.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional** - 3. ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **PORTARIA-SEGECEX Nº 24**, de 14 de setembro de 2018. Aprova o Roteiro de Levantamento com vistas a orientar a condução da fiscalização prevista no art. 238 do Regimento Interno a cargo das unidades técnicas do Tribunal de Contas da União.

_____. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução ATRICON nº 6**, de 25 de novembro de 2016. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica nº 40/2018/CESEF/ STN**, de 22 de março de 2018. Metodologia para cálculo da Carga Tributária Bruta.

CEARÁ. Emenda Constitucional nº 92. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

_____. **Lei Complementar nº 180**, de 18 de julho de 2018. Dispõe sobre o programa de governança interfederativa do estado do ceará, denominado “Ceará um só”.

_____. **Lei nº 15.929**, de 29 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2016 – 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Resolução Administrativa nº 10/2015**. Dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Aquiraz. Lei Complementar nº 005, de 22 de novembro de 2013. Institui o Código Tributário do Município de Aquiraz.

_____. **Lei nº 1050**, de 10 de outubro de 2013. Regulamenta a carreira de auditor fiscal de tributos municipais do município de Aquiraz e dá outras providências.

_____. **Lei nº 1056**, de 24 de outubro de 2013. Regulamenta a carreira de fiscal de tributos municipais do município de Aquiraz e dá outras providências.

_____. **Lei nº 1068**, de 22 de novembro de 2013. Institui a gratificação de desempenho tributário sobre o incremento da receita, altera os termos da gratificação adicional de tributação e adota outras providências.

_____. **Decreto nº 26**, de 21 de julho de 2015. Institui o programa de educação fiscal do município de Aquiraz, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 048**, de 1 de agosto de 2013. Dispõe sobre os procedimentos de fiscalização relativos aos tributos municipais administrados pela Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária Aquiraz.

Apêndice I

Auditoria Operacional na Receita Pública Municipal Questionário – Secretário Municipal

Município: _____ **Data:** ___/___/___

Equipe TCE: _____

Entrevistado: _____

Caro(a) Senhor(a), o município ao qual se encontra vinculado foi selecionado para participar da Auditoria Operacional na Receita Pública Municipal, em curso no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Referida auditoria tem o objetivo de avaliar as ações governamentais no âmbito da arrecadação da receita pública nos municípios cearenses, com vistas a observar a eficiente previsão, instituição e efetiva arrecadação dos tributos de sua competência constitucional. Ao final dos trabalhos, poderão ser emitidas recomendações aos gestores municipais para a implantação de melhorias.

Nesse sentido, solicitamos sua contribuição respondendo as questões abaixo.

1. Se o município não tiver consolidado em texto único a legislação vigente, relativa a cada um dos tributos de sua competência, responda: quais os empecilhos para o não atendimento da norma geral disposta no art. 212 do CNT? (1)

2. Há equipe estruturada no município para a elaboração dos cálculos de previsão da receita? (2.1)

3. Há guias/normativos para a elaboração desses cálculos? (2.1)

4. Há dificuldades para a realização dessa atividade? Por favor, comente. (2.1)

5. Há atividade de fiscalização em relação ao cumprimento das obrigações tributárias pelos contribuintes? (2.3)

5.1 Se não, o que impede a realização de tal atividade? (2.3)

5.2 Se sim, poderia esclarecer se há normas, rotinas e procedimentos para orientar/padronizar as ações, e como é feita a programação das fiscalizações (ações fiscais abrange a base de contribuintes) e o controle dos resultados (com o confronto entre o que foi programado e os resultados)? (2.3)

5.3. O quadro de fiscais é suficiente para as ações de fiscalização? Quantos? (2.3)

5.3.1 Se não, qual seria a quantidade ideal? (2.3)

6. E com relação às atividades de cobrança dos contribuintes inadimplentes, com o objetivo de evitar a inscrição destes na dívida ativa, essa atividade é realizada? (2.4)

6.1 Se sim, poderia esclarecer:

- a) se há normas, rotinas e procedimentos para orientar/padronizar as ações?
- b) como é feita a programação das ações de cobrança e o controle dos resultados (com o confronto entre o que foi programado e os resultados e o custo-benefício da ação de cobrança)? (2.4)

6.2 Se não, o que impede a realização de tal atividade? (2.4)

7 A estrutura física e tecnológica existente é adequada para as atividades da administração tributária? 3.1

7.1 Se não, por favor responda:

a) Quais os principais problemas? Eles são documentados? 3.1

b) Há previsão de melhoria (são documentadas)?

b.1) Se não, quais os principais entraves para a devida adequação da estrutura? 3.1

8. Os quadros da carreira da administração tributária são suficientes para o atendimento da demanda de serviços? 3.2

8.1 Se não, são investigados os motivos para esse fenômeno? 3.2

8.2 Se sim, quais são eles? 3.2

8.3 Há iniciativas para a solução dessas questões (PCCR, adicional de produtividade, capacitações, outros)? 3.2

8.4 Se não, o que impede a sua realização? 3.2

9. Como é feito o controle dos contribuintes inadimplentes e a sua devida inscrição na dívida ativa? 4

10 O município adota procedimentos para facilitar o pagamento da dívida pelo contribuinte inadimplente?

11. Quais os desafios e dificuldades na administração tributária do município?

12. Quais sugestões de melhorias para enfrentar os desafios e dificuldades na administração tributária do município?

Por fim, gostaríamos de checar se os seguintes documentos são elaborados/acompanhados/estão disponíveis no site? Onde é possível encontrar?

ATENÇÃO, TÉCNICOS, checar as evidências dos seguintes documentos, desde de que tenham sido citados:

Item	Evidenciado?		Tipo de disponibilização
1. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2017 e 2019.	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
2. Projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA (2017)	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
3. Cadastro de contribuintes atualizado.	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
4. Empresas prestadoras de serviço domiciliadas no município.	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
5. Montante dos serviços prestados pelas empresas domiciliadas no município.	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
6. Cadastro Imobiliário.	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
7. Planta Genérica de Valores (PGV).	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
8. Plano Diretor.	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
9. Legislação que disponha sobre a obrigação acessória aos titulares de Cartórios de Registro de Imóveis e Distribuidores para informar à prefeitura sobre as transações imobiliárias ocorridas.	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
10. Registro de transações imobiliárias ocorridas.	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
11. Relação de clientes da ENEL no município e a faixa de cobrança da COSIP.	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
12. Quantidade de domicílios registrados pelo IBGE.	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
13. Controle de contribuintes inadimplentes.	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	
14. Controle de contribuintes inscritos na dívida ativa.	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO	

Apêndice II

Auditoria Operacional na Receita Pública Municipal Questionário - Agentes públicos lotados na arrecadação Eixo III

Município: _____ **Data:** ___ / ___ / ___

Equipe TCE: _____

Caro(a) Senhor(a), o município ao qual se encontra vinculado foi selecionado para participar do teste piloto da Auditoria Operacional na Receita Pública Municipal, em curso no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Referida auditoria tem o objetivo de avaliar as ações governamentais no âmbito da arrecadação da receita pública nos municípios cearenses, com vistas a observar a eficiente previsão, instituição e efetiva arrecadação dos tributos de sua competência constitucional. Ao final dos trabalhos, poderão ser emitidas recomendações aos gestores municipais para a implantação de melhorias.

Nesse sentido, solicitamos sua contribuição respondendo as questões abaixo, que colaborarão na análise na dimensão “Recursos organizacionais para as atividades da administração tributária”.

Informamos, ainda, que a pesquisa é confidencial.

Agradecemos pela sua colaboração.

1. Indique sua situação funcional:

- Servidor
- Cargo comissionado, somente
- Terceirizado

2. Qual a sua área de atuação?

- Atendimento
- Serviços administrativos
- Fiscalização
- Procedimentos contábeis
- Cobrança de inadimplentes
- Contencioso
- Outra: _____

3. Com relação ao ambiente em que você realiza suas atividades no município, como você considera o (a) (s):

	Péssima	Regular	Indiferente	Boa	Ótima
1. Condições de limpeza					
2. Conservação do prédio					
3. Mobiliários					
4. Sistemas de informática					
5. Equipamentos de informática					
6. Acesso à internet					
7. Veículos (quando for o caso)					

4. O local é acessível às pessoas com deficiência (com rampas de acesso, portas e corredores alargados, mobiliário adaptado)?

- Sim, o prédio é acessível às pessoas com deficiência.
- Não, mas há poucas melhorias a serem feitas.
- Não, há muitas melhorias a serem feitas.
- Não sei informar.

5. Há instituído o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração?

- Sim
- Não
- Não sei informar
- Não se aplica

5.1. Se você marcou **Sim** na pergunta anterior, referido plano torna as remunerações dos colaboradores mais condizentes com suas responsabilidades e desempenhos e os estimula a progredir na carreira:

- Discordo totalmente
- Discordo
- Não concordo, nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

6. Sobre capacitação do corpo funcional, responda:

6.1. Há levantamento prévio das necessidades de capacitação, por meio, por exemplo, de pesquisa, levantamento, entrevistas?

- Discordo totalmente
- Discordo
- Não concordo, nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

6.2. São realizadas capacitações considerando as necessidades do quadro funcional?

- Discordo totalmente

- Discordo
- Não concordo, nem discordo
- Concordo
- Concordo totalmente

7. Indique o quanto as variáveis abaixo influenciam na sua motivação para a realização dos trabalhos:

	1	2	3	4	5
1. Estrutura do local de trabalho					
2. Plano de Cargos, Carreira e Remuneração					
3. Capacitação					

8. Esse espaço é livre para que você possa falar sobre os desafios e dificuldades na administração tributária do município.

9. Esse espaço é livre para que você possa sugerir melhorias para enfrentar os desafios e dificuldades na administração tributária do município.

Apêndice III

Auditoria Operacional na Receita Pública Municipal

Município: _____ Data: ____ / ____ / ____

Equipe: _____

Check-list de verificação da estrutura física:

Item de verificação	Resultado			Observações
1. Condições de limpeza	() OK	() NÃO OK	() NA	
2. Conservação do prédio	() OK	() NÃO OK	() NA	
3. Mobiliários	() OK	() NÃO OK	() NA	
4. Sistemas de informática	() OK	() NÃO OK	() NA	
5. Equipamentos de informática	() OK	() NÃO OK	() NA	
6. Acesso à internet	() OK	() NÃO OK	() NA	
7. Veículos (quando for o caso)	() OK	() NÃO OK	() NA	

Apêndice IV

Assunto: Auditoria Operacional na Receita Pública Municipal – Documentação

1. Código Tributário Municipal, se houver.
2. Legislação que instituiu os tributos de competência do município, se houver.
3. Documentos que demonstrem a metodologia de cálculo e as premissas utilizadas para estimativa técnica e precisa da receita pública nos valores então consignados no Projeto da Lei Orçamentária Anual.
4. Previsão inicial e atual da receita por cada um dos tributos e impostos (2017).
5. Relatório de lançamento da receita, por tipo de tributo e por tipo de imposto – 2017, se houver.
6. Receita total arrecadada, por tipo de tributo e por tipo de imposto – 2017, se houver.
7. Procedimentos operacionais padrão (normas, guias e/ou rotinas estabelecidas) das atividades relacionadas à arrecadação (lançamento e arrecadação), fiscalização e cobrança de contribuintes inadimplentes.
8. Instrumentos de convênios/parceria a fim de implementar ações de melhoria no âmbito das atividades da arrecadação, bem como para obter dados atualizados que auxiliem no processo de arrecadação.
9. Programação de ações de fiscalização da administração tributária (2017).
10. Relatório de ações de fiscalização da administração tributária (com controle do imposto recuperado por ação fiscal e redução da evasão - 2017), se houver.
11. Planejamento e controle dos resultados das ações de cobrança administrativa de contribuintes inadimplentes (2017), se houver.
12. Diagnóstico das necessidades de estrutura física e de equipamentos para atendimento da demanda atual e/ou da demanda futura da área, se houver.
13. Planejamento de reestruturação física/parque tecnológico/equipamentos da área, se for o caso.
14. Resultado de pesquisa de satisfação com os contribuintes, se houver.
15. Resultado de pesquisa de satisfação (clima organizacional) com o quadro funcional, se houver.
16. Legislação que disponha sobre a estrutura administrativa do setor de tributos, se houver.
17. Diagnóstico da necessidade de pessoal para atendimento da demanda de atividades atual e/ou futura da área de tributação, se houver.
18. Legislação que disponha sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração no âmbito da administração tributária, se houver.
19. Legislação que disponha sobre o incentivo proporcional à produtividade dos agentes lotados na área de tributação, se for o caso.
20. Levantamento da necessidade de capacitação dos agentes lotados na área de tributação, se houver.
21. Capacitações realizadas pelos agentes lotados na área de tributação, com evidências, (2017) se for o caso.
22. Regulamentação sobre os procedimentos de inscrição na dívida ativa, se for o caso.

23. Relatório de cobrança amigável, cobrança judicial e protestos realizados, com a identificação dos contribuintes e dos tributos devidos, se houver.
24. Diretrizes de programas de recuperação fiscal (2017), se for o caso.
25. Resultados dos programas de recuperação fiscal (2017), se for o caso.
26. Relatório de acompanhamento da prescrição da dívida ativa, se houver.
27. Instrumentos/ ferramentas adotados pelo município para facilitar o pagamento da dívida, como, por exemplo, disponibilização de serviços on-line, programas de recuperação fiscal etc, se houver.

Caso o município não disponha de todos os documentos, expor, por meio de declaração, assinada pelo Chefe do Executivo, a relação daqueles indisponíveis.

Apêndice V

RECEITAS PRÓPRIAS ARRECADADAS x RECEITAS PRÓPRIAS PREVISTAS

MUNICÍPIO	IPTU 2017 - Previsto	IPTU 2017 - Arrecadado	ITBI_2017 - Previsto	ITBI_2017 - Arrecadado	ISS 2017 - Previsto	ISS 2017 - Arrecadado	Taxas 2017 - Previsto	Taxas 2017 - Arrecadado	Contribuição Melhoria 2017 - Previsto	Contribuição Melhoria 2017 - Arrecadado
RERIUTABA	15.000,00	492,97	50.000,00	0,00	300.000,00	115.043,49	30.000,00	0,00	0,00	0,00
MAURITI	13.000,00	120.554,00	80.000,00	93.010,66	8.000.000,00	2.510.593,24	359.000,00	241.270,55	0,00	0,00
ITACABA	30.705,00	5.594,68	27.003,00	14.814,51	436.016,00	163.090,93	73.975,00	31.842,41	0,00	0,00
SABOIEIRO	89.888,00	1.673,33	50.562,00	9.756,99	898.880,00	403.637,43	67.416,00	89.842,40	0,00	0,00
SALITRE	20.000,00	5.753,39	15.000,00	17.989,00	700.000,00	278.741,12	25.000,00	47.739,95	0,00	0,00
ACARAPE	20.000,00	75.514,62	50.000,00	2.000,00	625.000,00	296.758,15	115.000,00	15.626,90	1.000,00	0,00
UMARI	28.000,00	3.340,41	5.000,00	16.982,35	195.800,00	107.423,63	38.500,00	6.689,73	0,00	0,00
CHAVAL	8.000,00	3.192,13	5.000,00	7.500,00	227.000,00	114.147,63	22.000,00	10.951,92	1.000,00	0,00
SENADOR POMPEU	67.976,42	55.769,40	60.433,66	27.462,53	719.672,50	1.079.962,12	1.683.050,36	160.672,53	0,00	0,00
GUAIBUBA	14.500,00	12.021,69	14.300,00	53.528,00	848.229,60	387.868,62	38.400,00	39.488,70	0,00	0,00
GRANJEIRO	7.144,00	2.380,00	423,00	100,00	212.000,00	100.229,31	8.489,00	20.537,05	0,00	0,00
PARAMOTI	20.000,00	6.590,26	17.000,00	10.205,56	250.000,00	142.976,01	25.000,00	12.613,38	0,00	0,00
JARDIM	216.240,00	62.636,92	60.547,20	34.193,87	471.820,91	315.510,75	88.521,44	60.193,91	15.000,00	0,00
PIQUET CARNEIRO	70.000,00	36.139,51	30.000,00	5.611,04	700.000,00	396.150,53	39.000,00	45.434,30	0,00	0,00
PORANGA	20.000,00	702,73	30.000,00	2.093,75	500.000,00	360.550,96	75.000,00	14.699,37	0,00	0,00
ASSARE	100.000,00	7.846,73	45.258,61	57.020,50	1.085.555,35	643.995,01	84.852,14	89.901,47	0,00	0,00
MIRAIMA	1.100,00	3.662,69	500,00	2.119,60	380.000,00	222.598,91	4.500,00	7.179,61	0,00	0,00
ARACATI	1.300.000,00	1.227.638,87	600.000,00	637.664,42	10.000.000,00	4.946.875,55	1.373.000,00	1.484.279,11	0,00	0,00
ACOIPIARA	327.390,00	242.780,38	142.000,00	159.867,82	2.555.000,00	1.456.082,48	590.100,00	419.773,19	0,00	0,00
BARROQUINHA	25.316,51	2.697,02	5.000,00	5.260,00	200.000,00	134.239,24	20.000,00	21.697,92	0,00	0,00
MADALENA	40.000,00	76.196,28	7.000,00	11.630,95	594.980,00	332.388,13	32.000,00	21.398,13	0,00	0,00
ERERE	8.620,00	14.489,89	4.291,00	4.960,00	153.445,00	92.077,66	3.258,00	0,00	0,00	0,00
MUCAMBO	150.000,00	118.036,24	30.000,00	800,00	450.000,00	318.292,52	30.000,00	2.517,34	0,00	0,00
LAVRAS DA MANGABEIRA	2.000,00	22.670,68	50.000,00	55.859,66	1.882.000,00	1.131.752,24	92.000,00	146.789,44	2.000,00	0,00
TRAIRI	250.000,00	184.568,85	800.000,00	421.652,41	8.000.000,00	5.509.411,99	220.000,00	96.717,60	0,00	0,00
BARRO	10.000,00	1.320,05	2.000,00	31.366,00	435.000,00	268.949,06	8.000,00	5.167,20	0,00	0,00
MULUNGU	6.150,00	63.702,48	15.850,00	74.249,28	387.500,00	148.341,66	65.800,00	37.915,55	54.500,00	0,00

MASSAPE	10.000,00	8.207,53	40.000,00	38.188,65	1.000.000,00	605.809,47	41.000,00	102.112,56	0,00	0,00
IPAUMIRIM	13.000,00	960,05	50.000,00	23.121,26	310.018,00	197.259,32	54.810,00	74.776,92	0,00	0,00
SANTANA DO ACARAU	29.626,00	27.968,69	35.400,00	38.767,00	821.990,00	550.835,15	51.000,00	35.815,95	0,00	0,00
NOVA OLINDA	30.000,00	33.732,47	25.000,00	17.040,00	1.500.000,00	1.101.954,90	55.000,00	39.890,51	0,00	0,00
ARATUBA	10.000,00	3.264,49	10.000,00	9.552,81	140.000,00	102.460,68	15.000,00	15.782,53	0,00	0,00
ARARENDA	15.000,00	18.689,80	6.000,00	740,00	273.400,00	193.292,09	41.832,00	40.181,83	0,00	0,00
BAIXIO	10.000,00	11.815,08	20.000,00	21.472,64	160.000,00	115.813,64	10.000,00	7.265,90	0,00	0,00
PARACURU	147.400,00	426.608,16	245.785,00	407.993,94	3.722.701,00	2.375.481,95	162.113,00	161.839,18	0,00	0,00
ICO	200.000,00	114.873,86	115.000,00	106.292,17	3.800.000,00	3.144.305,42	300.000,00	142.216,62	0,00	0,00
AURORA	25.000,00	14.668,72	23.200,00	85.180,28	1.208.060,00	711.803,94	33.500,00	221.607,77	0,00	0,00
PALHANO	77.000,00	0,00	5.000,00	0,00	315.000,00	263.606,09	64.000,00	105.977,36	0,00	0,00
JAGUARETAMA	50.000,00	45.598,68	30.000,00	31.940,28	400.000,00	293.906,24	70.000,00	70.004,03	0,00	0,00
CRATEUS	1.512.000,00	1.061.132,27	870.000,00	436.632,67	3.314.000,00	2.995.066,68	730.600,00	697.414,96	0,00	0,00
HORIZONTE	427.933,00	484.388,40	1.257.528,00	1.354.961,07	7.057.494,24	5.601.369,11	1.634.242,00	1.128.753,29	100,00	0,00
CATARINA	12.924,00	10.267,05	31.845,44	12.392,85	630.517,74	546.656,58	58.540,68	43.343,43	144,78	0,00
CATUNDA	8.000,00	698,71	7.300,00	6.373,84	110.000,00	102.631,02	17.900,00	10.615,09	0,00	0,00
TAUA	1.500.000,00	1.623.312,72	500.000,00	217.802,44	5.000.000,00	4.555.331,31	1.000.000,00	400.337,19	0,00	0,00
VICOSA DO CEARA	600.000,00	1.140.058,92	60.000,00	59.418,42	1.500.000,00	577.918,66	400.000,00	400.246,41	0,00	0,00
CAPISTRANO	100,00	4.411,92	13.000,00	17.427,81	314.000,00	246.963,29	19.100,00	26.254,51	500,00	0,00
PEDRA BRANCA	110.000,00	58.935,61	75.000,00	75.936,21	750.000,00	675.872,79	200.000,00	174.285,55	6.000,00	0,00
MILAGRES	19.081,99	187.790,75	96.928,36	100.577,48	778.047,79	563.991,03	174.175,98	90.185,67	0,00	0,00
MARANGUAPE	400.000,00	401.836,64	1.200.000,00	998.825,73	4.100.000,00	3.665.257,40	265.400,00	201.355,40	0,00	0,00
UMIRIM	13.310,00	3.960,30	30.000,00	13.360,00	424.589,00	393.632,80	62.000,00	59.006,03	10.000,00	0,00
RUSSAS	326.800,00	525.518,94	386.400,00	321.189,80	3.497.651,00	3.339.811,97	1.433.905,61	833.351,43	0,00	0,00
PORTEIRAS	7.450,00	7.153,28	12.260,00	8.443,72	98.150,00	86.907,20	9.350,00	11.349,62	0,00	0,00
ITAJAJE	221.000,00	83.065,09	90.000,00	79.850,06	1.200.000,00	1.057.370,22	156.100,00	281.041,21	7.300,00	0,00
MILHA	20.000,00	30.982,99	12.000,00	12.515,68	350.000,00	359.608,82	65.400,00	979,98	0,00	0,00
HIDROLANDIA	20.000,00	1.515,31	8.014,00	0,00	234.980,00	422.784,47	403.325,00	174.453,44	2.431,00	113.431,63
MARCO	100.000,00	104.603,60	120.000,00	76.667,54	800.000,00	703.386,57	20.000,00	65.394,03	0,00	0,00
SANTANA DO CARIRI	15.000,00	7.141,91	20.000,00	29.879,48	436.000,00	395.672,74	22.000,00	18.266,19	0,00	0,00
BARREIRA	14.698,20	14.575,84	6.124,25	39.438,22	701.505,00	533.688,36	12.248,50	85.009,76	1.224,85	0,00
ALTO SANTO	14.650,00	459,75	23.170,00	54.894,23	610.000,00	551.185,59	28.990,00	14.131,51	0,00	0,00
CHOROZINHO	51.000,00	61.550,93	125.000,00	47.237,32	450.000,00	477.685,60	131.000,00	67.832,96	450.000,00	499.173,65
CARIRIACU	45.600,00	12.407,66	6.766,10	8.384,00	452.397,83	407.287,79	33.780,15	70.129,41	0,00	0,00

CANINDE	500.000,00	509.674,61	250.000,00	179.762,07	1.700.000,00	1.634.792,92	680.000,00	583.765,48	0,00	0,00
ITATIRA	10.000,00	74.886,17	10.000,00	24.448,50	1.000.000,00	843.271,73	11.000,00	15.672,32	0,00	0,00
APIUIARES	15.000,00	10.290,49	5.000,00	2.660,00	235.000,00	205.678,41	0,00	18.806,92	1.000,00	0,00
MARTINOPOLE	4.500,00	1.541,11	3.000,00	1.160,00	181.500,00	187.910,27	16.200,00	5.345,42	1.500,00	0,00
POTENGI	2.000,00	690,26	5.000,00	4.932,32	238.000,00	234.653,12	25.000,00	17.926,46	0,00	0,00
SAO LUIS DO CURU	5.100,00	18.669,23	63.100,00	29.870,43	210.500,00	234.631,73	46.800,00	29.917,80	0,00	0,00
MARACANAU	8.228.000,00	7.914.626,40	5.782.000,00	3.749.808,53	27.468.000,00	28.218.253,19	1.950.000,00	2.007.454,58	0,00	0,00
CROATA	20.000,00	61.128,94	12.000,00	13.134,71	270.000,00	229.549,07	111.300,00	96.066,67	0,00	0,00
SENADOR SA	9.570,00	17.256,53	5.247,50	1.556,93	126.000,00	123.190,14	7.350,00	2.631,20	0,00	0,00
QUIXERE	50.000,00	42.780,47	30.000,00	85.345,98	1.600.000,00	1.524.100,32	73.000,00	66.651,96	0,00	0,00
SAO JOAO DO JAGUARIBE	20.000,00	16.306,90	20.000,00	7.007,00	250.000,00	281.203,92	31.000,00	10.578,00	0,00	0,00
FORTALEZA	421.756.970,00	430.606.314,23	131.936.445,00	119.251.515,11	762.320.000,00	743.393.166,34	14.565.187,00	14.896.433,14	0,00	0,00
CASCADEL	1.300.000,00	1.179.214,51	650.000,00	497.147,16	2.500.000,00	2.564.226,61	635.800,00	769.898,65	0,00	0,00
TURURU	10.000,00	1.378,33	5.000,00	280,00	180.000,00	216.209,12	28.000,00	2.699,21	0,00	0,00
BEBERIBE	1.800.000,00	1.508.396,45	380.000,00	470.158,87	2.800.000,00	3.251.258,94	523.000,00	231.408,33	2.000,00	0,00
EUSEBIO	10.720.000,00	12.996.402,07	6.740.000,00	8.768.971,53	30.840.000,00	25.362.413,22	2.420.000,00	3.408.590,75	0,00	0,00
PINDORETAMA	20.000,00	138.395,94	350.000,00	208.630,49	580.500,00	650.710,64	95.000,00	55.129,46	0,00	0,00
QUIXERAMOBIM	539.925,00	776.684,34	463.673,00	312.050,26	3.136.637,00	3.003.445,07	340.035,00	426.608,92	0,00	0,00
CRATO	1.605.000,00	1.868.751,83	1.400.000,00	1.263.832,65	8.855.000,00	9.185.453,33	1.328.000,00	1.012.257,90	0,00	0,00
PENTECOSTE	100.000,00	63.577,93	50.000,00	46.160,84	675.000,00	804.424,69	155.000,00	86.998,78	1.000,00	0,00
QUIXELO	15.183,61	12.544,09	22.000,00	18.958,28	211.000,00	275.902,51	158.260,80	108.505,16	0,00	0,00
BOA VIAGEM	220.000,00	202.521,54	120.000,00	162.070,06	1.300.000,00	1.404.213,25	134.400,00	60.676,57	0,00	0,00
PACAJUS	600.000,00	545.975,43	800.000,00	562.949,19	2.700.000,00	2.858.611,53	320.000,00	597.579,71	0,00	0,00
SAO GONCALO DO AMARANTE	1.000.000,00	405.177,19	1.000.000,00	1.162.860,15	66.000.000,00	68.778.709,19	800.000,00	735.161,08	0,00	0,00
FORTIM	202.733,00	252.903,52	450.000,00	402.814,76	1.050.000,00	1.080.792,45	171.230,00	219.039,24	4.750,00	1.069,58
TIANGUA	184.000,00	270.717,84	354.000,00	558.526,64	5.000.000,00	4.840.775,19	338.000,00	485.028,66	0,00	0,00
MONSENHOR TABOSA	9.420,00	20.660,69	19.836,00	6.029,82	329.020,00	351.826,58	40.264,00	43.753,15	1.050,00	0,00
CAMPOS SALES	99.387,00	85.288,17	51.944,00	42.188,50	743.330,00	962.308,72	217.907,00	112.273,92	2.194,00	0,00
PACUJA	2.000,00	14.472,65	1.000,00	700,00	175.000,00	172.024,60	2.500,00	10.653,86	0,00	0,00
IGUATU	2.722.150,00	2.337.179,96	732.895,00	1.801.342,35	7.397.400,00	8.644.017,41	1.897.505,00	1.377.378,37	0,00	0,00
JAGUARIBE	397.520,00	547.279,78	50.000,00	119.400,24	1.945.870,00	2.101.155,04	493.600,00	468.359,59	0,00	0,00
AMONTADA	11.000,00	49.976,94	30.000,00	92.192,55	1.450.000,00	1.491.040,78	215.100,00	290.666,74	0,00	0,00
GROAIRAS	20.000,00	22.088,56	40.000,00	26.413,35	190.000,00	310.683,16	80.000,00	18.251,11	0,00	0,00

JUAZEIRO DO NORTE	5.500.810,00	6.417.488,86	3.988.720,00	5.665.485,63	21.188.700,00	25.437.160,41	6.342.470,00	4.842.486,73	0,00	0,00
CAUCAIA	6.460.868,72	10.472.840,21	4.901.671,00	6.441.005,37	40.377.054,90	43.362.585,84	2.328.168,12	2.295.196,26	0,00	0,00
NOVA RUSSAS	150.000,00	124.471,51	93.000,00	111.704,64	770.000,00	1.003.911,71	147.000,00	102.592,26	0,00	0,00
PARAMBU	25.000,00	569,82	25.000,00	493,08	850.000,00	1.082.290,64	75.000,00	47.972,14	0,00	0,00
ITAIPOCA	400.000,00	411.576,54	200.000,00	318.501,05	4.500.000,00	5.207.027,08	520.000,00	592.711,75	0,00	0,00
SAO BENEDITO	29.130,00	55.485,62	148.422,00	179.457,43	1.409.096,00	1.658.280,18	223.725,00	213.574,08	0,00	0,00
OROS	30.000,00	37.666,83	60.000,00	46.989,13	620.000,00	857.608,79	120.000,00	26.766,13	0,00	0,00
MERUOCA	20.185,00	40.344,44	9.394,00	3.060,00	392.184,00	414.975,70	29.170,00	69.197,06	550,00	0,00
ARACOIABA	125.000,00	145.169,61	50.000,00	36.911,61	700.000,00	852.399,59	155.000,00	170.730,13	0,00	0,00
QUITERIANOPOLIS	22.620,00	8.781,32	31.170,00	15.292,98	425.580,00	603.234,97	100.897,18	54.133,07	0,00	0,00
URUOCA	12.000,00	29.318,10	8.500,00	18.100,00	250.000,00	282.746,02	30.200,00	31.905,91	0,00	0,00
INDEPENDENCIA	20.000,00	57.587,95	30.800,00	88.866,14	431.200,00	381.004,61	23.100,00	91.649,80	0,00	0,00
MOMBACA	34.000,00	98.660,04	65.000,00	71.280,93	965.785,00	1.076.697,15	114.340,00	201.441,74	0,00	0,00
PENAFORTE	63.123,85	15.304,76	63.123,85	63.140,98	757.486,18	1.043.479,31	44.186,70	19.146,68	0,00	0,00
CARIRE	14.414,00	109.356,73	437.974,00	396.719,77	7.729,00	20.812,22	43.852,00	120.048,40	0,00	0,00
CEDRO	115.488,31	96.194,28	111.959,31	110.183,30	683.116,20	1.056.547,30	132.156,78	85.010,70	2.076,00	0,00
IPUEIRAS	30.000,00	126.733,39	50.000,00	50.354,66	915.031,00	1.073.830,42	170.000,00	257.230,44	0,00	0,00
IRAUCUBA	30.000,00	26.691,92	35.000,00	13.956,32	718.715,00	1.032.091,21	111.340,00	89.216,39	0,00	0,00
CHORO	4.258,82	16.506,75	8.517,64	1.680,00	222.637,31	285.121,90	8.161,08	13.801,94	0,00	0,00
ITAREMA	7.782,00	5.057,49	43.143,00	66.321,06	3.515.000,20	4.663.565,91	80.723,00	53.166,09	0,00	0,00
BELA CRUZ	15.600,00	31.088,45	78.600,00	27.743,95	388.100,00	610.500,04	31.700,00	12.593,13	0,00	0,00
ALTANEIRA	36.000,00	57.238,30	2.000,00	4.036,00	125.000,00	130.990,76	6.000,00	32.202,98	0,00	0,00
SOLONOPOLE	50.000,00	13.125,75	60.000,00	31.775,70	500.000,00	813.848,54	43.000,00	23.259,53	0,00	0,00
SOBRAL	5.602.674,04	334.803,73	3.167.488,37	683.492,71	18.690.878,98	35.604.148,85	4.841.323,19	7.047.676,40	0,00	0,00
GRANJA	221.000,00	93.214,23	120.000,00	57.842,20	910.000,00	1.648.211,63	156.100,00	105.385,43	7.300,00	0,00
COREAU	41.080,00	12.528,87	6.216,00	3.354,33	354.083,44	618.268,83	85.515,06	37.638,04	24.864,00	0,00
TABULEIRO DO NORTE	81.960,00	104.645,60	102.600,00	114.165,92	1.205.110,00	2.186.238,77	464.920,00	157.585,88	44.380,00	0,00
VARZEA ALEGRE	250.000,00	372.972,04	10.000,00	12.864,76	770.000,00	1.081.364,66	144.000,00	171.194,80	23.028,00	453,17
IPU	0,00	16.106,09	294.150,00	193.258,52	1.600.000,00	2.713.615,13	291.536,00	129.289,81	0,00	0,00
ANTONINA DO NORTE	5.000,00	17.894,98	7.000,00	2.854,00	290.000,00	405.601,99	10.000,00	16.201,44	0,00	0,00
CRUZ	55.000,00	83.766,56	15.000,00	183.007,03	600.000,00	856.905,48	230.000,00	160.016,07	6.000,00	0,00
JAGUARIBARA	20.000,00	99.723,42	15.000,00	30.401,09	350.000,00	455.602,20	48.000,00	38.544,50	0,00	0,00
QUIXADA	940.936,08	1.339.267,53	412.068,51	392.165,52	3.392.497,97	5.207.116,49	347.680,28	404.672,77	100,00	0,00
JAGUARUANA	30.000,00	18.988,04	100.000,00	124.439,82	450.000,00	710.037,03	100.000,00	133.481,31	0,00	0,00

BARBALHA	50.000,00	168.489,36	585.000,00	627.549,52	3.000.000,00	4.831.873,26	480.000,00	518.649,82	0,00	0,00
GRACA	17.000,00	15.640,86	24.000,00	3.214,78	240.000,00	391.282,78	10.900,00	26.257,45	0,00	0,00
ARARIPE	10.000,00	47.107,87	12.000,00	41.166,32	466.000,00	690.183,68	80.000,00	72.570,41	0,00	0,00
FARIAS BRITO	25.000,00	58.871,95	100.500,00	51.589,33	642.000,00	1.133.912,22	127.500,00	105.260,19	0,00	0,00
SANTA QUITERIA	280.000,00	770.708,75	200.000,00	93.617,28	1.000.000,00	1.434.864,96	192.000,00	281.770,89	0,00	0,00
IRACEMA	20.000,00	68.881,60	40.000,00	38.008,31	430.000,00	605.744,94	0,00	54.667,80	0,00	0,00
JUCAS	50.000,00	92.345,68	25.000,00	11.900,76	900.000,00	1.283.520,37	205.000,00	464.717,71	0,00	0,00
ABAIARA	61.337,32	0,00	122.674,65	3.682,00	714.609,60	1.452.159,64	36.206,88	19.568,20	18.043,89	0,00
MORADA NOVA	12.700,00	182.350,17	219.700,00	147.322,52	1.900.100,00	3.246.988,31	538.720,00	661.606,51	0,00	0,00
PACATUBA	364.880,00	581.418,82	753.240,00	460.906,05	2.259.780,00	4.256.114,34	351.510,00	635.459,60	0,00	0,00
ACARAU	112.360,00	187.736,97	101.124,00	89.500,78	1.348.320,00	2.344.863,40	163.658,80	191.784,15	0,00	0,00
PARAIPABA	6.100,00	87.821,93	150.700,00	1.762.012,99	1.681.500,00	1.111.267,57	68.700,00	151.720,89	0,00	0,00
CARIUS	49.400,00	8.116,07	83.200,00	6.543,86	362.180,00	850.104,36	57.408,00	49.966,28	0,00	0,00
LIMOEIRO DO NORTE	186.370,00	243.088,67	309.860,00	311.529,44	2.023.304,00	3.353.302,13	187.090,00	598.701,36	0,00	0,00
BANABUIU	66.000,00	51.467,05	13.000,00	23.950,62	500.000,00	924.849,57	32.000,00	21.331,78	0,00	0,00
TAMBORIL	26.200,00	45.073,90	0,00	52.537,59	760.000,00	1.274.403,05	35.000,00	26.184,81	0,00	0,00
BATURITE	240.000,00	232.160,13	53.000,00	107.315,77	773.000,00	1.879.619,21	400.000,00	309.217,95	1.000,00	0,00
TEJUCUOCA	10.000,00	4.035,80	6.200,00	1.030,00	293.159,00	539.025,36	5.000,00	1.313,58	3.120,00	0,00
AIUABA	2.000,00	6.436,39	18.000,00	19.658,00	258.000,00	463.749,59	22.000,00	31.224,14	0,00	0,00
REDENCAO	35.000,00	53.110,42	25.000,00	61.697,66	1.250.000,00	2.353.315,43	143.000,00	115.090,89	0,00	0,00
TARRAFAS	2.000,00	47,97	4.500,00	2.280,00	170.000,00	342.516,15	23.100,00	13.940,45	0,00	0,00
MORRINHOS	35.000,00	183.506,01	20.000,00	5.089,00	230.000,00	333.193,78	10.000,00	10.954,99	0,00	0,00
AQUIRAZ	10.000.000,00	20.539.035,49	7.000.000,00	10.880.172,38	9.300.000,00	17.732.687,85	1.700.000,00	1.790.454,08	0,00	0,00
NOVO ORIENTE	50.000,00	68.318,18	20.000,00	19.207,24	330.000,00	779.485,66	90.000,00	51.760,27	0,00	0,00
ITAITINGA	1.000.000,00	1.471.206,33	1.500.000,00	1.689.078,15	1.200.000,00	4.060.454,09	340.000,00	455.562,25	6.000,00	0,00
GUARAMIRANGA	320.000,00	257.371,57	320.000,00	1.055.657,59	300.000,00	370.967,92	73.500,00	242.447,65	0,00	0,00
IPAPORANGA	13.400,00	19.149,49	2.000,00	5.154,84	231.870,00	466.354,01	14.300,00	9.142,13	1.000,00	0,00
CARNAUBAL	7.850,00	21.133,63	41.721,00	54.634,72	258.204,00	514.414,08	27.555,00	50.916,91	0,00	0,00
ARNEIROZ	20.000,00	35.121,35	5.000,00	410,21	450.000,00	924.135,68	16.000,00	14.065,24	0,00	0,00
IBICUITINGA	2.000,00	12.601,00	50.000,00	4.669,90	125.000,00	548.737,91	115.000,00	23.891,92	1.200,00	0,00
DEP. IRAPUAN PINHEIRO	45.000,00	56.274,62	3.000,00	6.552,09	200.000,00	520.977,51	47.000,00	30.599,22	0,00	0,00
UBAJARA	120.000,00	88.197,82	60.000,00	133.423,04	975.000,00	2.164.759,73	74.000,00	181.548,01	0,00	0,00
URUBURETAMA	20.000,00	64.727,81	10.000,00	15.050,40	210.000,00	454.056,99	30.000,00	32.610,13	0,00	0,00
PALMACIA	15.000,00	10.217,97	5.000,00	11.562,99	100.000,00	248.016,11	13.000,00	20.137,99	0,00	0,00

FRECHEIRINHA	25.000,00	17.435,65	5.000,00	20.925,79	189.000,00	428.274,76	9.000,00	31.442,74	1.000,00	0,00
MORAUJO	12.474,00	83.639,62	12.474,00	300,00	157.500,00	366.893,44	22.974,00	716,51	6.300,00	0,00
CAMOCIM	15.000,00	280.396,77	180.000,00	304.733,85	1.200.000,00	2.647.414,42	205.000,00	407.845,06	0,00	0,00
ICAPUI	60.000,00	42.348,42	22.273,00	35.598,94	1.695.994,00	4.230.905,01	145.777,00	162.015,37	0,00	0,00
PIRES FERREIRA	15.000,00	7.050,60	5.000,00	4.960,00	160.000,00	418.634,54	5.000,00	2.912,95	0,00	0,00
GUARACIABA DO NORTE	61.000,00	377.787,28	81.000,00	123.370,96	635.000,00	1.190.860,13	160.874,00	531.375,59	0,00	0,00
VARJOTA	40.000,00	489.886,08	20.000,00	25.117,77	450.000,00	759.569,78	20.000,00	18.622,41	0,00	0,00
CARIDADE	39.146,00	4.814,60	86.750,50	25.432,24	164.584,00	902.127,01	97.526,00	25.422,07	0,00	0,00
IBIAPINA	11.440,00	97.367,80	37.440,00	51.592,20	626.080,00	1.375.003,83	79.780,00	353.809,98	0,00	0,00
PEREIRO	25.000,00	26.349,65	50.000,00	2.314,07	450.000,00	1.533.859,05	70.000,00	60.456,19	0,00	0,00
MISSAO VELHA	2.000,00	8.960,98	80.000,00	80.921,92	1.250.000,00	3.902.351,18	92.000,00	62.137,51	0,00	0,00
GENERAL SAMPAIO	6.000,00	6.577,07	5.000,00	4.816,00	150.000,00	501.353,48	15.000,00	5.656,24	0,00	0,00
PACOTI	30.000,00	82.530,50	50.000,00	49.696,00	200.000,00	960.041,04	97.000,00	36.122,37	0,00	0,00
JIJOCA DE JERICOACOARA	200.000,00	395.726,96	30.000,00	332.081,70	1.650.000,00	4.625.178,42	800.000,00	2.675.606,81	2.000,00	0,00
BREJO SANTO	292.136,00	159.404,00	112.360,00	228.807,85	2.328.673,21	8.218.839,07	755.466,92	2.319.080,26	0,00	0,00
FORQUILHA	22.194,20	86.447,22	7.398,53	47.760,31	150.650,62	564.163,36	94.156,54	217.469,29	0,00	0,00
OCARA	75.000,00	69.903,25	10.000,00	13.890,12	150.000,00	765.585,01	0,00	21.086,55	0,00	0,00
ITAPIUNA	8.000,00	28.354,05	20.000,00	14.800,00	45.000,00	279.779,72	20.100,00	22.270,61	0,00	0,00
IBARETAMA	5.000,00	10.063,72	3.000,00	4.104,38	100.000,00	423.710,04	12.000,00	13.620,80	0,00	0,00
ALCANTARAS	27.490,00	1.012.000,00	21.990,00	0,00	214.470,00	220.151,42	27.480,00	24.369,81	5.490,00	0,00
POTIRETAMA	7.760,00	1.809,14	3.500,00	1.020,00	101.830,00	764.909,55	5.170,00	2.032,16	0,00	0,00
JATI	50.000,00	129,94	15.000,00	17.460,71	168.571,68	6.198.382,62	30.337,20	12.359,86	12.134,88	0,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados extraídos do SICONFI e SIM