

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE – FEAC
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

Alessandra dos Santos
Bruna Maria Nazário da Silva

ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO MUNICIPAL: IMPACTO PROVOCADO PELA
INADIMPLÊNCIA NA ARRECADAÇÃO DO IPTU DO MUNICÍPIO DE CAPELA DE
2012 A 2016

Maceió-AL

2019

Alessandra dos Santos
Bruna Maria Nazário da Silva

ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO MUNICIPAL: IMPACTO PROVOCADO PELA
INADIMPLÊNCIA NA ARRECADAÇÃO DO IPTU DO MUNICÍPIO DE CAPELA DE
2012 A 2016

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso Superior de Ciências Contábeis da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof^a Me. Marluce Alves de Almeida Salgueiro.

Maceió-AL

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE

DECLARO para os fins que se fizerem necessários que as alunas Alessandra dos Santos e Bruna Maria Nazário da Silva, no curso de Ciências Contábeis, concluiu com aprovação o Trabalho de Conclusão do Curso – TCC com o título **ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO MUNICIPAL: IMPACTO PROVOCADO PELA INADIMPLÊNCIA NA ARRECADAÇÃO DO IPTU MUNICÍPIO DE CAPELA DE 2012 A 2016**, e obteve nota 8,50(oito e meio).

Maceió(AL), 21 de janeiro de 2021

Paulo Sérgio Cavalcante

Coordenador do Curso

Dedico este trabalho a minha família e amigos, que me apoiaram e me incentivaram a mesmo nas dificuldades seguir em frente e concluir o curso.

Alessandra dos Santos

Dedico a minha família e amigos que estiveram sempre comigo ao longo dessa jornada.

Bruna Maria Nazário da Silva

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por estar sempre presente em minha vida, me mostrando em cada detalhe que tudo é possível.

Agradeço a minha família por me apoiar e me incentivar a enfrentar todos obstáculos, principalmente a minha mãe e meu esposo.

Agradeço a todos os professores e seus conhecimentos repassados ao longo do curso.

Agradeço a minha orientadora Marluce pela paciência e colaboração na construção desse trabalho.

Enfim, agradeço a todos que de maneira direta ou indireta contribuíram para que eu concluísse o curso.

Alessandra dos Santos

Agradeço a todos que contribuíram no decorrer desta jornada, em especial:

A Deus, a quem devo minha vida;

Aos meus pais por sempre me incentivar e compreender nos momentos difíceis.

E a toda minha família e amigos que sempre me apoiou nos estudos e nas escolhas tomadas.

Bruna Maria Nazário da Silva

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 no inciso I do artigo 156 dá aos municípios a competência para instituir e cobrar sobre os bens imóveis localizados nas áreas pertencentes ao município o imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Esse imposto desempenha importante papel no desenvolvimento do município por representar fontes de arrecadação do município. Cabe aos gestores planejar com eficiência os valores a serem arrecadados com o IPTU em cada exercício financeiro, mesmo considerando as dificuldades de cobrar dos contribuintes aquilo que lhe é devido. Esse estudo pretende identificar o impacto que a inadimplência na arrecadação do IPTU gera para o município, tomando por base uma análise preliminar realizada nos dados disponibilizados pela prefeitura de Capela, objeto de estudo dessa pesquisa, no sentido de verificar se os recursos arrecadados do IPTU estão compatíveis com os valores estimados na Lei Orçamentária Anual do município de Capela. Os resultados da análise revelaram que os valores arrecadados no período de 2012 a 2016 estão abaixo dos valores previstos, entretanto, o estudo também concluiu que esse fato não acarretou grandes prejuízos a gestão, tendo em vista que o valor do IPTU em Capela é muito inferior em relação aos demais impostos. Mesmo diante desse resultado conclui-se que o Município de Capela deve se empenhar mais para arrecadar seus recursos próprios, a exemplo do IPTU, visando melhorar a oferta de bens e serviços à população local.

Palavras- chave: Município. IPTU. Arrecadação. Receita Pública.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 in item I of article 156 gives municipalities the power to institute and collect real estate located in the areas belonging to the municipality the tax on property and urban property - IPTU. This tax plays an important role in the development of the municipality by representing sources of revenue from the municipality. It is up to managers to efficiently plan the amounts to be collected with the property tax in each financial year, even considering the difficulties of charging taxpayers what is due. This study aims to identify the impact that delinquency on IPTU tax collection generates for the municipality, based on a preliminary analysis of the data provided by Capela City Hall, which is the object of this research study, in order to verify whether IPTU resources are being collected. compatible with the values estimated in the Annual Budget Law of the municipality of Capela. The results of the analysis revealed that the amounts collected in the period from 2012 to 2016 are below the predicted values, however, the study also concluded that this fact did not cause major losses to management, considering that the value of the Capela property tax is much lower. in relation to other taxes. Even with this result we conclude that the Municipality of Capela should work harder to raise its own resources, such as the property tax, aiming to improve the supply of goods and services to the local population.

Keywords: Municipality. Property tax. Collection. Public Revenue.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
1.1 PROBLEMÁTICA DO TEMA.....	11
1.2 OBJETIVO DA PESQUISA.....	11
1.2.1 Geral.....	11
1.2.2 Específicos.....	12
1.3 JUSTIFICATIVA.....	12
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	14
2.1.1 Breve Histórico do Orçamento Público no Brasil.....	14
2.1.2 Conceitos, Princípios e Etapas do Processo Orçamentário.....	19
2.1.3 Receitas e Despesas orçamentárias	22
2.1.3.1 Conceito e Classificação das Receitas Públicas	23
2.1.3.2 Conceito e Classificação das Despesas Orçamentárias.....	24
2.2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS APLICÁVEIS AO IPTU EM CAPELA.....	25
2.2.1 Conceituação Legal dos Impostos.....	25
2.2.2 Diferenças Entre Imposto e Tributo.....	27
2.3 PLANEJAMENTO DA ARRECADAÇÃO E COBRANÇA DOS IMPOSTOS.....	29
3 ABORDAGEM METODOLOGICA E CONTEXTO DA PESQUISA.....	32
4 ESTUDO DE CASO – IMPACTO DA INADIMPLÊNCIA DO IPTU NOS INVESTIMENTOS DO MUNICÍPIO DE CAPELA DO PERÍODO DE 2012-2016.....	35
4.1 BREVE HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE CAPELA.....	35

4.1.1	Formação Administrativa do Município de Capela.....	37
4.1.2	Estrutura Legal: Lei Orgânica e Plano Diretor de Capela.....	38
4.2	RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS NO MUNICÍPIO DE CAPELA.....	39
4.2.1	Receitas orçamentárias.....	39
4.2.2	Despesas orçamentárias.....	41
4.3	ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS DA PESQUISA.....	42
5	CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS.....	47
5.1	LIMITAÇÕES E SUGESTÃO PARA FUTURAS PESQUISAS.....	47
	REFERÊNCIAS.....	50

1 INTRODUÇÃO

A atual crise econômica brasileira, marcada pela recessão, tem provocado a diminuição das receitas próprias dos municípios e levado os gestores a dependerem cada vez mais de repasses financeiros provenientes da União e dos Estados a fim de cumprirem com suas obrigações como entes públicos.

Tendo em vista que as principais receitas municipais são provenientes de tributos e, no caso dos municípios, a principal fonte de recursos vem da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transação Intervivos de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), Taxa de Iluminação Pública e Taxa de Limpeza, dentre outros, as prefeituras necessitam empreender esforços no sentido de criar mecanismos para diminuir custos, ampliar a arrecadação de receitas e procurar os recursos com eficiência.

Por corresponder a uma parte significativa das receitas municipais, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) figura como um dos impostos mais importantes para os cofres públicos, sendo na maioria das cidades brasileiras o meio mais viável para estabilização da arrecadação, de modo que a diminuição nos índices de arrecadação deste imposto acarreta prejuízos nos investimentos municipais e na qualidade de vida da população.

No cenário atual, são muitas as notícias veiculadas pela mídia local e nacional sobre o alto índice de inadimplência do IPTU em municípios brasileiros, dentre os quais se destaca o município de Capela localizado na Zona da Mata Alagoana, cuja arrecadação do IPTU será objeto de análise desse estudo de caso. (CAPELA, 2019)

Considerando que a falta de um planejamento bem elaborado para melhorar a arrecadação de recursos próprios do município provocam redução na arrecadação de recursos próprios do Ente público municipal, impossibilitando uma prestação de serviços mínima, capaz de atender as necessidades básicas demandadas pela população. Nesse contexto o propósito desse estudo será analisar a falta de investimentos no município de Capela-Al, no quadriênio 2012 a 2016, em decorrência do impacto causado pelos altos índices de inadimplência na arrecadação do IPTU. (GIACOMONI, 2007)

O IPTU tem sua constitucionalidade prevista no artigo 156, inciso I, da Constituição Federal de 1988, sendo regido pelo Código Tributário Nacional (CTN -

Lei 5.172/1966), nos artigos 32 a 34, que diz: “O imposto é de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana e tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município”.

Partindo do pressuposto que todo cidadão deve ter um lugar digno para morar, seja na cidade ou no campo, os que residem no perímetro urbano necessitam de uma estrutura mínima de serviços que lhe garantam morar com dignidade, a exemplo do serviço de coleta de lixo periódica e da limpeza das ruas e avenidas da cidade. No caso da cobrança do IPTU que vai atender a demanda da prestação desses serviços e de outros de competência do governo municipal é importante ressaltar que o local onde estão situados os imóveis e as condições socioeconômica de cada contribuinte deve ser levada em conta no momento de definir os valores do imposto, que será cobrado a cada cidadão, para que cada contribuinte possa ter as condições mínimas de pagar o tributo devido.

É importante destacar que nos últimos 15 anos, 90% dos municípios brasileiros passam por dificuldades financeiras em razão da grave crise econômico-financeira que tem afetado diversos países ao redor do mundo e, com o Brasil a situação não foi diferente. No cenário atual, são muitas as notícias veiculadas pela mídia local e nacional sobre o alto índice de inadimplência do IPTU em municípios brasileiros, entretanto, vale ressaltar, que além da inadimplência dos tributos, a má aplicação dos recursos públicos por parte de alguns gestores, também tem provocado a desconfiança dos contribuintes que pagam seus impostos em dia, mas, que não estão recebendo por parte do Poder Público um mínimo dos serviços básicos a que tem direito.

Nesse contexto pretende-se nesse estudo monográfico analisar durante o período de 2012 a 2016, ou seja, numa série de cinco anos, qual foi o percentual de inadimplência do total de recursos arrecadados do IPTU, considerando como base os valores previstos nas respectivas Leis Orçamentárias Anual-LOA, que impactou com menor volume de recursos investidos em infraestrutura física, impactando na redução de melhorias para o contribuinte.

Concomitante a isso, será delineada as demandas, as necessidades e as providências de planejamento e organização que o órgão arrecadador deve gerir para lidar com a ineficiência do município, buscando implementar ferramentas

capazes de melhorar a arrecadação do IPTU, reduzindo assim os efeitos da inadimplência nos investimentos em infraestrutura em prol do cidadão.

1.1 PROBLEMATICA DO TEMA

O acesso às informações orçamentárias e financeiras sobre arrecadação de receitas e a aplicação de recursos, que no passado era de conhecimento exclusivo dos administradores públicos, hoje se encontra disponível para consulta pública através de sites e portais, como o Portal da Transparência da União ou Portal dos municípios, por exemplo. Desse modo, a população pode acompanhar e fiscalizar as finanças da União e de seu município de forma rápida e prática.

Aliado ao fato de sermos moradoras da cidade de Capela-AL, os conhecimentos adquiridos sobre a gestão dos recursos públicos no curso de contabilidade da UFAL, nos motivou a buscar um maior aprofundamento técnico e informativo sobre o funcionamento das vertentes financeiras da arrecadação de tributos e da aplicação dos recursos públicos do município de Capela-AL. A ideia de aprofundar conhecimentos sobre a situação econômico-financeira do município em estudo, buscou responder a seguinte questão: **Qual o impacto que a inadimplência do IPTU na cidade de Capela-AL provocou nos investimentos em infraestrutura física no município no período de 2012 a 2016?**

1.2 OBJETIVO DA PESQUISA

Para responder a questão-problema que deu origem ao desenvolvimento desse estudo, se faz necessário identificar os objetivos que se pretende alcançar. Nesse sentido foram definidos os objetivos geral e específicos, conforme segue:

1.2.1. Geral

- Analisar qual o impacto causado pela inadimplência do IPTU nos investimentos em infraestrutura no município de Capela-AL no período de 2012 a 2016.

1.2.2 Específicos

Diante da problemática desse estudo e visando fornecer subsídios para que o objetivo geral seja alcançado, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Explicar os procedimentos para previsão e execução da Receita e da Despesa pública municipal;
- Explanar sobre a legalidade da competência de arrecadação dos impostos municipais;
- Identificar os métodos de planejamento, execução e fiscalização da cobrança do IPTU no referido município;
- Analisar os mecanismos de cobrança e de fiscalização do IPTU em Capela-AL.

1.3 JUSTIFICATIVA

Partindo da premissa que, uma das principais causas da inadimplência do IPTU no município de Capela é a falta de planejamento e organização do órgão arrecadador, se faz necessário buscar revisar e atualizar os dados cadastrais dos domicílios capelenses a fim de que se realize uma cobrança mais eficaz desse imposto e, por conseguinte reduzir os índices de inadimplência.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A partir da revisão bibliográfica e da coleta de dados, o estudo será estruturado da seguinte forma: Introdução – esse tópico abordará resumidamente os aspectos gerais da inadimplência do IPTU, a definição da questão problema, os objetivos geral e específicos e seguida a justificativa de escolha do tema.

Em seguida o trabalho contemplará o referencial teórico dividido em três abordagens. De início contextualizará sobre o orçamento público, abordando sua origem, conceitos, princípios e fases do processo orçamentário e principais aspectos

das receitas e das despesas orçamentárias. Em seguida explicitará sobre os fundamentos jurídicos aplicáveis ao IPTU, tratando de seus conceitos, classificação, competência e progressividade e isenção fiscal etc., e por último tratará do planejamento da arrecadação e da cobrança dos impostos municipais.

A terceira parte fará uma abordagem geral sobre os métodos e técnicas de pesquisa adotadas nesse estudo, para explicar o estudo de caso objeto de análise deste TCC. O quarto tópico apresentará o estudo de caso dividido em três partes. A primeira parte fará uma exposição sobre a história e evolução do Município de Capela e sua estrutura administrativa e legal. A segunda parte abordará sobre as receitas e despesas previstas e executadas no município de Capela e, a última parte analisará os dados coletados sobre o IPTU e fará comparações com outros impostos arrecadados pelo município, para mostrar a diferença entre os recursos previstos e os efetivamente arrecadados.

A parte final do trabalho apresentará as conclusões do estudo e as recomendações para melhorar a arrecadação municipal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico será dividido em três capítulos: o primeiro trata da Contextualização do Orçamento Público e envolverá aspectos que contextualizará sobre o orçamento público, abordando sua origem, conceitos, princípios e fases do processo orçamentário e principais aspectos das receitas e das despesas orçamentárias; O segundo esclarecerá os Fundamentos Jurídicos Aplicáveis ao IPTU, e por fim o terceiro capítulo que trabalhará o Planejamento da Arrecadação e Cobrança dos Impostos.

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Nesse primeiro capítulo da revisão bibliográfica faremos um breve apanhado histórico do orçamento público para, a seguir, identificar os aspectos gerais do mesmo, seus princípios e etapas, e finalizamos o capítulo explicitando os conceitos de receita e despesa públicas.

2.1.1 Breve Histórico do Orçamento Público no Brasil

O desenvolvimento e o aprimoramento do orçamento público brasileiro tiveram influência dos acontecimentos políticos e econômicos mundiais ao longo de seu processo histórico. Além disso, é caracterizado pelo contexto político interno. No que concerne aos aspectos legais, a história do orçamento público brasileiro é marcado pelas constituições outorgadas, dos anos de 1824, 1934, 1937 e 1969 e pelas constituições promulgadas, dos anos de 1891, 1946, 1967 e 1988 (atual) isto porque quem vai delinear de forma expressa quem tem a iniciativa de elaborar, aprovar, executar e controlar a lei orçamentária é a Carta Magna em vigor em cada época (MAIA, 2008, p.8).

A tributação de Portugal sobre o Brasil no período colonial ocasionou graves descontentamentos gerando alguns movimentos populares. A Inconfidência Mineira (1785 - 1789) foi um desses movimentos. O estopim do movimento foi a intensificação da cobrança dos tributos portugueses na colônia. Portugal queria receber todos os impostos atrasados (fato conhecido como Derrama) e causou

profunda inquietação social que culminou com o citado movimento e a morte de Joaquim José da Silva Xavier – Tiradentes (1746-1792).

Por outro lado, o rei de Portugal, D. João VI, abandonou sua terra natal e se estabeleceu no Brasil após ser fortemente escoltado por navios ingleses em razão de ter sido [...] pressionado por acontecimentos na Europa, mais precisamente no tocante ao Imperador Francês, Napoleão, que forçava Portugal a fechar seus portos para a Inglaterra [...]. (MAIA, 2010, p. 9 *apud* VEIGA, 1975).

A chegada de D. João VI, à colônia promoveu a organização das finanças e o disciplinamento dos tributos alfandegários. O regime de contabilidade pública, o Cofre Público (Tesouro), o Conselho Real da Fazenda e três contadorias reais foram criados em 1808. [...] é na constituição de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido de elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. (MAIA, 2010, p.9 *apud* Veiga,1975)

Em seu artigo 172, assim estabelecia aquela Lei Magna:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas. (MAIA, 2010, p.9 *apud* Veiga,1975)

Mesmo estando expresso na Constituição Federal, o orçamento não foi implantado à época por ter sido considerado muito avançado. Razão pela qual alguns autores consideram que a Lei de 14-12-1827 foi a primeira lei de orçamento do Brasil, ainda que,

[..] as dificuldades da época em ter mecanismos arrecadadores eficientes nas províncias, dificuldades de comunicação e conflitos de ordem legal, oriundas do período colonial, foram consideradas como fatores que frustraram sua implantação (MAIA, 2010, p. 9)

Segundo relatos bibliográficos o primeiro orçamento brasileiro teria sido, então, aquele aprovado pelo Decreto Legislativo de 15-12-1830 que fixava a despesa e orçava receita das antigas províncias para o exercício de 1-7-1831 a 30-6-1832. (MOOJEN, 1959, p.22-3).

A Lei Magna brasileira de 1824 afirmava em seu texto que ao Executivo competia à elaboração da proposta orçamentária e à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação da Lei Orçamentária. À Câmara dos Deputados competia ainda à iniciativa das leis sobre impostos.

Com a Constituição de 1891, que seguiu à Proclamação da República, houve importante alteração na distribuição das competências em relação ao orçamento. A elaboração desse instrumento passou a ser função do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Poder Executivo. Com essa nova sistemática, coube à Câmara dos Deputados a iniciativa de elaboração do orçamento público brasileiro, mas como observa Viana (1950, p. 51) a iniciativa [...] sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extraoficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária.

Objetivando auxiliar o Congresso Nacional em sua missão institucional de controle externo das contas públicas, a Constituição Federal instituiu o Tribunal de Contas da União.

Nessa mesma época, na República, as antigas províncias transformam-se em Estados regidos por constituições próprias, assegurando-lhes grande autonomia.

O Brasil entrou no século XX e ultrapassou suas duas primeiras décadas sem maiores novidades na questão da organização das finanças públicas. A economia brasileira era caracterizadamente agroexportadora e a industrialização e a urbanização eram fenômenos inexpressivos, a ponto de não exigindo atuação do setor público. (GIACOMONI, 2007)

Com a aprovação do Código de Contabilidade da União pelo Congresso Nacional, em 1922, ordenaram-se os procedimentos orçamentários, financeiros, patrimoniais, contábeis etc. Quanto à iniciativa da lei orçamentária, o código legalizou o que já estava acontecendo, informalmente, na gestão federal.

Em 16 de julho de 1934, é outorgada uma nova Constituição Brasileira, e a autonomia dos Estados e os federalismos desenhados pela Carta de 1891 cederam lugar à centralização da maior parte das funções públicas na esfera federal. A iniciativa da elaboração da proposta orçamentária volta a ser do presidente da República, cabendo ao Congresso Nacional a votação da proposta e o julgamento das contas do presidente contando com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Crises políticas jogaram o Brasil num regime fortemente autoritário, o Estado Novo gerador de nova Constituição decretada em 10 de novembro de 1937 (BRASIL, 2015).

Segundo as disposições acerca do orçamento da União, a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo a ser criado junto à Presidência da República e votado pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal (uma espécie de Senado que contaria também com dez membros nomeados pelo presidente da República). A verdade é que essas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do poder Executivo (VIANA, 1950).

Já em 1939, o regime estado-novista liquidou com o que restava de autonomia dos Estados e Municípios ao transferir ao presidente da República a prerrogativa de nomear os governadores estaduais (Interventores) e a esses a nomeação dos prefeitos – Decreto-lei 1.202, de 8-4-1939 (GIACOMONI, 2007).

Com o restabelecimento da democracia no país, foi promulgada uma nova Constituição, em 18 de setembro de 1946. Ela consagrava os princípios que até hoje orientam o orçamento público sobre os quais falaremos no tópico 3 do presente capítulo.

Com a Carta Magna de 1946 o Poder Executivo elaborava o projeto de lei orçamentária e a discussão e votação acontecia no Poder Legislativo. Através de emendas, os legisladores também participavam da elaboração do orçamento e o papel do Tribunal de Contas foi evidenciado de forma mais precisa.

Em 24 de janeiro de 1967 foi publicada a sexta constituição brasileira. A grande novidade foi a retirada de prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento. O texto dessa constituição ostentando tendência de centralização político-administrativo na União e de ampliação dos poderes do Presidente da República expressando preocupação com a “segurança nacional” (MAIA, 2010, p. 13).

Esta constituição teve curtíssima duração, porque, em 1969, foi editada a Emenda Constitucional EC nº 01, de 17.10.1969, com entrada em vigor em 30.10.1969. E embora seja uma emenda, é considerada por muitos constitucionalistas uma nova Constituição isto porque impôs novas disposições

constitucionais sem, no entanto, ter o consentimento do parlamento. (MAIA, 2010, p.13)

Uma peculiaridade histórica dessa constituição é que ela se denominava “Constituição da República Federativa do Brasil”, a de 1967 era, simplesmente, “Constituição do Brasil”.

A constituição de 1969 alterou diversos artigos da CF de 1967, porém manteve os dispositivos sobre orçamento, inclusive o que limita a capacidade de iniciativa do Legislativo em leis que gerem despesas e em emendas ao orçamento quando de sua discussão. Em alguns aspectos ela aperfeiçoou o processo de elaboração da lei orçamentária, a fiscalização financeira e orçamentária dos municípios, modificou o sistema tributário, entre outros assuntos.

Nos anos oitenta iniciaram as pressões no campo político com vistas ao fim do regime autoritário. Com o agravamento da crise econômica, no biênio 1982/1983 ficou evidente a fragilidade da base política do governo, que assistiu às campanhas de forte conteúdo popular, como a das “diretas já” para Presidente da República, e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

Em 5 de outubro de 1988, o país recebeu, então, sua oitava constituição. O tema orçamento foi fortemente discutido entre os constituintes, pois era visto como símbolo dos privilégios perdidos durante o período autoritário. Novos conceitos e regras foram introduzidos, bem com a confirmação de princípios e normas já consagrados. Entre as inovações, podemos citar a exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Legislativo, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias com o objetivo de orientar a elaboração da lei orçamentária. (MAIA, 2010, p.14)

O atual estágio do processo de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle do planejamento orçamentário brasileiro compreendem a edição de três leis ordinárias, todas a cargo do Poder Executivo, com posterior aprovação do Poder Legislativo:

- Plano Plurianual – PPA;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- Lei Orçamentária Anual – LOA.

Esse processo orçamentário, denominado doutrinariamente de ciclo orçamentário, desempenha a possibilidade de o Estado interligar o planejamento à

execução orçamentária, que tem as seguintes fases: planejamento (elaboração e aprovação), execução, avaliação e controle.

2.1.2 Conceitos, Princípios e Etapas do Processo Orçamentário

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2016, p. 34) o orçamento configurando-se como “um importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período”.

No que diz respeito ao orçamento público Araújo (2014, p.9) *apud* Moreira Neto (2008, p.123) afirma que o mesmo:

“[...] consiste na busca pelo planejamento e programação na atividade financeira do Estado, de modo a concretizar os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção de receitas e na realização das despesas públicas, [...]”.

E o portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Governo Federal MP o define como: “[...] um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas [...]” (BRASIL, 2015)

A fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle, os orçamentos públicos devem obedecer a regras básicas estabelecidas pelos chamados princípios orçamentários, os quais são estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais (previstas pela Constituição Federal) e infraconstitucionais (qualquer lei que não esteja incluída na norma constitucional) quanto pela doutrina (produção acadêmica de estudiosos e pesquisadores da área) sendo válidos para todos os Poderes e para todos os entes federativos - União, Estados, Distrito Federal. (BRASIL, 2017)

Os princípios que regem os orçamentos públicos brasileiros de acordo com o Manual Técnico de Orçamento Público (MTO, 2018, p. 14), são: Unidade ou Totalidade—rege esse princípio que o orçamento deve ser uno, ou seja, cada ente governamental deve elaborar um único orçamento. Este princípio é mencionado no *caput* do art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, e visa evitar múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política. (Vide quadro 1)

Quadro 1: Princípios que Regem os Orçamentos Públicos Brasileiros

<p>➤ Universalidade – explica que a Lei Orçamentária Anual - LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e as despesas de todos os Poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Este princípio é mencionado no caput do art. 2º da Lei no 4.320, de 1964, recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da Constituição Federal.</p>
<p>➤ Anualidade ou Periodicidade – determina que o exercício financeiro é o período de tempo ao qual se referem a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na Lei Orçamentária Anual. Este princípio é mencionado no caput do art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964. Segundo o art. 34 dessa lei, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).</p>
<p>➤ Exclusividade - previsto no § 8º do art. 165 da Carta Magna brasileira, estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por Antecipação de Receitas Orçamentárias - ARO, nos termos da lei.</p>
<p>➤ Orçamento Bruto - previsto no art. 6º da Lei no 4.320, de 1964, preconiza o registro das receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções.</p>
<p>➤ Não vinculação da receita de impostos - veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo, exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal em seu inciso IV do art. 167.</p>

Fonte: Manual Técnico de Orçamento Público (MTO, 2018, p. 14).

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como

determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2o, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8o, bem como o disposto no §4o deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional no 42, de 19.12.2003);

[...]

§4o É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contra garantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (Incluído pela Emenda Constitucional no 3, de 1993).

Jund (2006, p. 118), comenta que os princípios orçamentários que norteiam a elaboração do orçamento público exigem do processo de planejamento as seguintes características:

- a - Identificação clara dos objetivos e prioridades;
- b - Integração do planejamento e do orçamento;
- c - Promoção da gestão empreendedora;
- d - Garantia da transparência;
- e - Estímulo às parcerias;
- f - Gestão orientada para resultados; e
- g - Organização das ações de Governo em programas para a eficiente execução orçamentária e Financeira.

O ciclo orçamentário demonstra o desenrolar da peça orçamentária por todas as fases que a compõe. Sabe-se que o orçamento é uma conjugação de vontades, cada uma desempenhando um papel que ao fim, apresentar-se-á como um todo. As fases ou etapas que compõem esse ciclo são:

- a - Elaboração, com propostas parciais consolidadas e posteriormente enviadas ao Legislativo;
- b - Aprovação, com a apreciação por comissão mista, culminando em veto ou sanção pelo chefe do Executivo; a execução, com a programação, o processo licitatório e os próprios estágios da despesa;
- c - Controle e avaliação, dando jus ao atual modelo de orçamento voltado para resultados ao medir a eficiência, eficácia e efetividade das ações.

A necessidade de disponibilização das informações fiscais, orçamentárias e financeiras em tempo real, ações por essência contábeis, permitem a análise e a síntese das receitas e despesas públicas, facilitando o acompanhamento das etapas de planejamento, aprovação, execução e controle, a partir da dinâmica do processo que possibilita ao orçamento cumprir seus múltiplos papéis e funções (JUND, 2006, p. 222).

2.1.3 Receitas e Despesas orçamentárias

O orçamento é um instrumento de planejamento que representa o fluxo previsto das receitas e das aplicações (despesas) de recursos privados ou públicos em determinado período.

De acordo com a Lei 4.320/64, que institui as normas do Direito Financeiro, a Lei Orçamentária deve prever as receitas e despesas públicas na esfera a que se destina de modo a tornar evidente a política econômica financeira e o programa de governo.

A lei do orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. (LEI FEDERAL 4.320/64, ART. 2º)

As receitas orçamentárias pertencem ao Estado e integram o patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro e, via de regra, por força do princípio da universalidade, estão previstas na LOA. Porém, ainda que não previstas na LOA, toda receita arrecadada que represente ingresso financeiro orçamentário, inclusive a proveniente de operações de crédito é considerada como receita orçamentária de acordo com o exposto no art. 57 da Lei no 4.320 de 1964.

Despesas públicas são, portanto, as despesas previstas na Lei Orçamentária ou leis específicas (créditos adicionais) com vistas à execução dos serviços públicos, tais como: pagamento de folha e encargos sociais, manutenção e funcionamento da administração, dentre outros.

A classificação da receita orçamentária, e da despesa, é de utilização obrigatória por todos os entes da Federação sendo facultado o seu desdobramento para atendimento das respectivas necessidades conforme consta no MTO/2018.

2.1.3.1 Conceito e Classificação das Receitas Públicas

A matéria pertinente à receita pública é disciplinada, em linhas gerais, pelos arts. 2º, 3º, 6º, 9º, 11º, 35º, 56º e 57º da Lei nº 4.320 de 1964, que institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento MTO/2018 receitas públicas são ingressos (entradas, receitas) de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário (Tesouro), e ingressos extra orçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias, ou seja, recursos financeiros que apresentam caráter temporário e não integram a Lei Orçamentária Anual, como por exemplo, depósitos em Caução, Fianças, dentre outros.

Ainda segundo o MTO/2018, a receita orçamentária é fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações cuja principal finalidade é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. Sendo, portanto, o instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas.

As receitas orçamentárias pertencem ao Estado e integram o patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro e, via de regra, por força do princípio da universalidade, estão previstas na LOA. Porém, ainda que não previstas na LOA, toda receita arrecadada que represente ingresso financeiro orçamentário, inclusive a proveniente de operações de crédito é considerada como receita orçamentária de acordo com o exposto no art. 57 da Lei no 4.320 de 1964.

A Lei nº 4.320/64 §§1º e 2º do art. 11 classificou a receita pública orçamentária em duas categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

As Receitas Correntes são recursos financeiros oriundos das atividades operacionais, para aplicação em despesas correspondentes, arrecadadas dentro do exercício financeiro que aumentam os cofres do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas. São denominadas receitas correntes porque são derivadas de tributos ou da venda de produtos e serviços. Desse modo as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado são classificadas como receitas orçamentárias correntes. As Receitas de Capital - embora também aumentem as disponibilidades financeiras do Estado e serem instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentárias, a fim de se atingirem as finalidades

públicas, não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido. (BRASIL, 2004 p. 16).

2.1.3.2 Conceito e Classificação das Despesas Orçamentárias

A despesa orçamentária é uma transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada.

As despesas públicas são:

[...] os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc. (KOHAMA, 2010, p. 87)

Assim como as receitas, as despesas públicas também podem ser classificadas em orçamentárias ou extra orçamentárias:

- 1- Orçamentárias são as despesas previstas ou incluídas no orçamento. São classificadas em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital.
 - Despesas correntes são as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Como por exemplo: pagamento de pessoal e material de consumo.
 - Despesas de capital são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (BRASIL, 2016, p. 74). São exemplos de despesas de capital a execução de obras e a aquisição de imóveis.
- 2- Despesas extra orçamentárias são àquelas não previstas no orçamento e que surgem no decorrer do exercício financeiro. Temos como exemplos a devolução de fianças e cauções e o recolhimento de imposto de renda retido na fonte, dentre outros.

2.2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS APLICÁVEIS AO IPTU EM CAPELA

2.2.1 Conceituação Legal dos Impostos

A Lei Ordinária nº 500, de 26 de Dezembro de 1990, do Município de Capela, institui no Município de Capela, o Código Tributário Municipal (Anexo B), e na Alínea “A”, do Inciso I, do artigo 2º, prevê que a cobrança de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana integra seu sistema tributário.

O Código Tributário Municipal em seus artigos 3º ao 20º, trata com exclusividade da cobrança do IPTU, e regulamenta o Fator Gerador, a Base de Cálculo, as Alíquotas, o Cadastro Imobiliário Fiscal, o Lançamento Anual do Imposto e as Isenções do IPTU em âmbito municipal.

O IPTU é um tributo destinado à melhoria da infraestrutura da cidade e tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na Zona Urbana do município. A Súmula 397 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) detalha que o contribuinte deve ser notificado do lançamento do IPTU através de envio do carnê ao seu endereço domiciliar

Para dirimir a dúvida quanto à localização da propriedade predial em Zona Urbana ou Zona Rural, vejamos o que diz o Art. 32 §1º do Código Tributário Nacional:

Zona Urbana definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo poder público: I- meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II- abastecimento de águas; III- sistemas de esgotos sanitários; IV- rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V- escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado (BRASIL, 2012).

Seguindo a mesma disposição legal o §2º desse mesmo artigo amplia a concepção de área urbana ao afirmar que:

A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (BRASIL, 2012).

Portanto, têm-se dois entendimentos: primeiro o do art. 32 §1º do CTN que

nos ensina que para a incidência do IPTU no que tange a área urbana esta deverá ser definida em lei municipal, já que o município é o Sujeito Ativo da obrigação tributária, e a existência de no mínimo dois dos 5 requisitos descritos; enquanto, o § 2º do artigo 32, prevê que a Lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou que estão em expansão urbana como os loteamentos que são aprovados pelos órgãos competentes, que neste caso não necessita dos requisitos dos incisos anteriores.

Em relação à base de cálculo do IPTU, o CTN (BRASIL, 1966, art.33) afirma que “A base de cálculo do Imposto é o valor venal do imóvel” sendo que na maioria dos municípios este valor é aquele descrito no carnê do IPTU, pela avaliação do município que, via de regra, é menor do que a avaliação do mercado imobiliário.

Destaca-se que o parágrafo único do art. 33 da CTN (BRASIL,1966) orienta que na determinação da base de cálculo do IPTU não levar em consideração o valor dos bens móveis mantidos, em caráter permanente ou temporário, no imóvel, para efeito de sua utilização, exploração, aformoseamento ou comodidade. Nesse contexto vale destacar que o contribuinte do imposto (conforme o artigo 34 - CTN) é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.

De acordo com o Artigo 16 do CTN (BRASIL, 1966) “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Sendo, portanto, um tributo diferenciado dos outros, pois independe de qualquer atividade estatal específica, ou seja, é um tributo não vinculado, sua cobrança é independente de qualquer contraprestação do estado, bastando que o contribuinte tenha efetuado o fato gerador, já haverá a obrigação tributária.

Entende-se imposto como um tributo não vinculado, pois segundo Carvalho (2004, p. 36) “pode-se definir imposto como o tributo que tem por hipótese de incidência um fato alheio a qualquer atuação do Poder Público”. Isto significa que o mesmo não está condicionado a uma atividade específica do estado ou a uma contraprestação. Complementando essa ideia, afirma Tavares (2003, p.68) que o imposto é “(...) genuinamente um tributo não-vinculado, que a Pessoa Política que o instituir encontra-se impedida de lhe dar destinação específica”.

Portanto, os impostos são um tipo de tributo que independem de participação

direta e imediata do Poder Público, sendo, portanto, de acordo com Melo (2008, p. 55) “um tipo de tributo que tem como elemento fundamental um ato, negócio ou situação jurídica respaldada em substrato econômico pertinente a uma pessoa privada, sem qualquer participação direta e imediata do Poder Público”.

2.2.2 Diferenças entre Imposto e Tributo

É muito comum encontrar na literatura o uso da palavra tributo e o termo imposto aplicado de forma equivocada, tendo em vista a confusão que se faz ao tratar as mesmas como palavras sinônimas. Para explicar e esclarecer essa dúvida busca-se o diz a própria Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) em seu artigo 145: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos, II-taxas, (...) III- contribuição de melhoria, (...)”

Conforme citado no referido artigo fica claro que a palavra “imposto” é utilizada para identificar uma das modalidades de tributos prevista na CF, de forma que todo imposto é classificado como um tributo, mais nem todo o tributo será um imposto.

O Código Tributário Nacional, em seu art. 5º (BRASIL,1966) também nos orienta sobre o tema deixando consignado que o “Os tributos são classificados em impostos, taxas e contribuições de melhoria” não restando dúvida que a palavra tributo significa o gênero, enquanto a palavra imposto significa a espécie.

Esclarecido as diferenças entre os referidos conceitos, se faz necessário entender sua classificação. Existem muitas formas de classificar os impostos, que variam de acordo com o entendimento de cada autor, entretanto, neste trabalho destaca-se a classificação de Bastos (1995, p. 144), segundo o qual: “As classificações não são certas ou erradas, mas sim convenientes ou inconvenientes”.(Vide quadro 2)

Quadro 2: Classificação de Impostos segundo Bastos

a) Pessoais – são os que apresentam uma pessoa como menção. É o caso do IR (Imposto de Renda);

b) Reais - (do latim <i>res</i> : rei, coisa) são os que possuem uma coisa como citação. O IPTU se enquadra neste tipo de imposto;
c) Diretos- são os relativos apenas ao contribuinte, sem probabilidade de transferência do encargo a outrem, como exemplo cita-se o IR (imposto de Renda);
d) Indiretos - são os relativos a operações com possibilidade de transferência do encargo a outrem. Como exemplo tem-se o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços) ICMS;
e) Fixos - são os demonstrados em quantia certa (a exemplo do Imposto sobre serviços (ISS) sobre profissionais liberais;
f) Proporcionais – são os estipulados segundo alíquotas ou percentagens incidentes sobre base de cálculos (a exemplo do ICMS);
g) Progressivos - são aqueles cujos índices podem ser aumentados gradativamente, em relação ao aumento dos valores sobre os quais incidem (IPTU progressivo- art.156, §1º da CF) - Regressivo o contrário dos progressivos;
h) Cumulativos - são os cobrados integralmente a cada vez que se repete a operação (a exemplo ressalta-se o ITBI);
i) Não-cumulativos- são aqueles em que se pode deduzir, em cada operação, a quantia cobrada na operação anterior (como exemplo destaca-se o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ou o ICMS;
j) Ordinários - são os relacionados na Constituição;
l) Extraordinários- são os que podem ser criados pela União em caso de Guerra ou iminência desta. (Art.154, II da CF).
m) Residuais- são os de competência residual da União, não nomeados na Constituição, que poderão ser criados por Lei Complementar (art.154, I, da CF).

Fonte: Bastos (1995, p. 144).

A respeito dos primeiros dois tipos de impostos, a saber pessoais e reais, Carrazza (1999, p.351) adverte que “(...) a classificação dos impostos em pessoais e reais não é jurídica, à medida que todos os impostos são pessoais, fundamentalmente porque o contribuinte é sempre uma pessoa [física ou jurídica]”.

2.3 PLANEJAMENTO DA ARRECADAÇÃO E COBRANÇA DOS IMPOSTOS

O modelo atual quadro de distribuição de receitas federais apresenta uma alta concentração da participação da União no bolo tributário nacional, com escandalosos 70%, ficando os Estados com 25% e os municípios com algo em torno de 5% da arrecadação.

O movimento municipalista busca a renegociação do pacto federativo, com medidas efetivas que redistribua melhor o “bolo” tributário, já que os problemas do cidadão se concentram nos Municípios bem como, a produção de bens e serviços que geram as receitas e a arrecadação tributária.

Entretanto, os Municípios ainda “não fizeram o dever de casa”, nos moldes que prescreveu a Constituição de 1988. Isto porque não arrecadam com competência ainda que suas receitas, mais que direito, é uma obrigação constitucional.

A cobrança e a arrecadação das suas receitas próprias são obrigação do agente público municipal – com penalidades previstas na lei para quem não o fizer. As Prefeituras devem estar atentas na melhoria das receitas próprias e na obrigação de arrecadar, investindo e fortalecendo os Setores de Arrecadação ou de Tributos.

Esse cenário de ineficiência é visível em relação à cobrança de IPTU. É possível arrecadar esse tributo com eficácia, fazendo-se necessário ter pessoal bem treinado, um sistema de informática eficiente, com equipamento e softwares que permitam soluções técnicas e estratégias eficazes que agilizem e organizem eletronicamente os cadastros e as cobranças e promova a gestão dos créditos e da dívida ativa.

Para que os Municípios arrecadem as suas receitas próprias, é necessário o enfrentamento das demandas, cientes que são investimentos que, além de cumprir a obrigação constitucional, da lei de responsabilidade fiscal e evitar penalidades aos administradores, o retorno se dará mediante o aumento da receita própria, diminuindo a dependência das transferências correntes.

A gestão eficaz das Receitas Próprias deve ser implementada de forma a cumprir os preceitos constitucionais e otimizar a arrecadação que pode ser implementada gradativamente, mas exige medidas concretas e efetivas.

Então, como forma de aumentar as receitas próprias os municípios devem legislar, adotando o princípio de seleção entre seus contribuintes com potencial

econômico capaz de honrar sua obrigação fiscal, de modo a incorporar aqueles que efetivamente possam representar significativa capacidade de pagar o tributo.

Para incrementar a arrecadação municipal é necessário se estruturar, para melhorar o desempenho, adotando mecanismos que visem ganhar agilidade, e, também possam reduzir os custos financeiros para diminuir as potenciais perdas por fraudes, sonegação, inadimplência e elisão fiscal.

Entre as várias medidas e ações para promover melhor arrecadação das Receitas Próprias dos municípios destacam-se:

- a) Atualização da legislação municipal, contemplando a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional, a Lei Complementar 123/2006, a Lei Complementar 116/03, com as leis e os regulamentos necessários, dentre outras;
- b) Instituição de todos os tributos de competência municipal e do devido regulamento do Processo Tributário Administrativo;
- c) Previsão na legislação das obrigações acessórias para os contribuintes, como a entrega de declarações, cópia de notas fiscais, apresentação de documentos fiscais para vistoria, dentre outras;
- d) Implantação e manutenção da atualização do Cadastro Técnico Municipal, com os dados imobiliários, econômicos ou mobiliários;
- e) Lançamento estritamente dentro da lei e cobrança dos impostos, taxas e contribuição de melhoria – IPTU, Taxa de Coleta de Lixo. Entendemos que a cobrança correta e da Contribuição de Melhoria superariam as receitas do IPTU na grande maioria dos municípios;
- f) Manutenção de agente fiscal atualizando os cadastros; e
- g) Promoção da gestão dos maiores contribuintes.

As fontes de receitas municipais são muitas e devem ser criadas e aprovadas para gerar renda para o município. Assim o gestor municipal cumprirá com sua obrigação funcional prevista em lei e, ajudará a melhorar a arrecadação promovendo maior retorno para a população em forma de uma melhor prestação de serviços

públicos e infraestrutura urbana e rural. Destaca-se também que, muitas receitas são desprezadas pelos municípios e a justificativa principal é o ônus político de cobrar impostos.

É necessário enfrentar este ônus com sabedoria, para ficar livre de possíveis penalidades e melhorar a receita própria diminuindo a dependência das transferências federais.

3 ABORDAGEM METODOLOGICA E CONTEXTO DA PESQUISA

Este trabalho apresenta um estudo qualitativo da arrecadação de imposto municipal: impacto provocado pela inadimplência na arrecadação do IPTU do município de Capela de 2012 a 2016.

Considerando a relevância do tema e uma nova proposta para transformar essa realidade no município de Capela, buscou-se conhecer sob o olhar de alguns autores, a relação e a influência do impacto provocado pela inadimplência na arrecadação do IPTU. De acordo com (FLICK, 2009, p. 20), “a pesquisa qualitativa é de particular relevância ao estudo das relações sociais devido à pluralização das esferas da vida”.

Sabe-se que a pesquisa científica é um processo permanentemente inacabado e, nesse processo, a pesquisa de abordagem qualitativa surge como uma proposta de investigação que, sem perder seu caráter científico, possibilita que o investigado tenha maior participação, apropriação do processo e dos resultados obtidos. Não se trata de cobaias, mas sim, de coautores no processo de construção do conhecimento.

Pode-se afirmar que:

Os estudos qualitativos descrevem a complexidade de determinado problema e a interação de certas variáveis. Visam contribuir no processo de mudança de dado grupo e possibilitam, em maior nível de profundidade, o entendimento do comportamento dos indivíduos. Dá profundidade aos fatos, a dispersão, a riqueza interpretativa, a contextualização do ambiente, os detalhes e as experiências únicas. Oferece um ponto de vista recente, natural e holístico dos fenômenos, assim como flexibilidade. (SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2006, p. 99)

Em se tratando de pesquisas em ciências sociais e humanas deve-se levar em conta o caráter dinâmico da própria humanidade que é mutável. Nessa perspectiva a abordagem qualitativa surge como uma possibilidade de produção de conhecimento científico, por levar em conta a realidade vivenciada pelo objeto em estudo, mediante seu contexto histórico e social.

Conforme Duarte (2002, p. 140) “a definição do objeto de pesquisa assim como a opção metodológica constituem um processo tão importante para o pesquisador quanto ao texto que se elabora no final”. Segundo a autora, as conclusões de um estudo são possíveis devido aos instrumentos utilizados na coleta

de dados e a interpretação dos resultados obtidos, sendo que a descrição desses procedimentos, além de apresentar uma formalidade, permite aos outros pesquisadores percorrerem o mesmo caminho da pesquisa e confirmarem as afirmações apontadas no estudo inicial.

O fato de as pesquisas qualitativas não desprezarem o contexto e aceitarem o ponto de vista do investigado, como dado de análise nos traz uma riqueza maior quanto à realidade estudada. Na perspectiva das pesquisas qualitativas, todo tema pode ser considerado inédito, uma vez que, um mesmo fato pode ser abordado por determinado pesquisador, segundo a visão de um referencial ou a partir de um método que ainda não tenha sido contemplado em outras pesquisas. Isso, por si só, já garante uma riqueza de significados.

A esse respeito, é preciso considerar que:

Os estudos são planejados de tal maneira que a influência do pesquisador, bem como do entrevistador, observador, etc., seja eliminado tanto quanto possível. Isso deve garantir a objetividade do estudo, pois, dessa forma, as opiniões subjetivas tanto do pesquisador quanto daqueles indivíduos submetidos aos estudos são, em grande parte, desconsideradas. (FLICK, 2009, p. 99)

Para conseguir realizar esta pesquisa e compreender a relação arrecadação de imposto/inadimplência/impacto econômico, foi necessária uma pesquisa bibliográfica sobre os temas que envolvem direta e indiretamente a arrecadação de impostos na gestão pública municipal como por exemplo: orçamento público, classificação de receitas e despesas e, planejamento na arrecadação de impostos.

Num primeiro momento foram revisados artigos, trabalhos publicados, livros, periódicos, bibliotecas locais e digitais e material disponível na internet, para subsidiar a construção e o desenvolvimento desse projeto.

Além da pesquisa bibliográfica foi realizado levantamento de dados por meio de análise do banco de dados do setor de finanças da Prefeitura Municipal de Capela com o objetivo de obter indicativos sobre a situação real dos dados inadimplentes que fazem parte desta realidade.

Dessa forma, a partir do tratamento de informações referentes aos autores das pesquisas, aos veículos de publicação, às instituições de pesquisa e às palavras-chave podem-se avaliar as tendências e o comportamento da produção científica desenvolvida sobre o tema pesquisado.

Para finalizar a pesquisa foi realizado um planejamento segundo o procedimento de pesquisa de levantamento (análise do banco de dados da Secretaria de Finanças do Município de Capela-AI (demonstrativos da execução orçamentária).

Um dos aspectos principais da pesquisa refere-se à forma de comunicação e postura dos gestores diante dessa realidade, sendo que, a inadimplência é o motivo pelo qual o município de Capela não alcança a meta de arrecadação estabelecida, pois os métodos utilizados não conseguem resolver esta problemática, não atendendo as expectativas dos gestores do município de Capela-AI.

4 ESTUDO DE CASO – IMPACTO DA INADIMPLÊNCIA DO IPTU NA GESTÃO DO MUNICÍPIO DE CAPELA NO PERÍODO DE 2012-2016

Visando alcançar os objetivos propostos, esse capítulo foi dividido em duas partes, visando apresentar no resultado da pesquisa qual o impacto causado pela inadimplência do Imposto Predial Territorial Urbano na gestão municipal de Capela durante os últimos seis anos de arrecadação do referido imposto.

A primeira seção fará uma revisão sobre os aspectos históricos e gerais do município de Capela desde sua criação, evolução e estrutura administrativa e legal, enquanto a segunda parte apresentará a coleta e a análise dos dados sobre as receitas tributárias previstas e arrecadadas e as despesas fixadas e executadas no município de Capela durante os últimos cinco anos.

4.1 BREVE HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE CAPELA

Originalmente, o território onde atualmente situa-se o município de Capela pertencia ao município de Atalaia, ao qual esteve ligado administrativamente até sua emancipação em 1890. Suas raízes estão vinculadas à construção de uma capela dedicada a Nossa Senhora da Conceição, levantada próxima ao local onde hoje se encontra a atual Igreja Matriz da cidade. A edificação do pequeno templo muito influenciou nos primórdios da vida social do povoado.

Em relação à data de início da construção da igreja, a falta de documentos impossibilita indicar com precisão o ano em que se iniciou a povoação, presumindo-se, entretanto, que foi na primeira metade do século XVIII, nas proximidades de 1750. No entanto, há indícios que antes mesmo da edificação da pequena capela já existia ali um arraial habitado por cerca de 50 pessoas.

Já em 1830, Manoel Ferreira Dessa, natural de Bom Conselho (Pernambuco), morador daquela localidade construiu um engenho de rapadura, onde hoje é a Rua do Engenho Velho. Conta-se que este cidadão era muito moço quando ali foi residir, não contando com mais de 35 anos. Pela sua vida exemplar e por suas virtudes, conseguiu, em pouco tempo, exercer influência no espírito dos habitantes do arraial. Foi devido a sua atuação que veio o crescimento e desenvolvimento de Capela, que buscava se tornar independente do município de Atalaia.

A criação da Paróquia local ocorreu em 12 de fevereiro de 1912, sob o orago de Nossa Senhora da Conceição. Já a atual Matriz teve o início de sua construção em 1919, pelo Padre Marcelino Bancarel e foi concluída pelo Padre José Monteiro, em 7 de dezembro de 1941.

No quadro 3 é feito um panorama socioeconômico do município de Capela, demonstrando seu perfil para facilitar a compreensão das características básicas do município.

A população urbana é de 12.650 habitantes, correspondendo a percentagem de 74% e na zona rural esse número cai significativamente para 4427 habitantes apenas, perfazendo um percentual de 26 %. A população total do município de Capela é de 17077 habitantes e sua densidade demográfica chega em torno de 70,39%. Existem 3.141 domicílios urbanos e destes apenas 1.144 possuem saneamento básico. Esta falta de saneamento pode influenciar diretamente na qualidade de vida e na saúde dos cidadãos capelense. A extensão territorial de Capela é de 225 Km². O Produto Interno Bruto (PIB) chega a 112.920,00, já o PIB PER CAPITA gira em torno de 6.612,00 e a Renda Média Domiciliar chega a marca de 955,00. (Vide quadro 3)

Quadro 3- Dados Socioeconômicos do Município de Capela-AI

ASPECTOS	VALORES					
	Habitantes	%	Hab/ km ²	Residências	km ²	R\$
POPULAÇÃO URBANA	12.650	74				
POPULAÇÃO RURAL	4.427	26				
POPULAÇÃO TOTAL	17.077	100				
DENSIDADE DEMOGRÁFICA			70,39			
DOMICÍLIOS URBANOS				3.141		
DOMICÍLIOS COM SANEAMENTO BÁSICO				1.144		
EXTENSÃO TERRITORIAL					225	
PIB						112.920
PIB PER CAPITA						6.612
RENDA MÉDIA DOMICILIAR						955

Fonte: Prefeitura Municipal de Capela - AI – Repositório de dados da Secretaria de Finanças, 2019.

Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística, 2010.

4.1.1 Formação Administrativa do Município de Capela

De 1850 a 1890, a população de Capela lutou junto ao Governo da Província, através de abaixo-assinados, para a criação do novo município. No dia 26 de novembro de 1868, através da lei provincial nº 499, foi criado o distrito de Arrasto. Pelo decreto estadual nº 52, de 16 de outubro de 1890, o então Governador Pedro Paulino criou o município de Paraíba desmembrando-o de Atalaia e elevando-o à categoria de Vila. Pela lei estadual nº 427, de 10 de junho de 1904, transfere a sede da povoação de Capela para Cajueiro com a denominação de Euclides Malta.

Na divisão administrativa que ocorreu no ano de 1911, a vila de Euclides da Malta (ex-Capela) é constituída por 3 distritos: Euclides da Malta, Paraíba e Arrasto. Pelo decreto estadual nº 571, de 30 de julho de 1912, a sede do município voltou a ser restaurada voltando a denominação de Paraíba, sendo elevada a condição de cidade através da lei estadual nº 805, de 2 de junho de 1919. No Recenseamento Geral de 1920, o município de Paraíba aparece constituído de 3 distritos: Paraíba, Cajueiro e Capela.

Em 1920 o município foi elevado à categoria de Comarca e através da lei estadual nº 1144, de 25 de maio de 1929 o nome do município foi alterado novamente de Paraíba para Capela. Na divisão administrativa realizada no ano de 1933, o município já denominado Capela, era constituído de 2 distritos: Capela e Cajueiro. As novas divisões territoriais que ocorreram em 1936 e 1937 acabaram incorporando ao município de Capela o terceiro distrito denominado Santa Efigênia.

Pelo decreto-lei estadual nº 2909, de 30 de dezembro de 1943, o município de Capela passou a denominar-se Conceição da Paraíba, sendo o município constituído nessa época de 3 distritos: Conceição da Paraíba (ex-Capela), Cajueiro e Santa Efigênia.

Pela lei estadual nº 1473, de 17 de setembro de 1949, o município de Conceição da Paraíba volta a denominar-se Capela e, em divisão territorial datada de 01 de dezembro de 1950, o município é constituído de 3 distritos: Capela (ex-Conceição da Paraíba), Cajueiro e Santa Efigênia, permanecendo essa divisão territorial até 01 de julho de 1955.

Pela lei estadual nº 2096, de 22 de maio de 1958, o distrito de Cajueiro é desmembrado do município de Capela e elevado à categoria de município. Na divisão territorial datada de 01 de julho de 1960, o município de Capela é constituído

de 2 distritos: Capela e Santa Efigênia, permanecendo essa divisão territorial até o ano de 2007 e possui segundo dados do IBGE uma extensão de 242,6 km² de área territorial.

4.1.2 Estrutura Legal: Lei Orgânica e Plano Diretor de Capela

O ordenamento jurídico do município de Capela-AL, com base em sua Lei Orgânica, faz previsão sobre a regulamentação territorial e estabelece, nos Incisos abaixo indicados, integrantes do Artigo 8º, que compete ao município:

IX -Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

XI-Elaborar e executar a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar as funções sociais das áreas habitadas do Município e garantir o bem-estar de seus habitantes;

XII-Elaborar e executar o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana;

XIII- Exigir do proprietário do solo urbano não edificado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento na forma do plano diretor, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre propriedade urbana progressiva no tempo e desapropriação pagamento mediante títulos da dívida pública municipal, com prazo de resgate até 05 anos, em parcelas anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais;

Em relação ao IPTU, a Lei Orgânica prevê em seu Artigo 86, que compete ao município constituir imposto sobre: Propriedade predial e territorial urbana; O §1º diz que o imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos do Código Tributário Municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. (CAPELA, 2013)

Em relação à política de ordenamento do solo urbano, a Lei Orgânica regulamenta a matéria através dos Artigos 101 e 102, conforme segue:

Art. 101 A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o plano de desenvolvimento das funções da cidade e seus bairros, do distrito e dos aglomerados urbanos e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Baseado no texto da Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto das Cidades, que regulamenta em seu Art. 4º e no § 1º do art. 40 – que o Plano Diretor é parte

integrante do Processo de Planejamento Municipal a Lei Orgânica do município de Capela define o Plano Diretor como sendo “o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana” (Artigo 101§1º).

O art. 182 da Constituição Federal de 1988 definiu as regras básicas da política urbana, destacando a necessidade de elaboração e aprovação do Plano Diretor. “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” (BRASIL,1988). No § 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.

Obedecendo a esse dispositivo legal o Plano Diretor definido pela Lei Orgânica de Capela dispõe que:

§2º -A propriedade cumpre à sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação urbana expressas no Plano Diretor.

§4º -O proprietário do solo urbano incluído no Plano Diretor, com área não edificada ou não utilizada, nos termos da lei federal, deverá promover seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de:

I – Parcelamento ou edificação compulsórios;

II – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública municipal de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessiva, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A Lei supracitada também estabelece em seu Artigo 102 quais áreas deverão ser contempladas pelo Plano Diretor.Art.102 -O Plano Diretor do município contemplará áreas de atividade rural produtivas, respeitadas as restrições decorrentes da expansão urbana.

4.2 RECEITAS E DESPESA ORÇAMENTÁRIAS NO MUNICÍPIO DE CAPELA

4.2.1 Receitas Orçamentárias

É importante comentar um pouco antes da análise o montante da receita da receita orçamentária arrecadada durante o período de 2012 a 2016, focando

principalmente nas receitas tributárias que compreende a arrecadação do IPTU, objeto de estudo dessa monografia.

Para esse fim foi elaborado o quadro 4, que resumidamente apresenta as receitas do município de Capela no período em estudo. Estas receitas derivam da necessidade de arrecadação dos entes federativos para manutenção da máquina governamental e correspondem a todo montante de valores ou bens que entram nos cofres públicos em definitivo, destinados a suprir os gastos com bens e serviços para atender as necessidades básicas da população. Analisando os valores expostos podemos observar as variações entre os valores previstos e os valores executados ano a ano das receitas especificadas, desta forma é possível notar as diferenças entre ambas e notar a importância de cada uma.

Quadro 4. Receita total do Município de Capela/Al - 2012 a 2016

Especificações	R\$ Em milhares					
	2012		2013		2014	
	Previsto	Executado	Previsto	Executado	Previsto	Executado
Receitas correntes	29.870	32.653	33.472	35.653	39.331	37.082
Receita Tributária	710	882	1.072	890	1.120	909
Receita de Capital	5.935	2.229	9.438	740	31.119	1.396
TOTAL DAS RECEITAS	35.805	34.882	42.910	33.393	70.450	38.478
Especificações	2015		2016			
	Previsto	Executado	Previsto	Executado		
Receitas correntes	36.415	44.790	45.297	47.210		
Receita tributária	1.023	720	991	870		
Receita de capital	15.443	2.024	15.972	7.820		
TOTAL DAS RECEITAS	51.858	46.814	61.269	55.030		

Fonte: Prefeitura Municipal de Capela - Al – Repositório de dados da Secretaria de Finanças, 2019.

Os dados coletados revelam que no ano de 2012 houve um superávit na arrecadação da receita tributária equivalente a R\$ 102 mil, o que infelizmente não aconteceu nos anos seguintes onde foram constatados déficits na arrecadação da receita tributária, sendo o ano de 2015 o que apresentou a maior diferença negativa entre previsto e arrecadado, em torno de R\$ 303 mil.

Além das receitas arrecadadas no próprio município existe a participação da União aos municípios. Cumprindo determinação constitucional, o governo federal destina aos municípios uma parcela dos impostos arrecadados. Os recursos transferidos da União aos municípios são:

I - Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - este fundo é a mais importante fonte de recursos dos pequenos municípios. É constituído por 23,5% da arrecadação dos Impostos sobre a Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI). É distribuído para os municípios de acordo com a sua população;

II - Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) - é repassado pela União aos Municípios, 50% do total arrecadado, relativamente aos imóveis rurais situados em seu território. A partir de 2008 com a assinatura do convenio junto à Receita Federal os municípios recebem 100% do total do imposto arrecadado relativo a esses imóveis;

III - Imposto Sobre Operações Financeiras Sobre o Ouro Quando Ativo Financeiro (IOF) - a União repassa 70% do imposto ao município produtor de ouro;

IV – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - a União repassa ao Estado 75% do valor como compensação pelas perdas decorrentes da desoneração do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, de produtos primários e semimanufaturados remetidos ao exterior e este repassa ao município 25%. (Lei Kandir); e

V - Fundo Especial do Petróleo (FEP) – são os Royalties, recursos repassados pela União em função da extração de petróleo. Vale lembrar que o Royalties é uma compensação financeira aos municípios em função da degradação em seu território.

4.2.2 Despesas Orçamentárias

O quadro 5 apresenta a distribuição das despesas do município de Capela-AI e especifica as variações pertinentes aos anos de 2012 a 2016.

Quadro 5 Despesa total do Município de Capela-AI de 2012 a 2016

Especificações	R\$ Em milhares					
	2012		2013		2014	
	Previsto	Executado	Previsto	Executado	Previsto	Executado
Despesas correntes	28.694	30.522	32.038	33.462	31.934	35.787
Despesas de capital	7.111	2.722	10.872	695	35.119	1.406
TOTAL DAS DESPESAS	35.805	33.244	42.910	34.157	67.053	37.193
Especificações	2015		2016			
	Previsto	Executado	Previsto	Executado		
Despesas correntes	47.527	42.061	40.462	59.239		
Despesas de capital	4.331	2.136	20.807	5.951		
TOTAL DAS DESPESAS	51.858	44.197	61.269	65.191		

Fonte: Prefeitura Municipal de Capela - AI – Repositório de dados da Secretaria de Finanças, 2019.

Os dados coletados revelam que entre nos anos de 2012 e 2013 houve uma economia de despesa em valores razoáveis e aceitáveis, entretanto no ano de 2014 a prefeitura de Capela executou apenas 55.46% do orçamento previsto, ou seja, quase metade das suas despesas não foram realizadas.

4.3 ANÁLISE E RESULTADO DA PESQUISA

Para a realização da pesquisa de campo buscou-se os demonstrativos da execução orçamentária do município de Capela referente aos anos de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, a fim de se obter os valores previstos e arrecadados dos tributos para a análise.

O IPTU é uma das principais fontes de receita municipal que mais ingressa com recursos financeiros nos cofres públicos municipais, desde que seja corretamente instituído e cobrado. Por isso apresentamos no quadro 4 a

arrecadação e previsão da receita de IPTU, ITBI e ISS do município de Capela-AL no período de 2012 a 2016, fazendo menção a importância da arrecadação destes tributos à gestão municipal e desenvolvimento socioeconômico.

É visível no quadro 6 que dos três tributos mencionados, apenas o IPTU possui uma arrecadação sempre menor que o previsto.

Quadro 6. Arrecadação e Previsão das receitas instituídas pelo município de Capela-AL

ANO	PREVISÃO			ARRECADAÇÃO		
	R\$ Em milhares			R\$ Em milhares		
	IPTU	ITBI	ISS	IPTU	ITBI	ISS
2012	28	42	286	15	55	423
2013	38	90	530	20	69	242
2014	40	94	554	23	79	291
2015	42	98	264	18	50	267
2016	25	86	317	24	36	222

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da LOA do município Capela-AL, 2019.

A análise entre os valores previstos e arrecadados pelo IPTU durante os anos pesquisados revelou conforme apresenta o quadro 7 que a inadimplência demonstrou percentuais mais altos equivalente a 57,15 % no ano de 2015 e valores mais baixos no ano de 2016 equivalente a 4%, nos demais anos os valores ficaram entre 42,5% e 47,37%, demonstrando altos índices de inadimplência.

Quadro 7: Comparativo da Previsão e Arrecadação do IPTU e o percentual da perda respectiva nos anos de 2012 – 2016

R\$ Em milhares			
ANO	Previsão	Arrecadação	% de perda na arrecadação do IPTU
2012	28	15	46,43%
2013	38	20	47,37%
2014	40	23	42,50%

2015	42	18	57,15%
2016	25	24	4%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da LOA do município Capela-AI, 2019.

Comparando o IPTU com o ITBI conforme apresenta o quadro 8, observa-se que a previsão do IPTU sempre é superior a sua arrecadação, isso nem sempre acontece com o ITBI. No ano de 2012 por exemplo a previsão era de 42mil e foi arrecadado o valor de 55 mil. Outro ponto muito importante é o percentual da diferença entre o previsto e o arrecadado. Em 2012 – a 2016, tanto o IPTU quanto o ITBI tiveram uma diferença em percentual que representa uma previsão sempre maior do que a arrecadação real, exceto no ano de 2012 que o imposto ITBI teve um percentual de 130,00 % de diferença, onde a arrecadação ultrapassou o previsto.

Quadro 8: Comparativo entre o IPTU e o ITBI

Em milhares						
	IPTU			ITBI		
ANO	Previsão	Arrecadação	% diferença	Previsão	Arrecadação	% diferença
2012	28	15	46,43%	42	55	130,95
2013	38	20	47,37%	90	69	23,34
2014	40	23	42,5%	94	79	15,96
2015	42	18	57,15%	98	50	48,98
2016	25	24	4%	86	36	58,14

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da LOA do município Capela-AI, 2019.

O quadro 9 faz uma comparação entre o IPTU e o ISS. Os dados revelam que ambos apresentaram as mesmas características do resultado da comparação do IPTU com o ITBI. Verificou também que a previsão do IPTU sempre é superior a sua arrecadação, isso nem sempre acontece com o ISS. No ano de 2012 a previsão era de 286 mil e foi arrecadado o valor de 423 mil, ou seja, o ISS em 2012 teve um percentual de 147,90 % de diferença para mais, ultrapassando o previsto.

Quadro 9: Comparativo entre o IPTU e o ISS

Em milhares						
	IPTU			ISS		
ANO	Previsão	Arrecadação	% diferença	Previsão	Arrecadação	% diferença
2012	28	15	46,43%	286	423	147,90
2013	38	20	47,37%	530	242	54,34
2014	40	23	42,5%	554	291	47,48
2015	42	18	57,15%	264	267	101,13
2016	25	24	4%	317	222	29,97

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da LOA do município Capela-AI, 2019.

De acordo com o quadro 10, a receita corrente comparada com o IPTU revela uma relação de proporcionalidade de grandeza diretamente proporcional, pois quando a receita corrente aumenta, o IPTU também aumenta, isso não significa que quando um aumenta o outro obrigatoriamente também tem que aumentar.

Quadro 10: Participação do IPTU arrecadado na receita corrente executada do município de Capela-AI

R\$ Em milhares			
Ano	Receita corrente	IPTU	% do IPTU em relação a receita corrente
2012	32.653	15	4,59
2013	35.653	20	5,80
2014	37.082	23	6,20
2015	44.790	18	4,01
2016	47.210	24	5,08

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da LOA do município Capela-AI, 2019.

Conforme o quadro 10, o percentual do IPTU nos anos de 2012 a 2014 cresceu, quando a receita corrente também aumentou, entretanto no ano de 2015 mesmo com o crescimento da receita corrente o valor do IPTU caiu apresentando um percentual em torno de 4,01%, voltando a crescer em 2016 com 5,08%.

5 CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa depois dos levantamentos bibliográficos, do estudo de caso e as análises dos dados, fica evidente a importância deste trabalho para a sociedade, pois é através dos tributos que o governo adquire receita para custear as despesas da administração pública com bens e serviços que atendam às necessidades da população.

Diante dos resultados obtidos e analisados, sugere-se algumas medidas de fundamental importância para melhorar a arrecadação do imposto e a qualidade do gasto: Convocar a população para participar das decisões através da elaboração e do acompanhamento da execução orçamentária, para que ela entenda as decisões que a prefeitura precisa tomar sobre os impostos referentes aos recursos arrecadados via tributação; Divulgação dos recursos gastos em atividades, programas e obras; Fazer uma revisão na planta de valores municipal e um recadastramento imobiliário municipal, passando a cobrar o imposto pelo valor real do imóvel; Aumentar o prazo de parcelamento dos débitos fiscais (de contribuintes inscritos na dívida ativa); reduzir as multas; Adequar as infrações e penalidades previstas no Código Tributário; e Remissão do IPTU de pessoas carentes.

Assim, respondendo ao problema do início da pesquisa, verificou-se que o IPTU tem um impacto pequeno levando em consideração o total da arrecadação dos tributos, mesmo assim, apesar do IPTU ser uma parcela pequena em relação aos outros tributos, para um município de pequeno porte toda arrecadação é significativa para o orçamento municipal. E portanto, aumentar a arrecadação do IPTU através da cobrança legal de benfeitorias realizadas, é também melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados e qualidade de vida do município de Capela-AI.

5.1 LIMITAÇÕES E SUGESTÃO PARA FUTURAS PESQUISAS

Quando se deu o início à presente pesquisa, buscou-se responder a seguinte questão: **Qual o impacto que a inadimplência do IPTU na cidade de Capela-AI provocou nos investimentos em infraestrutura física no município no período de 2012 a 2016?**

Para isso, definiram-se alguns objetivos para atender ao problema proposto. Diante da problemática foram tratadas as conclusões de cada um dos objetivos estabelecidos:

➤ Explicar os procedimentos para previsão e execução da Receita e da Despesa pública municipal; (O acesso as informações nos bancos de dados da prefeitura de Capela e atualização conforme órgãos competentes, foi uma das limitações para garantir a qualidade das informações técnicas da pesquisa por falta de atualização de informações referentes ao IPTU. Pois, as informações repassadas pela Prefeitura Municipal de Capela, para o devido recolhimento do IPTU junto aos contribuintes, devem ser mantidas atualizadas, acompanhando o valor de mercado (venal), dos imóveis, para não existirem prejuízos aos cofres públicos e também aos munícipes. Porém, a desatualização nos valores venais dos imóveis urbanos do município de Capela, além de provocar a inadimplência, revela a falta de compromisso tanto do gestor municipal quanto dos cidadãos).

➤ Explanar sobre a legalidade da competência de arrecadação dos impostos municipais; (Um dos principais desafios foi apresentar os principais aspectos acerca da legislação do IPTU: através de pesquisas, foram localizadas e apresentadas as legislações municipais, estaduais e federais referente ao IPTU).

➤ Identificar os métodos de planejamento, execução e fiscalização da cobrança do IPTU no referido município e analisar os mecanismos de cobrança e de fiscalização do IPTU em Capela-AL. (A ausência da convocação da população para participar das decisões através da elaboração e do acompanhamento da execução orçamentária, para que ela entenda as decisões que a prefeitura precisa tomar sobre os impostos referentes aos recursos arrecadados via tributação; O município não faz uma revisão na planta de valores municipal e um recadastramento imobiliário municipal à muito tempo, que poderia passar a cobrar o imposto pelo valor real do imóvel; Eles não negociam o prazo de parcelamento dos débitos fiscais (de contribuintes inscritos na dívida ativa); a não redução das multas; A não adequação das infrações e penalidades previstas no Código Tributário; e a falta de Remissão do IPTU de pessoas carentes).

Deste modo, com todo o material apresentado, explicando e demonstrando as limitações e dificuldades na metodologia do trabalho, e ainda o alcance dos objetivos, o presente trabalho conclui que o cadastro atualizado dos imóveis urbanos situados no município de Capela-AL, juntamente com novos métodos de cobranças e

fiscalização, podem contribuir na redução da inadimplência do IPTU. Que apesar do IPTU ser uma parcela pequena em relação aos outros tributos, para um município de pequeno porte toda arrecadação é significativa para o orçamento municipal.

A implementação dessas medidas pode contribuir positivamente na arrecadação do IPTU e para o correto e justo recolhimento do imposto junto ao contribuinte, melhorando com isso a qualidade de vida dos munícipes de Capela-AI.

Os assuntos que concernem a respeito do recolhimento de IPTU, são de grande importância pública, para os munícipes e para o município. Com essa necessidade de conhecimento pelo imposto, sugere-se aos trabalhos futuros:

a) Para uma maior abrangência, efetividade e realidade dos resultados, foi observada a necessidade de uma seleção de dados mais abrangente, ou seja, mais perto do efetivo número de imóveis do município de Capela-AI e inadimplência atualizada.

b) Com a necessidade de calcular o quanto não é recolhido aos cofres públicos de IPTU, é necessário efetuar o cálculo do IPTU, de cada uma das observações da amostra, com isso é efetuada a verificação quantitativa mais eficaz do valor não arrecadado.

c) Realizar estudos de igual teor em outro município Alagoano e comparar com os resultados obtidos nesse trabalho;

e) Realizar estudos de igual teor com relação ao Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, LEVI GOMES DE. **Orçamento Público**: instrumento de planejamento e controle no município de Queluz SP. Monografia de especialização. Curitiba, PR.: 2014

BRASIL. Lei nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece Normas de Finanças Públicas Voltadas para a Responsabilidade Fiscal e dá outras Providências**. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10/08/2018

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público**. Partes: Geral, I, II, III, IV e V. Exercício 2017. 7ª ed. Distrito Federal, 2015.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas**: Manual de procedimentos Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília – DF, 2004. Disponível em: <<http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/ManualReceita.pdf>>. Acesso em: 25/08/18

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. Edição 2018. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/acesso_publico:mto_atual.pdf>. Acesso em 28/07/2018.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas**: Manual de procedimentos Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília – DF, 2004. Disponível em: <<http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/ManualReceita.pdf>> Acesso em: 25/08/18.

CAPELA, Lei Orgânica do Município de Capela-AI de 2013. Câmara Municipal de Capela-AI, 2019.

CAPELA, Lei nº 500, de 26 de dezembro de 1990. Que revoga a nº 325 de 09 de novembro de 1979 e consolida o código tributário do município de Capela e dá outras providências. Câmara Municipal de Capela-AI, 2019.

GIACOMONI, James, **Orçamento Público**. São Paulo. Editora Atlas. 14ª edição. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. Alagoas, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/capela>. Acesso em: 05/08/2018.

Lei do Direito Tributário. Estitui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109228/lei-de-normas-gerais-de-direito-financeiro-lei-4320-64>>. Acesso em: 19/08/2018.

MAIA, Wagner. **História do orçamento público no Brasil**. São Paulo. Outubro de 2010. Disponível em: <http://agesp.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Artigo-HistOrçamento.pdf> . Acesso: 28/07/2018

MOOJEN, Guilherme. **Orçamento público**: estudo teórico e prático dos orçamentos estaduais do Brasil e da América do Norte. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1959.

PORTAL MEU MUNICÍPIO. Disponível em: <<https://meumunicipio.org.br/comparar-municipio/2701704-Capela-AL?>>. Acesso em: 05/08/2018

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DE ALAGOAS. Disponível em: <<http://transparencia.al.gov.br/repass/repasses-aos-municipios/>>. Acesso em 10/10/18.

VIANA, Arízio. **Orçamento brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1950.