

PROJETO



SAÚDE FISCAL DOS MUNICÍPIOS

Relatório Analítico Comparativo dos Municípios Cearenses

Indicadores Sociais, Econômicos e Tributários

Município de Jaguaruana

**Relatório de Acompanhamento do Projeto Saúde Fiscal dos Municípios - Tributação
Responsável**

Município: Jaguaruana

Emissão do Relatório: setembro de 2019

População: 33.607 habitantes em 2016 (ano do estudo) – IBGE – dados oficiais

Responsáveis pelo Projeto/MPCE: *Élder Ximenes Filho e Alexander Alves de Oliveira Júnior (CAODPP),
Ticiane Cira Lima Sampaio e Leandro Lopes Façanha (NUGEP), Ricardo de Almeida Paula e Luiz Carlos
Pedreira Camilo (SETIN)*

Parcerias/Estado do Ceará: *Paulo Araújo Pontes (IPECE), José Meneleu Neto (UECE)*

1-Metodologia e objeto do Relatório

O Projeto Saúde Fiscal dos Municípios Cearenses foi desenvolvido, em sua origem, como instrumento de integração entre os Municípios e o Ministério Público do Estado. Buscamos dar efetividade ao combate à evasão tributária municipal, fomentando o estudo sobre a matéria e, sobretudo, formar parcerias. Contamos com os expressivos resultados obtidos através do pioneiro projeto do Ministério Público de Santa Catarina, de mesmo nome, o qual foi premiado pelo Conselho Nacional do Ministério Público em 2016 – servindo de exemplo para todo o Brasil. Humildemente desenvolvemos o mesmo ideário – com as devidas alterações e acréscimos.

Ao longo deste Projeto e com a base objetiva dos Relatórios, os gestores municipais, Prefeitos e Secretários de Finanças, serão instados a firmar com o Ministério Público Termos de Cooperação – de forma a assumir compromissos objetivos de melhorar a própria gestão tributária. Ao longo do tempo, espera-se incremento na arrecadação e, portanto, nos recursos disponíveis para investimento em políticas públicas. Ao mesmo tempo, o cidadão-contribuinte poderá, conscientemente, cobrar melhores serviços conforme os tributos pagos.

De início, necessário fez-se conhecer minuciosamente a situação econômica dos municípios cearenses. A partir desta, advém logicamente a capacidade arrecadatória de cada Ente Federativo. Igualmente houve a necessidade de pesquisar a existência de adequadas estruturas jurídica (normas tributárias próprias atualizadas, legislação administrativo-fiscal) e físico-técnica das respectivas Secretarias de Finanças (cargos, pessoal, instalações, programas de informática e demais insumos). Por fim, foi preciso estudar e expor em gráficos e tabelas os índices de desenvolvimento humano próprios. Eis que a razão de existir o Estado-Administração deve ser o bem-estar da população a quem precisa servir e de quem obtém o próprio financiamento, via tributação. Partiu-se de uma hipótese ao final confirmada - ora apresentada didaticamente e que assim podemos resumir: quem melhor arrecada garante melhores condições de vida para os seus.

Para alcançar esse intento, porém, foi preciso enfrentar a barreira inicial da multiplicidade de bancos de dados, às vezes com informações conflitantes. A partir daí, seguindo uma metodologia uniforme, formar um cabedal de informações para auxiliar os Municípios Alencarinos a corrigir as distorções de seus sistemas tributários, notadamente quanto à instituição, cobrança e fiscalização dos tributos próprios.

Deve ser destacado que dentre as funções institucionais do Ministério Público está a de proteger o patrimônio público. Evitar não apenas o desperdício de recursos ou seu desvio ilícito, mas, também, garantir seu correto ingresso no Tesouro, zelando pela responsabilidade na gestão fiscal.

O presente relatório objetiva, a partir de uma metodologia de análise associativa de dados, apresentar informações sobre a arrecadação tributária do Município, tendo por ponto de partida as informações apresentadas pelo próprio Município ao órgão auxiliar de controle, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE, à Secretaria da Receita Federal e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, com o escopo de produzir conhecimento que possa ser de interesse dos gestores

municipais e dos membros do Ministério Público no planejamento das ações locais do Programa. Eis que seu escopo é de longa duração e o papel das Promotorias de Justiça locais será imprescindível.

Desta forma, o relatório é dirigido também aos próprios gestores municipais, permitindo que o conhecimento produzido seja utilizado a fim de identificar as boas práticas de gestão tributária que possam ser implementadas no respectivo Município. Daí a importância de compararem-se os resultados aferidos em Municípios de similar porte populacional e economia - por todo o Estado e por Região.

Dizendo de maneira simples, o cidadão poderá indagar objetivamente do Gestor: *se aquele Município é igual ao nosso, por que arrecada mais e mais investe nas políticas públicas?*

Para tanto, os dados de receitas de tributos próprios e de transferências correntes, que compõem toda a arrecadação municipal, foram extraídos e consolidados das informações obtidas de diversas fontes pesquisadas pelo CAODPP/PGJ/CE, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e a Secretaria da Receita Federal – SRF. Para tanto contamos com a insuperável parceria com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, integrante da Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará/SEPLAG, que disponibilizou seus bancos de dados e seus gabaritados profissionais. Já o Curso de Geografia da Universidade Estadual do Ceará – UECE deverá ingressar na fase seguinte deste Projeto, ajudando a coletar e analisar os resultados, produzindo estudos a partir destas experiências. Igualmente foram essenciais os levantamentos hauridos do Colendo Tribunal de Contas do Estado e, finalmente, as pesquisas diretas junto a dezenas e Secretarias Municipais de Finanças.

Importante registrar que a mesma preocupação, com diferente metodologia, foi esposada pelo citado TCE/CE. Eis que, em paralelo, foi desenvolvido um Relatório Preliminar de Auditoria, cuja discussão houve-se em Audiência Pública no dia 23 de agosto de 2019 e da qual participamos. Um trabalho de fôlego, a partir de auditoria operacional em 12 municípios de variados portes e da aplicação de extenso questionário eletrônico à totalidade dos Secretários de Finanças, com excelentes resultados. Ao seu estudo, aliás, remetemos o leitor, que poderá acessá-lo no portal do Tribunal, em https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Relatorio_Auditoria_Operacional.pdf.

Com muita satisfação, percebemos que os gestores municipais terão as duas instituições, MP e TCE, não apenas fiscalizando-os, mas, em especial, orientando-os e incentivando a colaboração interinstitucional. Tudo em prol de tantos objetivos comuns.

Os relatórios de ambas as Instituições são, portanto, complementares. Enquanto o TCE aprofundou-se no diagnóstico geral e nas análises dos achados de auditoria, emitindo documento único e válido para todo o Ceará, o MP agora apresenta um relatório para cada município – com escopo eminentemente prático e mais simplificado.

A porção eletrônica do Projeto incluirá, no Portal do MPCE, a disponibilização não apenas dos relatórios, Termos de Cooperação e demais documentos, mas também de todos os bancos de dados e de programa interativo. Assim, qualquer munícipe poderá facilmente comparar quaisquer períodos, tributos ou municípios que deseje – visualizando os correspondentes gráficos e tirando suas conclusões. As possibilidades de estudos pela academia, nas áreas de Economia, Geografia Humana,

Administração e Direito são infundas e almejamos ver a Academia debruçando-se sobre este trabalho. Sendo a plataforma automatizada, os bancos de dados serão atualizados e ampliados de forma prática e periódica, sempre a partir das fontes oficiais. Por igual, ali estarão disponíveis exemplos de boas práticas de municípios do Ceará e de alhures: legislação, projetos, artigos e manuais.

Valer-nos-emos, nas fases seguintes, de nossa natural capilaridade: uma Promotoria atuante em cada Comarca, com poderes de Requisição e Recomendação. Serão incentivadas as aberturas de Procedimentos Administrativos – PAs para o acompanhamento das políticas públicas relativas à gestão tributária, inclusive com requisições de informações na forma de questionários para acompanhamento dos resultados. Exemplos já existem a partir do Saúde Fiscal do MPSC, nosso precursor nacional, bem como do TCE/CE. A experiência de outras tantas parcerias, demonstra que ambas as iniciativas devem convergir para um trabalho conjunto, com abordagem plural. Temos a esperança de que, mesmo não sendo pioneiros, os cearenses possam dar exemplo para o Brasil.

O imenso cabedal de informações foi aqui reorganizado e decupado conforme o objetivo este trabalho. Fez-se então o cruzamento entre as informações relativas à arrecadação própria dos municípios e os demais indicadores populacionais do IBGE e de desenvolvimentos social e econômico, em especial os Índices de Desenvolvimento Humano e Econômico Municipais e do Produto Interno Bruto: IDH, IDM e PIB. Note-se que o IDH é atualizado com os censos oficiais, decenalmente. Já o IDM, que praticamente engloba todos os índices utilizados naquele, possui atualização bem mais frequente. Daí a preferência pelo IDM, devendo haver posteriormente a inclusão do IDH – conforme melhor explicaremos mais adiante. Já o PIB *per capita* mostra-se particularmente útil pra comparar municípios com semelhantes pujanças econômicas. Incentivamos o leitor, novamente, a ampliar seus estudos e visitar a página do IBGE, onde poderá encontrar índices e gráficos comparando municípios de todo o Brasil, além de publicações atinentes às gestões municipais.

Devido aos diferentes períodos de levantamento, próprios de cada fonte, optou-se por padronizar os relatórios com cortes e projeções tendo como base os anos de 2013 a 2016 – produzindo exame estatístico confiavelmente próximo da realidade atual. Com o prosseguimento do Projeto, dados atualizados serão acrescidos e eventuais erros, corrigidas. Espera-se obter, nos anos vindouros, os frutos de uma melhor gestão tributária, com mais recursos para o erário e mais participação do cidadão-contribuinte na fiscalização de seu emprego.

Cabem aqui uma advertência e um convite: este trabalho não se pretende perfeito ou definitivo; os gestores municipais, acadêmicos e consultantes em geral poderão localizar erros e sugerir melhorias na coleta dos dados e na metodologia. O Ministério Público conta com esta sinergia, aliás!

Para não restarem dúvidas sobre a metodologia utilizada, registramos que alguns dos bancos de dados e sistemas consultados são formados a partir de informações periodicamente inseridas pelos próprios municípios, sem validação por outra entidade. Assim, eventuais discrepâncias podem ser ali imputadas ao responsável pela sua alimentação.

As comparações foram realizadas em dois grupos distintos, sempre tomando por referência a média da arrecadação por habitante: **geral**, computando-se a média por habitante de todos os Municípios, e

específica, compreendendo subgrupos que foram definidos a partir das categorias populacionais abaixo e os dados compilados do ano de 2016.

Eis a tabela com o levantamento geral simplificado, relacionando os tipos de arrecadação e a população:

	Até 5.000	5.001-15.000	15.001-30.000	30.001-90.000	90.001+
N. Municípios	02	51	66	56	09
População Total	8.091	554.841	1.387.292	2.867.474	4.145.965
Arrecadação Total	2.308.736	41.527	104.179.767	486.840.202	1.705.580.403
Arrecadação própria por habitante	285,35	74,85	75,10	169,78	411,38
Proporção da arrecadação própria com a Receita Total	4,67%	2,74%	3,07%	6,51%	16,92%

Não é minimamente razoável que quase todos os municípios tenham dependência financeira das transferências constitucionais acima de 93%. É no município que nós, cidadãos, efetivamente vivemos. É preciso esforço contínuo para que a esfera municipal cada vez mais autonomize-se da União e do Estado – como é o desiderato da Constituição de 1988, marcadamente municipalista e social-democrata. Exige, portanto, o investimento do e no Município.

Nota-se, sem sombra de dúvidas, que os Municípios são na quase totalidade dependentes de transferências da União e do Estado. O presente estudo constatou que, afora as exceções daqueles de grande porte, como, por exemplo, Fortaleza, Maracanaú, Sobral e Eusébio, ocorre uma distorção no sistema arrecadatório como um todo. Tanto assim que foi necessário realizar ajustes para evitar desvios estatísticos, de forma a não mascarar a realidade da imensa maioria dos casos.

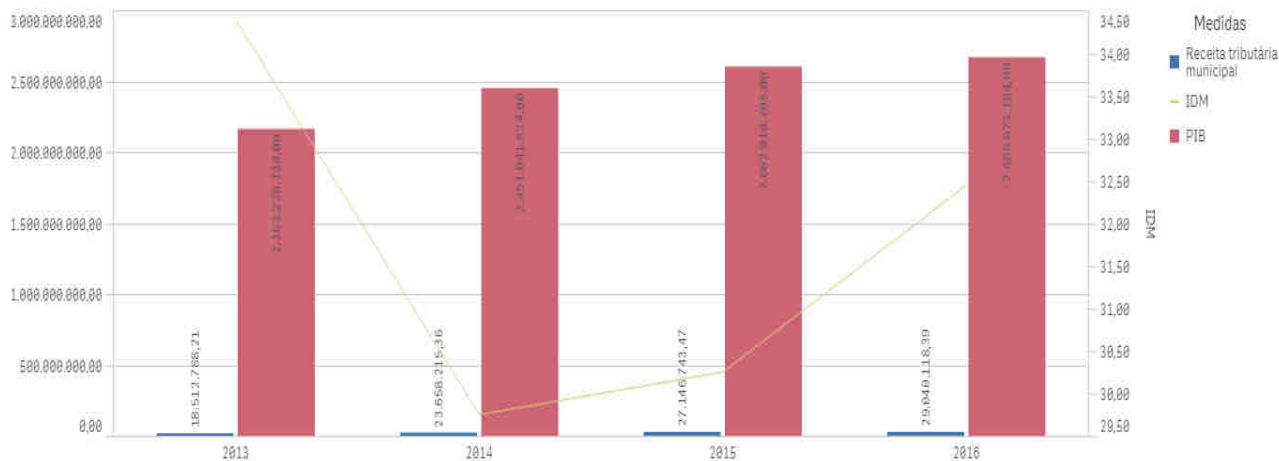
Outro ponto importante é considerar que existem peculiaridades sazonais e regionais que fazem as arrecadações de certos tributos destoarem das médias regionais ou dos entes municipais de semelhante potencial econômico. Os municípios com vocação turística (como Guaramiranga e Aquiraz) possuem elevada arrecadação *per capita* de IPTU, haja vista os muitos imóveis de recreação, de maior valor venal e sem que a eles correspondam contribuintes residentes. De outra feita, existem investimentos específicos de outras esferas governativas que elevam a arrecadação do ISSQN, como as obras de Transposição do São Francisco (municípios do Cariri), a construção do complexo portuário do Pecém (município de São Gonçalo). Estas alterações saltam aos olhos nas comparações que este relatório realiza, 184 vezes, entre cada município e seus semelhantes, tanto na região como ao longo do Estado. Principalmente, impende ter em mente que tais eventualidades não dependeram do esforço arrecadatório do gestor – que é o que buscamos potencializar com este Projeto.

Chama a atenção que sequer a folha de pessoal seja custeada na totalidade pela arrecadação própria. Isto demonstra a fragilidade do ente público local e induz à conclusão de que ou não existe eficiência no sistema tributário próprio ou, pior, falta vontade política de fazer as correções. Daí ser imperativo primeiro sensibilizar os Gestores e informar os cidadãos-contribuintes. Em pó, investir o Ministério Público na fiscalização e na cobrança de resultados, inclusive com a eventual responsabilização pela omissão. Deve haver o constante aprimoramento e a permanente profissionalização na Administração Tributária – não devendo o Tesouro local ficar quase totalmente à mercê da economia nacional, vegetativamente. Este Projeto visa a fornecer material para fomentar mais estudos e suas consequentes aplicações, gerando um círculo virtuoso.

Na escala de tempo, foram priorizados os dados mais recentes e certificados (ano de 2016), com análises comparativas próprias que envolvem o período de 04 anos, compreendidos entre Janeiro/2013 a Dezembro/2016. Buscamos assim formar séries estatísticas de mais fácil compreensão. Reiteramos que tais dados, gráficos e relatórios serão atualizados anualmente.

Elaborou-se gráfico unificado com todos os indicadores relevantes para este estudo, integrados que são no IDM, atualizado pelo IPECE, bem como no PIB:

Comparativo IDM x Receita Própria x PIB Litoral Leste



Como referimos, o banco de dados, em crescimento a cada atualização e pela agregação de novos dados, pode ser consultado na página do Projeto, indicada no rodapé. Todos os dados são públicos, naturalmente e, na maioria dos casos, suas atualizações constantes são obrigações dos próprios Municípios, que devem periodicamente acessar os sistemas da Secretaria do Tesouro Nacional e do Tribunal de Contas do Estado, por exemplo. O mau preenchimento destes dados pode gerar distorções e este Relatório pode servir para expô-las.

Constaram do banco de dados todos os 184 Municípios Cearenses - mas é importante frisar que este trabalho é primordialmente voltado para os *pequenos* municípios. Isto de forma alguma significa que não possa haver incremento na totalidade dos casos, com a adoção das boas práticas jurídicas e administrativas preconizadas aqui e pelos estudiosos do tema.

É compreensível que em alguns casos o investimento necessário na estrutura arrecadatória (recursos humanos e da tecnologia da informação) e no cadastramento de contribuintes (v. g. imóveis e comerciantes) poderá ser superior à expectativa de arrecadação. Todavia, isto não pode ser *presumido*, sendo necessário objetivamente conhecer a realidade - que é dinâmica e apresenta oportunidades para quem as busca. Por exemplo: em princípio, vários municípios da região ou de regiões limítrofes podem consorciar-se para contratar levantamento dos imóveis cuja propriedade seja fato gerador do IPTU (o que pode envolver mapeamento com imagens de satélite e/ou fotos aéreas).

Há dois tributos bastante específicos – voltados para custeio de atividades exclusivas – que não foram objeto do presente estudo. Devido às peculiaridades da Contribuição Social Previdenciária dos Servidores (arts. 40 e 149 da CF) e da Contribuição de Iluminação Pública (art. 149-A da CF), as mesmas não são relevantes para a generalidade do funcionamento da máquina administrativa. Ressaltamos que, desde 2018 os Regimes Próprios de Previdência Pública Municipal (RPPSs) são alvos da atenção do Ministério Público, via Ação Estratégica deste CAODPP/PDJ/MPCE – resultando em orientações gerais para as Promotorias (além de palestras e material de estudos) e já existindo várias investigações em curso, inclusive com Inquérito Cível e Ações Cíveis Públicas em curso, como é o caso de Juazeiro do Norte.

Um último tributo de interesse indireto é o Imposto Territorial Rural. Embora seja precipuamente federal, a Constituição, em seu art. 153, § 4º, III, previu que bastará um convênio entre Município e União para que o ente local passe a fiscalizar e arrecadar. Os frutos poderão destinar-se em até 100% ao tesouro municipal. Obviamente, esta opção está em aberto especialmente para os municípios de vastos territórios, com vocação para o agronegócio. Como são casos infelizmente ainda raros e dependentes de avenças voluntárias, também ficaram fora deste estudo. Todavia, causa estranheza que a(o) Prefeita(o) decida abrir mão desta fonte de renda para sua própria administração.

Mais do que apontar críticas, identificar problemas ou sugerir soluções, o presente relatório tem por foco a produção de conhecimento. Ressaltamos, seja na análise comparativa ou individualizada dos dados, aspectos que sejam de interesse para posterior e mais aprofundada análise dos casos no âmbito local – com o inestimável auxílio dos acadêmicos e a participação dos cidadãos-contribuintes. Assim, será possível aferir, para além da eventual distorção numérica porventura encontrada, a realidade local de cada Município. Afinal, salta aos olhos quando a arrecadação de certo tributo mostra-se irrisória de um ano para o outro ou quando um município grande arrecada relativamente (*per capita*) menos do que um pequeno.

Por fim, reiteramos, qualquer interessado poderá baixar gratuitamente o programa utilizado pelo MPCE e o próprio banco de dados, de forma a livremente criar seus próprios gráficos e tabelas. Assim, as análises poderão ser personalizadas e aprofundadas, estimulando o cidadão a melhor conhecer sua realidade em comparação com a do restante do Estado.

2 – Arrecadação Tributária dos Municípios Cearenses

2.1 - contextualizar para compreender

O objetivo do Projeto Saúde Fiscal, conforme mencionado anteriormente, é combater a evasão fiscal dos municípios cearenses, notadamente no que se refere aos impostos cobrados pelo poder público local. Entretanto, faz-se necessário, ainda que de forma resumida, conhecer como a arrecadação municipal cearense situa-se no quadro nacional e como ela está distribuída no território estadual. Assim, essa seção busca cobrir tal lacuna.

Nesse sentido, analisando-se os dados da Tabela 1, logo abaixo, constata-se que a carga tributária municipal brasileira, isto é, o quanto os municípios brasileiros arrecadam em relação ao PIB, foi de 1,78%, em 2013, para 1,91%, em 2016. Destaque-se que esse crescimento ocorreu em um período de crise econômica, sendo necessária uma investigação mais detalhada para entender esse fenômeno. Ainda na Tabela 1 é possível constatar que os estados com maior carga tributária municipal são os de São Paulo e Rio de Janeiro com 2,36% e 2,35%, respectivamente, do PIB, em 2016.

Quanto à carga tributária municipal do Ceará podem-se destacar três fatos no período de 2013 a 2016. O primeiro deles é que a tendência de crescimento observada no contexto nacional também ocorreu no estado. O segundo fato é que, por todo o período em análise, a carga tributária municipal no Ceará está abaixo da média nacional.

O terceiro, e último fato, é que, ao considerar-se apenas os estados da Região Nordeste, o Ceará foi o quarto com maior carga tributária na Região, ficando atrás de Sergipe, Pernambuco e Bahia. Chama atenção, ainda no Nordeste, que Sergipe possuía carga tributária superior a cearense em 0,10%, em 2013, tendo essa diferença crescido para 0,28%, em 2016. Destaque-se que a carga tributária municipal média do Nordeste oscilou entre 1,55% e 1,62% do PIB, entre os anos de 2013 e 2016, tendo o Ceará iniciado o período abaixo da média regional e encerrado acima.

É interessante que se a carga tributária municipal cearense fosse igual à média nacional, no ano de 2016, a arrecadação tributária municipal no estado seria R\$ 30,3 milhões maior do que a observada naquele ano, ou seja, ela seria 13,0% maior do que a efetivamente observada. Embora não se possa utilizar esse valor como um parâmetro a ser atingido, dada a simplicidade de seu cálculo, pode-se lançar a hipótese de que é possível aumentar a arrecadação tributária dos municípios cearenses, dado a carga tributária municipal estar abaixo da média nacional.

Outro aspecto a ser analisado, quanto à arrecadação tributária dos municípios cearenses, é saber acerca de sua concentração. Assim, para esta análise, optou-se por calcular o índice de Gini da arrecadação tributária municipal do estado, para os anos de 2013 e 2016, bem como seu gráfico de concentração, cujos resultados são apresentados no Gráfico 1. Quanto ao índice de Gini deve-se frisar que seu valor está oscila entre 0 e 1, sendo o valor igual a zero associado a uma distribuição igualitária e o 1 quando a um, ou poucos indivíduos, concentram a totalidade dos recursos, isto é, a desigualdade é máxima.



**CAODPP - Centro de Apoio Operacional
de Defesa do Patrimônio Público e da
Moralidade Administrativa**

Tabela 1: Arrecadação Tributária Municipal por Estado e PIB Estadual (R\$1.000.000 correntes)

Estado	Receita Tributária (R\$1.000.000)					PIB (R\$1.000.000)					Receita Tributária (%PIB)				
	2013	2014	2015	2016	2016	2013	2014	2015	2016	2016	2013	2014	2015	2016	
Acre	112,80	123,90	129,47	153,79	153,79	11.473,93	13.458,70	13.622,80	13.751,13	13.751,13	0,98	0,92	0,95	1,12	
Alagoas	517,24	588,39	606,16	628,87	628,87	37.282,53	40.974,99	46.367,21	49.456,36	49.456,36	1,39	1,44	1,31	1,27	
Amapá	137,87	133,99	121,51	128,42	128,42	12.763,49	13.400,28	13.861,29	14.338,84	14.338,84	1,08	1,00	0,88	0,90	
Amazonas	967,00	1.073,51	1.052,03	1.029,79	1.029,79	83.051,23	86.668,64	86.568,18	89.017,16	89.017,16	1,16	1,24	1,22	1,16	
Bahia	3.440,12	4.104,69	4.177,82	4.399,84	4.399,84	204.844,27	223.929,97	245.043,69	258.649,05	258.649,05	1,68	1,83	1,70	1,70	
Ceará	1.628,27	2.005,52	2.156,49	2.338,55	2.338,55	109.036,56	126.054,47	130.629,85	138.378,78	138.378,78	1,49	1,59	1,65	1,69	
Espírito Santo	1.611,96	1.562,61	1.797,04	1.829,75	1.829,75	117.274,35	128.783,78	120.365,98	109.226,78	109.226,78	1,37	1,21	1,49	1,68	
Goiás	2.292,36	2.612,76	2.887,32	3.008,10	3.008,10	151.300,18	165.015,32	173.632,45	181.692,44	181.692,44	1,52	1,58	1,66	1,66	
Maranhão	958,59	1.008,32	1.093,22	1.013,51	1.013,51	67.694,84	76.842,03	78.475,99	85.286,23	85.286,23	1,42	1,31	1,39	1,19	
Mato Grosso	1.142,71	1.304,13	1.468,91	1.579,73	1.579,73	89.212,92	101.234,52	107.418,32	123.834,25	123.834,25	1,28	1,29	1,37	1,28	
Mato Grosso do Sul	1.229,85	1.295,22	1.483,78	1.594,50	1.594,50	69.203,20	78.950,13	83.082,55	91.865,80	91.865,80	1,78	1,64	1,79	1,74	
Minas Gerais	6.882,61	7.693,92	8.170,61	8.667,15	8.667,15	488.004,90	516.633,98	519.331,21	544.633,97	544.633,97	1,41	1,49	1,57	1,59	
Pará	1.552,00	1.634,83	1.615,09	1.641,56	1.641,56	121.224,85	124.584,95	130.899,51	138.068,01	138.068,01	1,28	1,31	1,23	1,19	
Paraíba	593,91	695,98	747,50	757,65	757,65	46.377,30	52.936,48	56.141,89	59.088,99	59.088,99	1,28	1,31	1,33	1,28	
Paraná	4.870,93	5.469,33	6.146,93	6.623,17	6.623,17	333.481,15	348.084,19	376.962,82	401.661,68	401.661,68	1,46	1,57	1,63	1,65	
Pernambuco	2.347,64	2.590,04	2.776,96	2.871,68	2.871,68	141.150,25	155.142,65	156.963,67	167.289,93	167.289,93	1,66	1,67	1,77	1,72	
Piauí	398,16	479,63	536,27	583,26	583,26	31.283,59	37.723,50	39.149,69	41.405,82	41.405,82	1,27	1,27	1,37	1,41	
Rio de Janeiro	13.097,02	13.426,23	14.968,22	15.018,05	15.018,05	628.226,07	671.076,84	659.138,95	640.185,78	640.185,78	2,08	2,00	2,27	2,35	
Rio Grande do Norte	773,67	926,11	993,25	963,35	963,35	51.518,46	54.022,58	57.250,87	59.660,85	59.660,85	1,50	1,71	1,73	1,61	



**CAODPP - Centro de Apoio Operacional
de Defesa do Patrimônio Público e da
Moralidade Administrativa**

Rio Grande do Sul	4.784,02	5.183,28	5.687,36	6.307,67	332.292,73	357.816,42	381.992,60	408.645,10	1,44	1,45	1,49	1,54
Rondônia	471,52	499,78	516,82	499,77	31.121,41	34.030,98	36.563,33	39.450,59	1,52	1,47	1,41	1,27
Roraima	100,61	111,85	116,60	49,48	9.010,73	9.744,12	10.242,91	11.011,45	1,12	1,15	1,14	0,45

Fonte: STN e IBGE

Tabela 1: Arrecadação Tributária Municipal por Estado e PIB Estadual (R\$1.000.000 correntes) (Continuação)

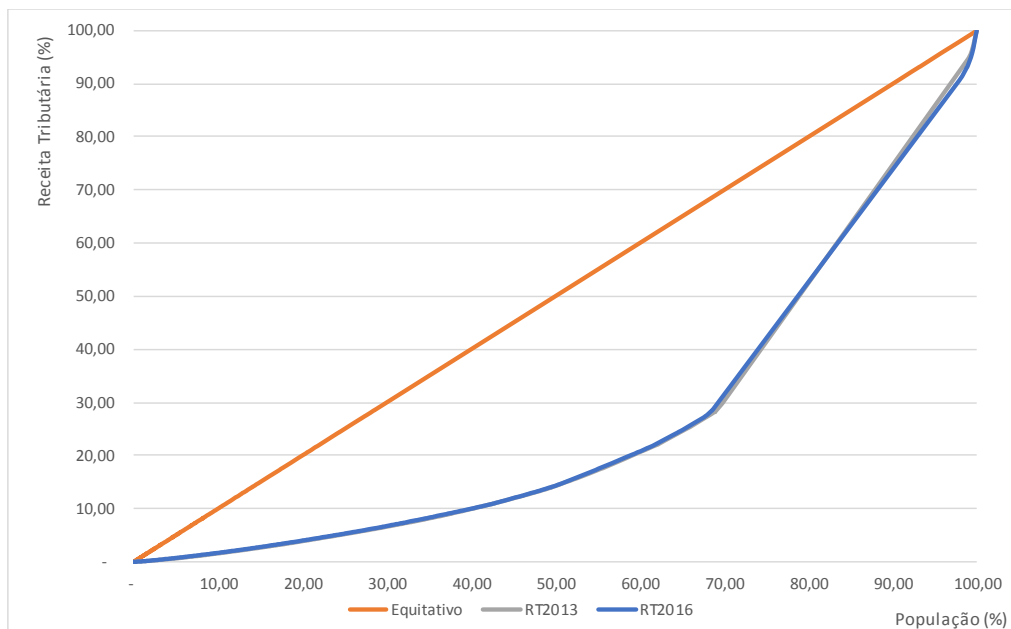
Estado	Receita Tributária (R\$1.000.000)			PIB (R\$1.000.000)			Receita Tributária (%PIB)					
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Santa Catarina	2.977,25	3.273,77	3.890,35	4.273,85	214.512,24	242.553,37	249.079,64	256.661,19	1,39	1,35	1,56	1,67
São Paulo	38.130,20	41.888,14	45.482,07	48.011,98	1.715.238,42	1.858.196,06	1.939.901,91	2.038.004,93	2,22	2,25	2,34	2,36
Sergipe	562,00	652,66	693,52	765,68	35.335,99	37.472,43	38.556,53	38.866,96	1,59	1,74	1,80	1,97
Tocantins	293,28	354,02	399,77	430,19	23.796,66	26.189,32	28.930,29	31.575,83	1,23	1,35	1,38	1,36
Total	91.873,59	100.692,60	109.715,06	115.169,34	5.155.712,23	5.581.520,72	5.780.174,14	6.031.707,89	1,78	1,80	1,90	1,91

Fonte: STN e IBGE

Relativamente ao Índice de Gini da arrecadação tributária municipal do Ceará constata-se que ele era de 0,4765, em 2013, e de 0,4770, em 2016. Conclui-se, portanto, que a elevação da carga tributária municipal cearense, que ocorreu entre 2013 e 2016, foi acompanhada de um ligeiro incremento da desigualdade na arrecadação dos municípios. Dado esses resultados pode-se afirmar que a arrecadação tributária municipal do Ceará possui concentração elevada.

A análise da curva de concentração da arrecadação tributária, que é apresentada no Gráfico 1, reforça a conclusão do parágrafo anterior. Primeiro ponto a ser observado, quanto às curvas de concentração dos anos de 2013 e 2016, é que elas praticamente se confundem, havendo apenas um pequeno descolamento na porção superior. Assim, pode-se interpretar, tanto para 2013 como 2016, a curva de concentração da arrecadação tributária municipal, que 30% da arrecadação municipal ocorre em municípios que concentram 70% da população cearense.

Gráfico 1: Curva de Concentração da Receita Tributária Municipal Cearense, anos de 2013 e 2016



Fonte: STN e IBGE

Uma terceira forma de observar a concentração da arrecadação tributária municipal é pela análise dos oito municípios cearenses com maior arrecadação, cujos dados são apresentados na Tabela 2, em que se constata facilmente que os oito maiores respondem por, aproximadamente, 43,0% da população e 80% da arrecadação, tanto em 2013 como em 2016. Ou, dito de outra forma, os demais 164 municípios cearenses respondem por 57% da população e, apenas, 20% da arrecadação.

Constata-se, ainda na Tabela 2, que os oito municípios com maior arrecadação em 2013 são os mesmos em 2016, tendo apenas mudado a posição relativa de alguns. Entre eles pode-se destacar o significativo crescimento da participação relativa na arrecadação dos municípios de São Gonçalo do Amarante, Eusébio e Aquiraz que, em conjunto, aumentaram em 2,0% sua participação na arrecadação. Provavelmente esse incremento deve-se a condições particulares desses municípios, como a localização de um porto no primeiro, de expansão imobiliária no segundo e equipamentos

turísticos no terceiro, porém torna-se interessante, em futuro estudo, analisar mais detalhadamente essa expansão.

Tabela 2: Municípios com Maior Arrecadação no Estado do Ceará (R\$1.000.000 correntes)

Rank	2013					2016				
	Município	Arrecadação		População		Município	Arrecadação		População	
		R\$1.000.000	(%)	Abs.	(%)		R\$1.000.000	(%)	Abs.	(%)
1	Fortaleza	1.051,58	64,6	2.551.805	29,1	Fortaleza	1.448,22	61,9	2.609.716	29,2
2	São Gonçalo do Amarante	56,98	3,5	46.247	0,5	São Gonçalo do Amarante	97,39	4,2	47.791	0,5
3	Caucaia	43,85	2,7	344.936	3,9	Eusébio	59,84	2,6	51.913	0,6
4	Maracanaú	38,56	2,4	217.922	2,5	Caucaia	59,59	2,5	358.164	4,0
5	Eusébio	32,48	2,0	49.455	0,6	Aquiraz	55,50	2,4	78.438	0,9
6	Sobral	31,69	1,9	197.663	2,3	Maracanaú	55,43	2,4	223.188	2,5
7	Juazeiro do Norte	29,80	1,8	261.289	3,0	Juazeiro do Norte	46,44	2,0	268.248	3,0
8	Aquiraz	26,43	1,6	76.186	0,9	Sobral	44,37	1,9	203.682	2,3
	Demais	316,90	19,5	5.033.072	57,3		471,78	20,2	5.095.325	57,0
	Total	1.628,27	100,0	8.778.575	100,0		2.338,55	100,0	8.936.465	100,0

Fonte: STN e IBGE

Assim, concluindo essa breve análise, constatou-se que, em primeiro lugar, a carga tributária municipal cearense está abaixo da média nacional e que há uma grande concentração da arrecadação municipal cearense em poucos municípios. Como mencionado anteriormente, a primeira evidência sugere que os municípios cearenses poderiam aumentar seu esforço arrecadatório.

Já quanto à segunda evidência, a concentração da arrecadação, podem-se elencar duas hipóteses, que não são mutuamente excludentes, sendo a primeira a pequena base econômica dos municípios cearenses para cobrança de impostos municipais. Já a segunda hipótese refere-se ao baixo esforço político em arrecadar impostos localmente. Quanto a esta segunda hipótese exige-se um maior esforço investigativo para identificar se o poder público municipal está ou não adotando esse comportamento e incentivar, pelos meios legais, a correção de tal deficiência.

A arrecadação dos Municípios brasileiros é composta por dois subgrupos principais: receitas tributárias (arrecadação tributária própria) - que decorrem dos tributos de competência municipal; e as receitas de transferência, divididas entre transferências da União e do Estado - que decorrem da repartição da receita tributária auferida por estes entes, e as transferências correntes, decorrentes de fontes diversas. As previsões de tais transferências - que estão no cerne de nosso modelo federativo

– estão nos seguintes artigos da Constituição: 153, § 5º, 157, 158 e 159, I, alíneas de “a”, “b” e “c” e inciso II.

O Município possui formalmente instituídos todos os impostos de sua competência constitucional: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Bens Entre Vivos (ITBI) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU). A instituição dos Tributos em geral é permitida pela Constituição Federal, em seu art. 145 - seguindo a normatização geral via Código Tributário Nacional - CTN. Cada Ente Municipal deve possuir sua legislação, idealmente reunida em seu Código Tributário Municipal. A instrumentalização dos meios técnicos e humanos que permitem a efetiva arrecadação segue a regulamentação administrativa local, obedecida toda a princiologia do Ordenamento Jurídico.

2.2 - a realidade do Município examinado - início do exame

Sobre a atualização de legislação tributária (CTM – Código Tributário Municipal), buscaram-se os dados junto ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Como já aventamos, a obrigação de atualizar tais informações pertine ao gestor municipal. Houve ainda a tentativa de complemento via pesquisa realizada pelo CAODPP diretamente junto às Secretarias de Finanças dos Municípios. Acerca do Município em questão, temos que **há dados atualizados nos bancos de dados**.

Da mesma forma, sua legislação administrativa (LEA – Lei da Estrutura Administrativa) prevê a organização da Secretaria de Finanças e deve indicar os cargos efetivos dos arrecadadores, também de acordo com dados do TCE-CE e com a mesma obrigatoriedade. Temos, então, que **estão presentes dados atualizados nos bancos de dados**.

Infelizmente os dados que obrigatoriamente os municípios devem fornecer ao Tribunal de Contas do Estado (CTM e LEA) encontram-se defasados em mais da metade dos casos. Isto prejudica sobremaneira o conhecimento sobre a adequação legislativa e a estrutura de pessoal atuante na arrecadação. É possível, ainda com certa margem de erro, aferir a existência da legislação e sua correta disponibilização em meio público de amplo acesso (realizando o princípio da Publicidade). Todavia, necessário é o exame pormenorizado, comparando os textos particulares com a legislação nacional mais moderna. Daí que os propostos Termos de Cooperação, a serem firmados entre o MPCE e os Gestores, incluem a apresentação destes dados e, conforme o caso, sua adequação ao ordenamento jurídico e à necessidade de melhoria na estrutura material do serviço de arrecadação. Ou seja, vislumbra-se a necessidade de diversos projetos de Lei, após os necessários estudos. Confiamos que este Projeto, com a adesão dos Gestores, sirva também para melhorar a transparência da gestão pública neste aspecto. Todas as normas (CTMs e LEAs) serão disponibilizadas publicamente, para comparação e inspiração, na página de internet do Projeto, no Portal do MPCE.

Além daqueles impostos, compõe a arrecadação tributária própria, para fins do presente estudo, o Imposto de Renda Retido na Fonte pelo Município, as taxas relativas ao poder de polícia ou serviços públicos colocados à disposição do contribuinte e as contribuições de melhoria decorrentes da valorização da propriedade por conta da realização de obras públicas. Nosso enfoque será sempre sobre as espécies de tributárias cuja cobrança dependa de ato do poder público municipal. Didaticamente, sempre mencionaremos a Região à qual pertence o Município – inclusive facilitando o manuseio das tabelas e gráficos interativos na página do Projeto, na internet.

Antes de expormos a situação da arrecadação de cada tributo Municipal, para chegarmos às conclusões do presente estudo, é imperioso que se faça uma breve comparação dos valores arrecadados em fontes próprias com as transferências recebidas dos demais entes da federação, a fim de demonstrar o esforço municipal de arrecadação. É forçoso ressaltar que objetivamente este “esforço” pode revelar negligência no dever de arrecadar, podendo haver para os gestores responsabilização administrativa e, até mesmo, criminal.

Este recém-criado Programa Saúde Fiscal, no Ministério Público do Estado do Ceará, tem por premissa consolidar nos Municípios a cultura do esforço municipal de arrecadação, vislumbrado que os dados estaduais apontam para uma total dependência da quase totalidade dos Municípios cearenses das transferências tributárias promovidas pelo Estado e pela União.

Obviamente, não se olvida do fato que a distribuição da arrecadação tributária pressupõe, até mesmo pelo regime de transferências constitucionais obrigatórias, uma possível injustiça na “divisão do bolo”, o que sempre tende a resultar na dependência da distribuição destes recursos para o custeio e efetivo funcionamento dos Municípios. Isto é danoso ao *pacto federativo* e à conformação constitucional idealizada para os entes federados. Aos municípios, por outro lado, são atribuídas responsabilidades crescentes, no crescente exercício de atividades e serviços públicos instituídos no cenário nacional e estadual. Reiteramos que na práxis social, o ser humano *vive* no município e não no Estado ou na União. Este natural sentimento de pertencimento, torna o cidadão-contribuinte mais próximo dos gestores locais - tanto para fiscalizar e cobrar melhorias como para *resistir* à tributação. Assim, reconhecemos que especialmente nos municípios de menor porte, há dificuldades *políticas* para os gestores cobrarem os tributos próprios: se o Gestor disser que passará a tributar porque está sob cobrança do Ministério Público, não faltará com a verdade. Noutras palavras: podem os gestores dizer que estão sendo impulsionados a tributar por instâncias do MP e do TCE. Mister, claro, lembrar que também estará cumprindo seu dever legal.

Porém, é necessário que, até mesmo em respeito à isonomia tributária, haja dentro de cada unidade federativa o mínimo de esforço fiscal, a fim de instituir, fiscalizar e cobrar todos os impostos de sua competência para, então, socorrer-se do auxílio dos demais entes federados. Para tanto, a fiscalização e o incentivo do Ministério Público – representados neste Projeto e na atividade de cada Promotoria de Justiça – servem de alerta para os gestores da coisa pública. Da mesma forma, *politicamente* serve de justificativa perante a população para um incremento na atividade de exação.

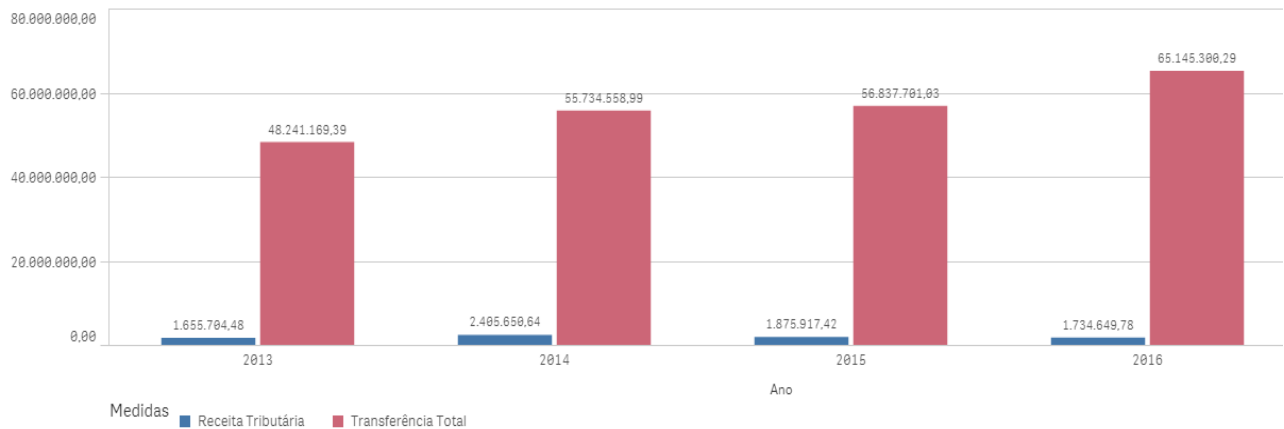
A evolução da arrecadação tributária municipal pode ser observada conforme tabela abaixo:

Litoral Leste Jaguaruana

Ano	Q	Receita Tributária	Receita Tributária %	Transferências total	Transferências total %
Totais		R\$7.671.922,32	3,28%	R\$225.958.729,70	96,72%
2013		R\$1.655.704,48	3,32%	R\$48.241.169,39	96,68%
2014		R\$2.405.650,64	4,14%	R\$55.734.558,99	95,86%
2015		R\$1.875.917,42	3,20%	R\$56.837.701,03	96,80%
2016		R\$1.734.649,78	2,59%	R\$65.145.300,29	97,41%

Segue o correspondente gráfico, para melhor visualização:

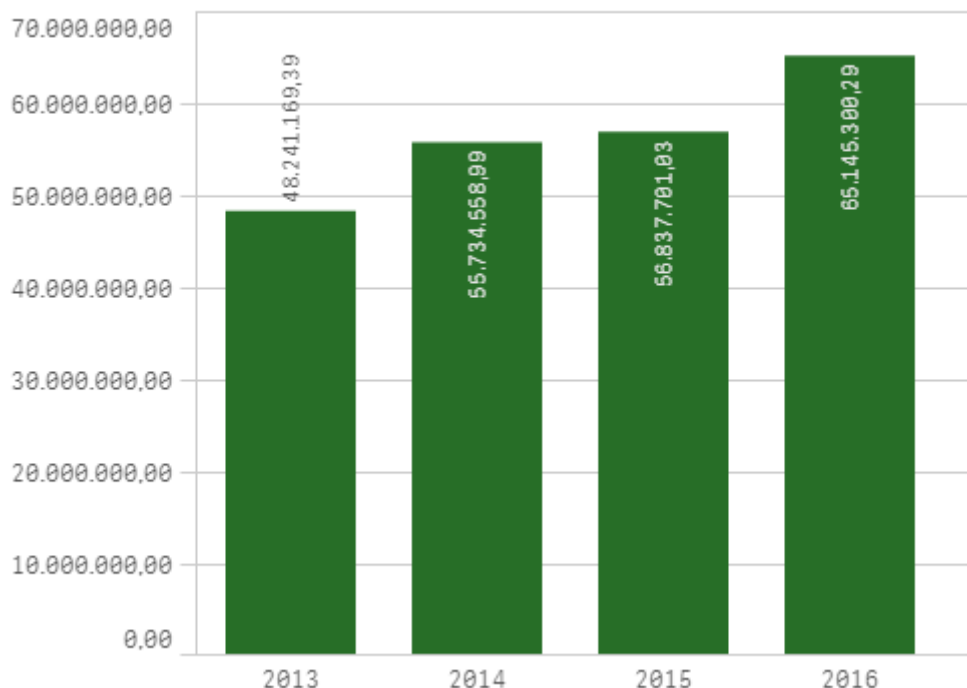
Litoral Leste Jaguaruana



As transferências representam maciçamente a maior fonte de custeio municipal, representando, em média, 96,7% da arrecadação total do Município, no período.

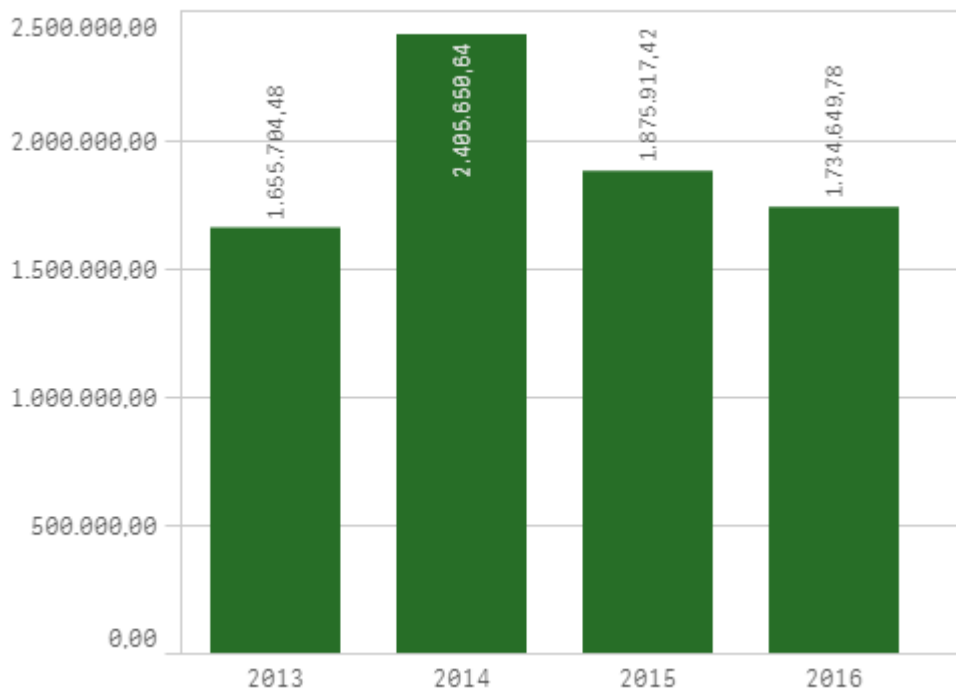
A evolução das transferências, nesse período, pode ser evidenciada no gráfico abaixo, sendo relacionadas mais ao desenvolvimento econômico nacional e ao correspondente acréscimo ou decréscimo da arrecadação federal. As alterações na arrecadação própria são apresentadas no gráfico seguinte. Vejamos, pois:

Transferências Total Litoral Leste Jaguaruana



Analisando o gráfico, percebe-se uma evolução nominal de 35,04% nas Transferências Totais, ou seja, a mesma passou de R\$ 48.241.169,39 em 2013, para R\$ 65.145.300,29 em 2016.

Receita Própria Total Litoral Leste Jaguaruana



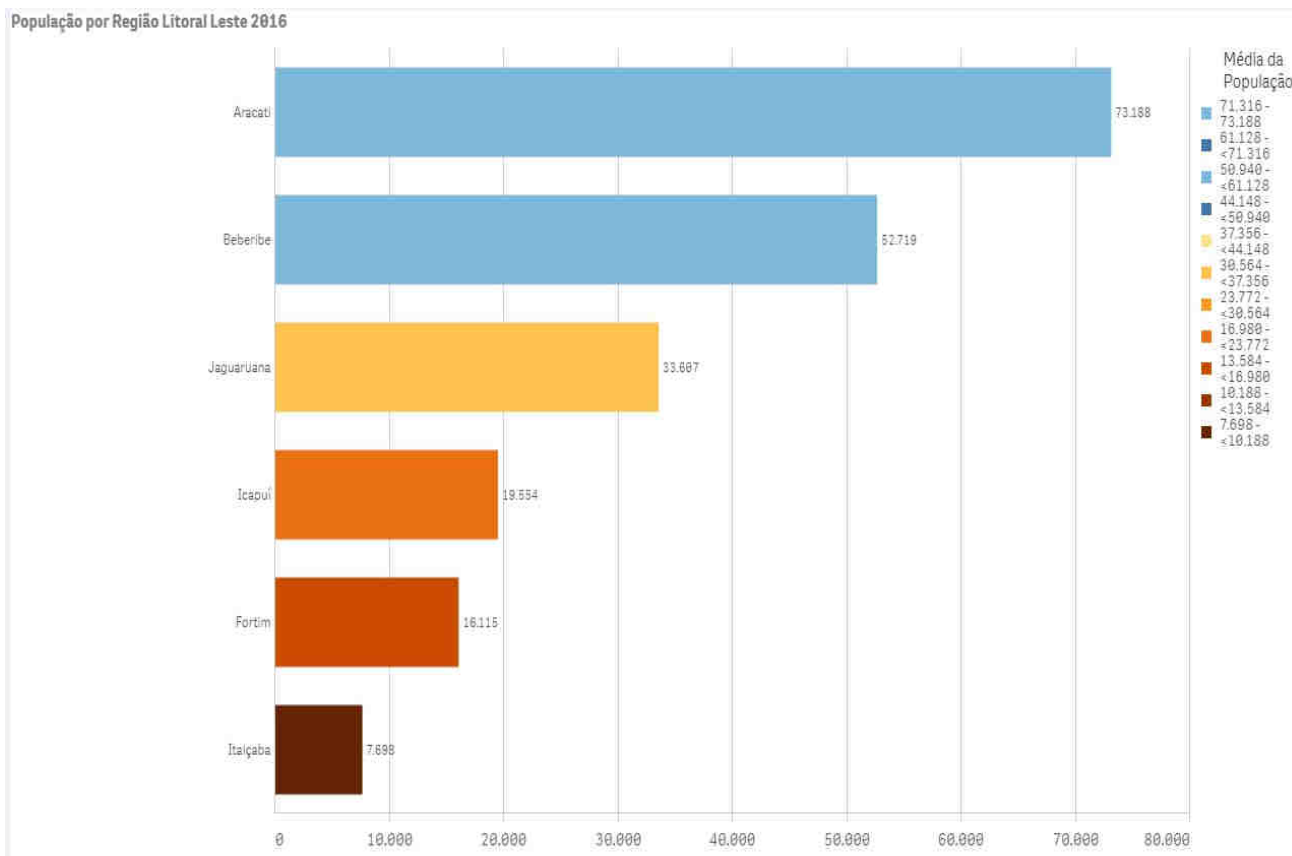
Quanto à Receita Própria, temos que houve uma variação nominal de 4,77%, passando de R\$ 1.655.704,48 em 2013, para R\$ 1.734.649,78 em 2016.

O objeto deste relatório, porém, é pautar as ações relacionadas à implementação do Programa Saúde Fiscal dos Municípios, pelo que se pretende aprofundar, assim, a arrecadação tributária própria, cujo crescimento - além das vicissitudes da economia - depende primordialmente do planejamento tributário municipal. Em outros termos, depende do compromisso de seus gestores com a responsabilidade fiscal.

Logo, fogem a este trabalho as considerações macroeconômicas de âmbito nacional e as atinentes ao pacto federativo ou à desejável (porém ainda incerta) reforma tributária nacional. De um modo geral, vemos que, quando a economia cresce, também cresce a arrecadação, daí a importância de considerarmos a variação do PIB municipal. Todavia, interessa-nos mais a proporcionalidade desta interrelação - **pois neste campo podemos verificar se há acomodação ou proatividade do gestor que busca melhor arrecadar.**

3 –Arrecadação Tributária Própria – exame por município e comparações com o Estado e na Região

Primeiramente, uma visão regional das populações, para depois situarmos o estudo no Município e, dentro deste, no que há de mais importante – as peçoas a quem deve servir a Administração Pública:

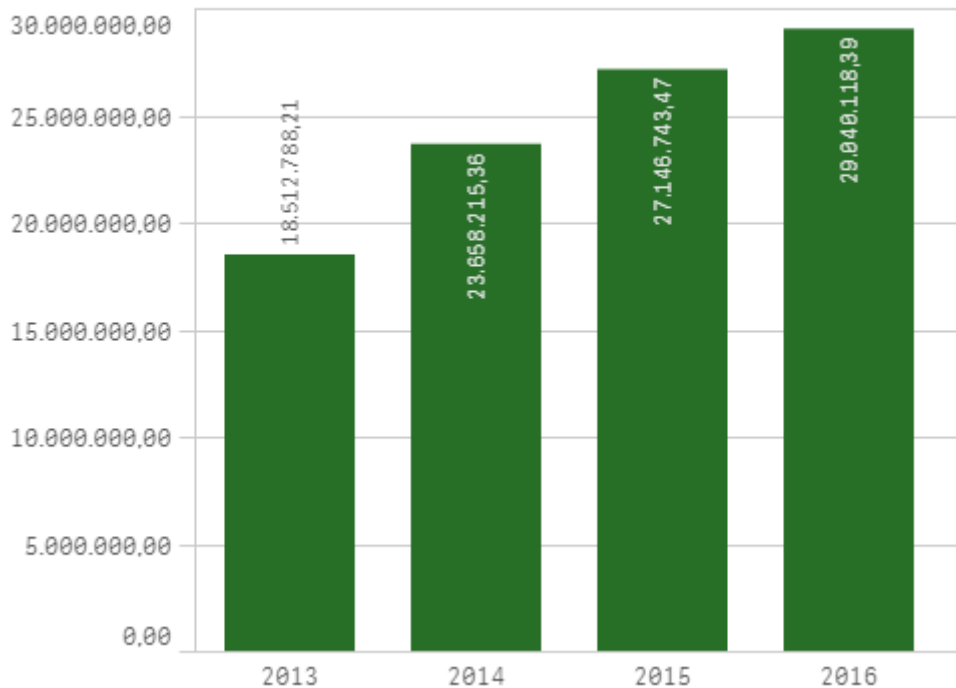


A Região do Litoral Leste possui 6 municípios com população de 202.881 habitantes, representando 2,3% da população do Ceará. O Município ora estudado possui 33.607 habitantes, representando 0,37% da população do Estado.

Nesta Região, o somatório das arrecadações municipais próprias correspondeu, no ano de 2016, a R\$ 29.040.118,39 o que equivaleu a 6,4% da arrecadação total.

Na Região, a evolução da arrecadação tributária própria observa o histórico delineado no gráfico abaixo:

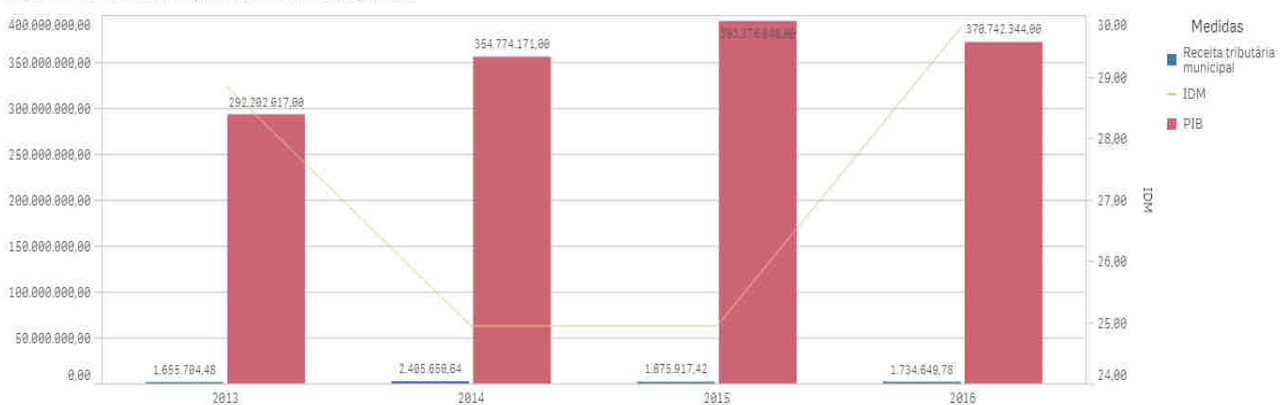
Receita Própria Total Litoral Leste



Analisando o gráfico no período de 2013 a 2016, percebe-se uma evolução de 56,87% na Receita Própria, ou seja, a Receita Própria passou de R\$ 18.512.788,21 em 2013, para R\$ 29.040.118,39, em 2016.

Vejam a realidade local. Para melhor ideia do desenvolvimento econômico, comparemos o IDM x Arrecadação Própria x PIB:

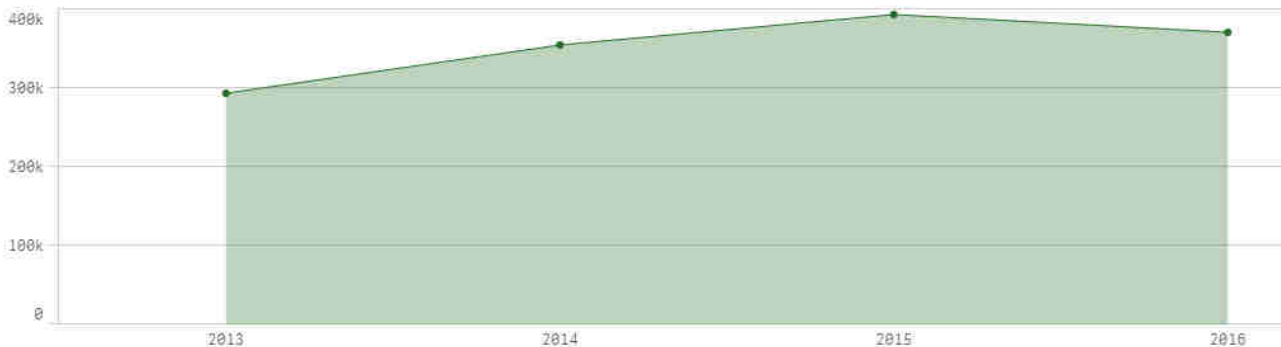
Comparativo IDM x Receita Própria x PIB Litoral Leste Jaguaruana



O crescimento na arrecadação se deve em razão do desempenho econômico nacional e municipal, conforme gráfico abaixo. Em relação à evolução do IDM, este indicador não acompanhou perfeitamente o aumento da atividade econômica em todo o período, provavelmente em razão da piora dos indicadores sociais em 2016.

No período analisado, o IDM passou de 28,86 em 2013, para 29,85 em 2016.

Evolução dos PIB Litoral Leste Jaguaruana



O nível de atividade econômica medido pelo Produto Interno Bruto variou de maneira relevante, saindo de um patamar de R\$ 292.202,02 em 2013, para R\$ 370.742,34 em 2016, significando uma alteração nominal de 26,88% no período.

Este relatório, como um todo, será útil para comparar este *desempenho* com o dos Municípios de semelhante porte populacional e/ou que possuam semelhantes IDM e PIB - tanto em todo o Estado como na Região. Assim, torna-se mais claro quais experiências são mais exitosas e quais gestões tributárias são mais ou menos eficientes. Visamos a comparar os semelhantes e destacar as boas práticas.

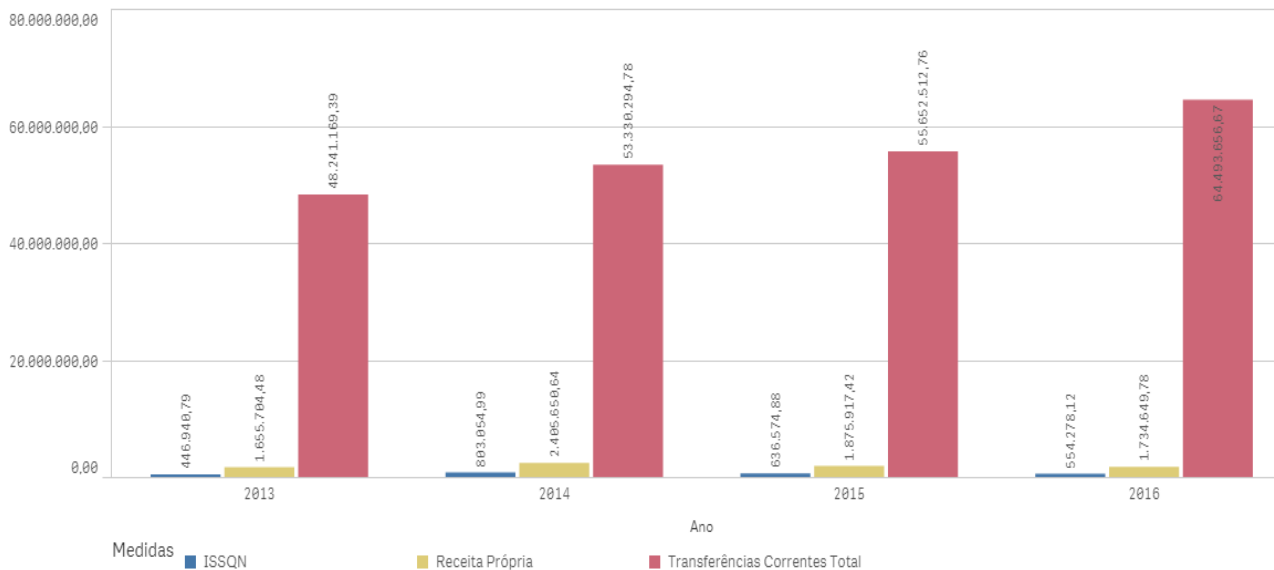
Estes dados podem ser melhor avaliados a partir da individualização de cada espécie tributária que compõe a receita. Observe-se que os últimos gráficos servem exatamente para comparar os municípios semelhantes com base no critério da pujança econômica (PIB *per capita*): um para a região e outro situando o município estudado no panorama do Estado. Sempre que possível, fizemos um corte exemplificativo com 21 municípios. Por fim, mostrou-se uma linha média da arrecadação, como forma didática de mostrar os níveis de *eficiência tributária* e, principalmente, de incentivar os questionamentos dos Gestores: *Se estou "abaixo" da média, em que posso melhorar? Que devo aprender com as gestões situadas "acima"?*

3.1 – **ISSON**

O imposto sobre serviços (ISS) tem suas balizas definidas no artigo 156 da Constituição da República e é regulamentado pela Lei Complementar Federal n. 116/2003. Constitui importante fonte de receita aos Municípios, incidindo sobre todas as operações de prestação de serviços constantes do extenso rol de serviços tributáveis previstos na Lei Complementar Federal n. 116/2003. Assim definido na Legislação Nacional, depende de previsão legislativa municipal para instituição, regulamentação e cobrança.

No Município aqui estudado, o ISSQN correspondeu, no ano de 2016, a R\$ 554.278,12 – o que representa 32,0 % da arrecadação total do Município. Conforme a metodologia adotada, sua evolução histórica pode ser delineada no gráfico abaixo:

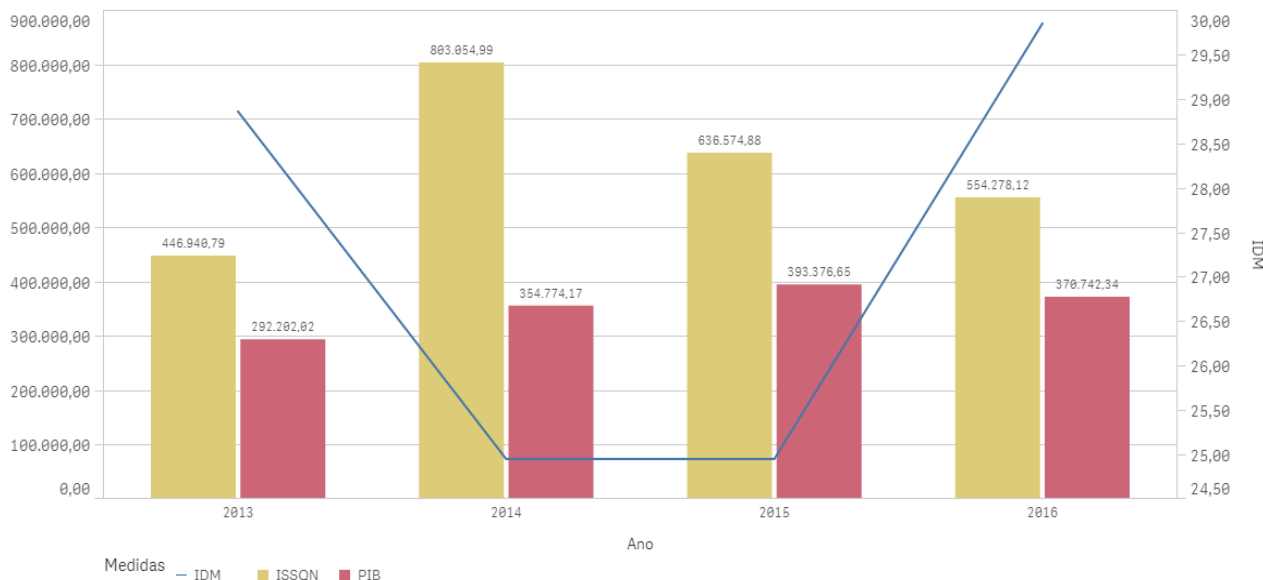
Comparativo ISSQN x Receita Própria x Transferências Correntes Total Litoral Leste Jaguaruana



Analisando o período de 2013 a 2016, verifica-se que a arrecadação do ISSQN passou de R\$ 446.940,79 em 2013, para R\$ 554.278,12, em 2016, significando uma variação de 24,02%.

Para aferir-se a pujança econômica do Município, bastante representativa é a comparação com o PIB local. Abaixo apresentando gráfico relacionando o presente Tributo e os dados do IDM e do PIB, sendo claro o quão relativamente pouco se arrecada do mesmo:

Comparativo IDM x ISSQN x PIB Litoral Leste Jaguaruana



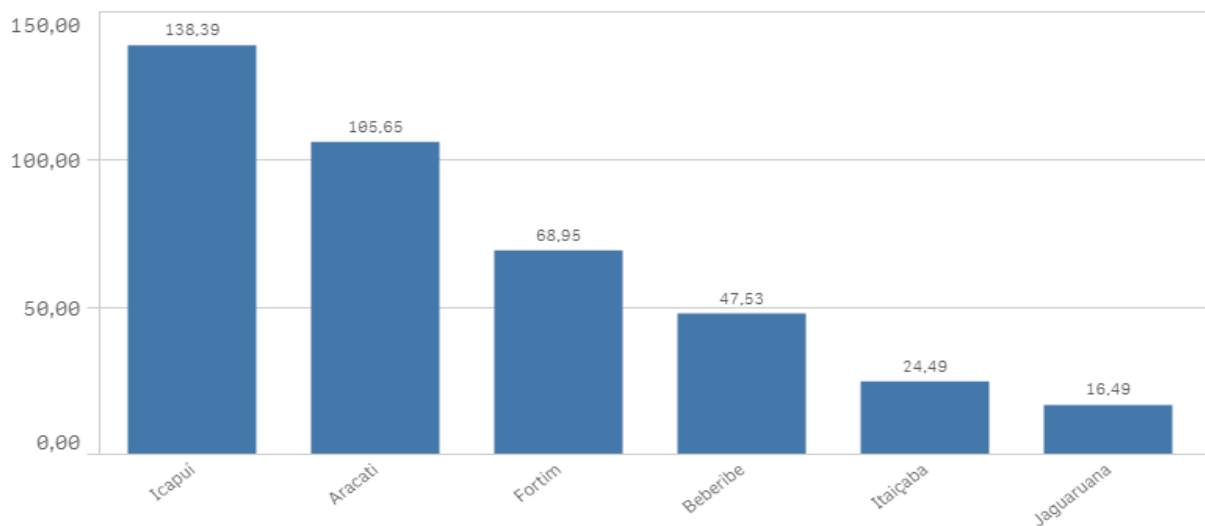
A seguir, comparações com Municípios da Região – mostrando o quanto cada qual arrecadou por habitante no ano de 2016:

Ranking ISSQN per capita Litoral Leste 2016

Municípios	Q	Ranking IDM	IDM	População	ISSQN PER CAPITA	ISSQN	RANK ISSQN PER CAPITA	Participação ISSQN
Totais		49	32,446667	33.814	R\$66,92	R\$2.466.332,32	-	100,00%
Icapuí		41	34,01	19.554	R\$138,39	R\$2.706.056,42	1	18,29%
Aracati		26	38,11	73.188	R\$105,65	R\$7.732.518,08	2	52,25%
Fortim		81	26,03	16.115	R\$68,95	R\$1.111.095,60	3	7,51%
Beberibe		27	38,03	52.719	R\$47,53	R\$2.505.529,03	4	16,93%
Itaiçaba		60	28,65	7.698	R\$24,49	R\$188.516,69	5	1,27%
Jaguaruana		56	29,85	33.607	R\$16,49	R\$554.278,12	6	3,75%

Analisando a tabela, verifica-se a posição do em termos do volume de arrecadação do tributo, representando 3,75% do total arrecadado de ISSQN na respectiva Região. Todavia, ao se analisar a relação tributo por habitante, verifica-se a existência de municípios de menor porte arrecadando proporcionalmente mais ISSQN do que os maiores, conforme gráfico a seguir:

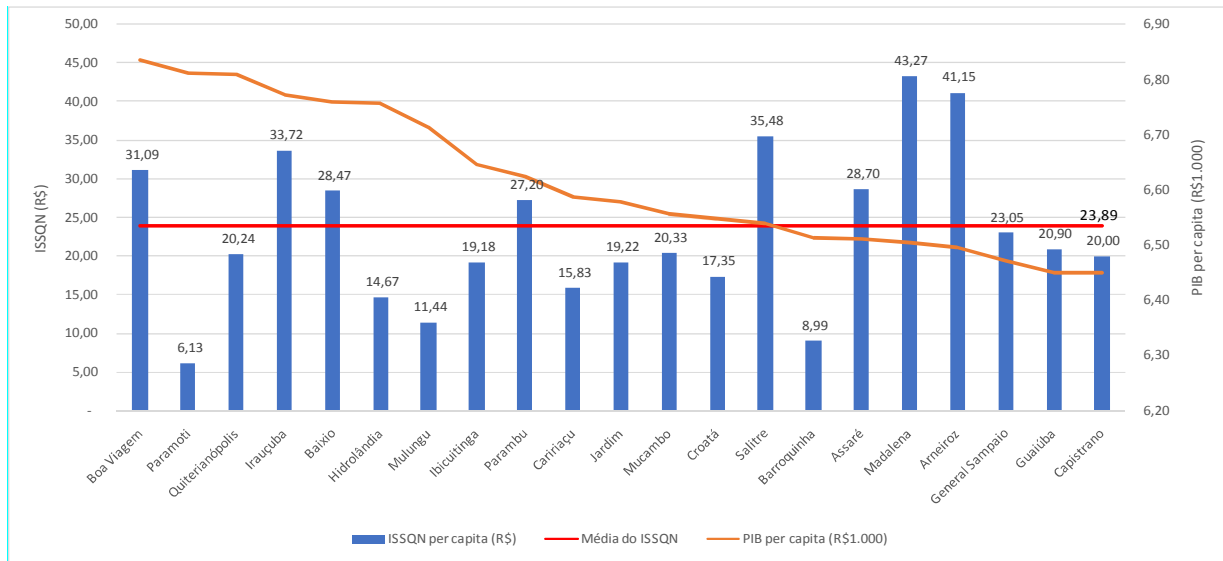
Ranking ISSQN per capita Litoral Leste 2016



Na análise dos quadros anteriores é possível verificar que o ISSQN arrecadado, por Habitante, correspondeu a média de R\$ 16,49 - sendo importante estudar sua posição no ranking regional, especialmente considerando-se o tamanho do município. Ressaltamos em todos os casos sua posição relativa às de outros municípios com populações diversas e PIBs semelhantes.

Dentro da Região e no ano de 2016, a oscilação desta arrecadação per capita ficou entre R\$ 16,49 e R\$ 138,39 – sendo a média de R\$ 72,94.

É útil compará-la à média geral dos municípios em todo o Estado que, foi de R\$ 129,67 *per capita*, evidenciando o relativo desempenho da arrecadação do ISSQN *per capita* desta Região.



A média envolvida, entre os 21 municípios comparados em todo o Estado, com características semelhantes conforme a metodologia adotada (PIB *per capita*), foi de R\$ 56,30 *per capita*.

Analisando todos os Municípios no ano de 2016, este ocupou a posição de número 135 entre os 184 Municípios avaliados. Temos, finalmente, que a variação do ISSQN *per capita* oscilou entre R\$ 1.898,65 e R\$ 0,00, resultando, na média estadual, no ano de 2016, no montante de R\$ 129,67 por habitante.

Semelhantes comparações podem ser realizadas no âmbito estadual e conforme quaisquer índices preconizados – remetendo-se o interessado aos recursos da página do Projeto, informado no rodapé, bem como no sítio do IPECE, na internet – constantemente atualizado.

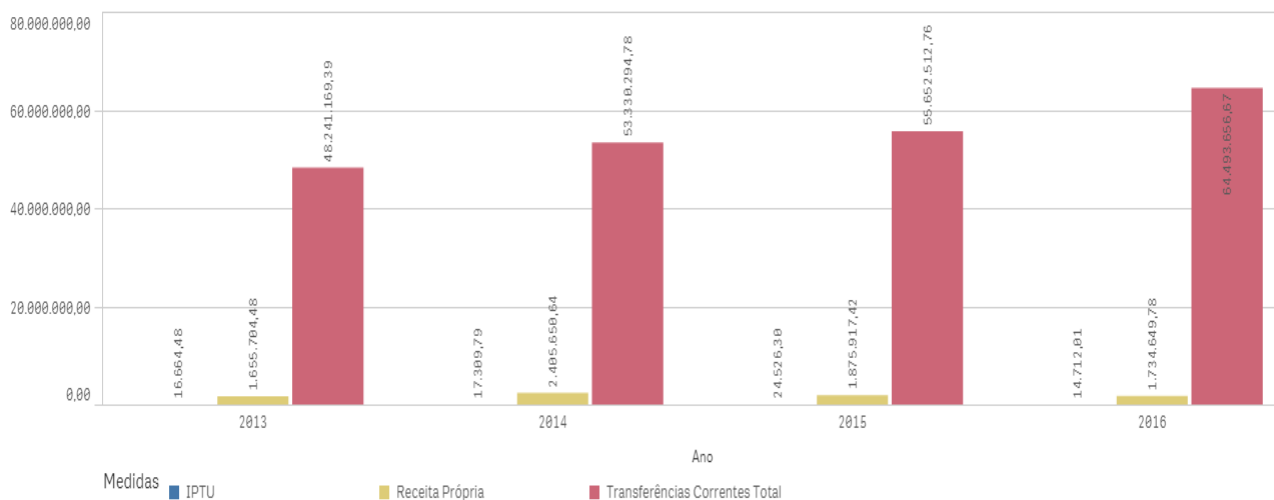
3.2 – IPTU

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) tem suas balizas definidas no artigo 156 da Constituição da República e é regulamentado no Código Tributário Nacional (art. 32 e seguintes) e, como nos demais tributos de cada esfera, em Lei Municipal. É, dentre os tributos locais, um dos mais capazes de atingir a finalidade social do tributo, por incidir sobre o acúmulo de bens imóveis, onerando, assim, em maior intensidade, a parcela mais rica do seio social. Tanto assim que a Constituição prevê sua cobrança de forma *progressiva* (conforme o valor do imóvel) e mediante *alíquotas diferenciadas* (em razão de seus usos e localização). Possui marcado caráter parafiscal, sendo instrumento organizador do espaço urbano e potencializador do uso socialmente útil da propriedade privada - diretriz de nossa Constituição.

Bem arrecadado, demonstra com clareza a "justiça tributária" em movimento. *Mutatis mutandis*, os maiores contribuintes soem possuir mais condições de influir politicamente nas tomadas de decisão dos Gestores, com o fito de menos contribuir, gerando situações injustas que cabem ao Operador do Direito corrigir, realizando seu *mínus* social e político, na alta acepção do termo.

Neste Município, o IPTU correspondeu, no ano de 2016, a 0,8% da arrecadação total do Município. Sua evolução histórica pode ser delineada no gráfico abaixo:

Comparativo IPTU x Receita Própria x Transferências Correntes Total Litoral Leste Jaguaruana



Seguem comparações com Municípios da região – demonstrando o quanto cada qual arrecada por habitante:

Ranking IPTU PER CAPITA 2016 Litoral Leste

Municípios	Q	IDM	Ranking IDM	IPTU	População	IPTU PER CAPITA	Ranking IPTU PER CAPITA	Participação
Totais		32,45	81	R\$2.740.684,02	33.814	R\$13,51	-	100,00%
Beberibe		38,03	27	R\$1.428.408,78	52.719	R\$27,09	1	52,12%
Aracati		38,11	26	R\$1.085.973,54	73.188	R\$14,84	2	39,62%
Fortim		26,03	81	R\$156.921,48	16.115	R\$9,74	3	5,73%
Itaçuaba		28,65	60	R\$18.504,46	7.698	R\$2,40	4	0,68%
Icapuí		34,01	41	R\$36.163,75	19.554	R\$1,85	5	1,32%
Jaguaruana		29,85	56	R\$14.712,01	33.607	R\$0,44	6	0,54%

Analisando a tabela, verifica-se qual sua posição em termos de volume de arrecadação deste tributo, significando 0,54% do total arrecadado de IPTU na Região. Veja-se também, em termos proporcionais, sua colocação, ao se considerar a relação tributo por habitante.

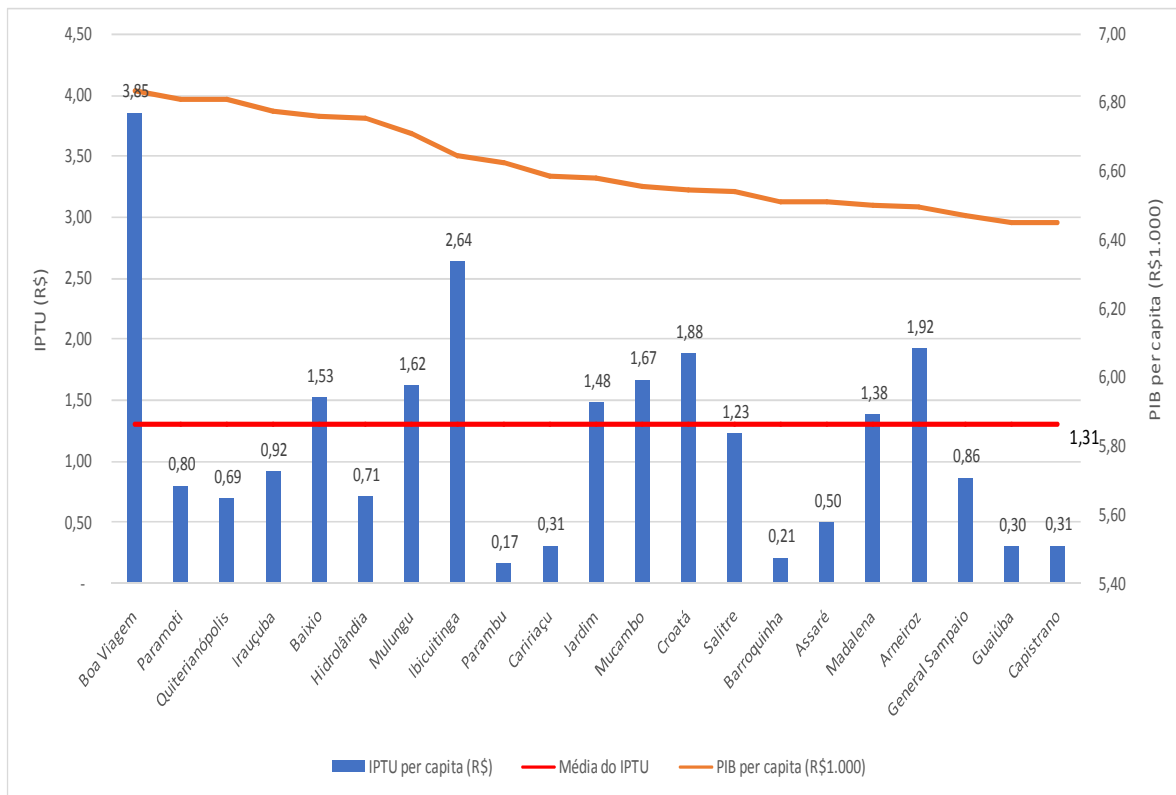
Conforme fizemos anteriormente, para aferir-se a pujança econômica do Município, importante é a comparação com o PIB local. Abaixo apresentando gráfico relacionando o presente Tributo e os dados do IDM e do PIB em toda a Região:

Comparativo IDM x IPTU x PIB Litoral Leste Jaguaruana



Na análise dos quadros acima é possível verificar que o IPTU arrecadado, por Habitante, correspondeu a média de R\$ 0,44 - sendo relevante sua posição no *ranking* regional, especialmente considerando-se o tamanho do município. Todavia, é peculiar a posição relativa às de outros municípios com populações diversas e PIBs semelhantes.

Dentro da Região e no ano de 2016, a oscilação desta arrecadação per capita ficou entre R\$ 0,44 e R\$ 27,09 sendo a média de R\$ 13,51.



A média envolvida, entre os 21 municípios comparados em todo o Estado, com características semelhantes conforme a metodologia adotada (PIB *per capita*), foi de R\$ 5,86 *per capita*.

Analisando todos os Municípios no ano de 2016, este ocupou a posição de número 29 entre os 184 Municípios avaliados. Temos, finalmente, que a variação do IPTU *per capita* oscilou entre R\$ 242,45 e R\$ 0,00, resultando, na média estadual, no ano de 2016, no montante de R\$ 52,92 por habitante.

Semelhantes comparações podem ser realizadas no âmbito estadual e conforme quaisquer índices preconizados - remetendo-se o interessado aos recursos da página do Projeto, informado no rodapé, bem como no sítio do IPECE, na internet - constantemente atualizado.

É essencial que o Gestor busque atualizar os dados referentes à base de cálculo do imposto. Como é válido para os demais tributos, deve conhecer seu contribuinte. No caso específico do IPTU, a Planta Genérica de Valores precisa estar atualizada. Deve haver correção monetária dos valores e constante revisão das informações referentes aos imóveis – não apenas acompanhando, em paralelo com os registros cartorários, mas conferindo a exatidão real dos cadastros imobiliários. Grande parte dos municípios cearenses possui vocação para a atividade rural, com menores aglomerações urbanas que potencializem mais fatos geradores do tributo. Todavia, a Administração tem o presumido (ou óbvio) conhecimento do crescimento de determinado bairro, com novos imóveis e negócios. Logo, há o concernente dever de atualizar aqueles dados, evitando a sonegação de existir, v. g., um notoriamente “grande” imóvel comercial formalmente tributado como a humilde residência que ali antes havia.

3.3 – ITBI

O Imposto sobre a Transmissão Onerosa de Bens Imóveis (ITBI) tem suas balizas definidas no artigo 156 da Constituição da República e é regulamentado no Código Tributário Nacional (art. 35 e seguintes). Incide nas transmissões onerosas de bens imóveis, por atos entre vivos, decorrendo, portanto, do cenário econômico nacional e estadual, não apenas municipal.

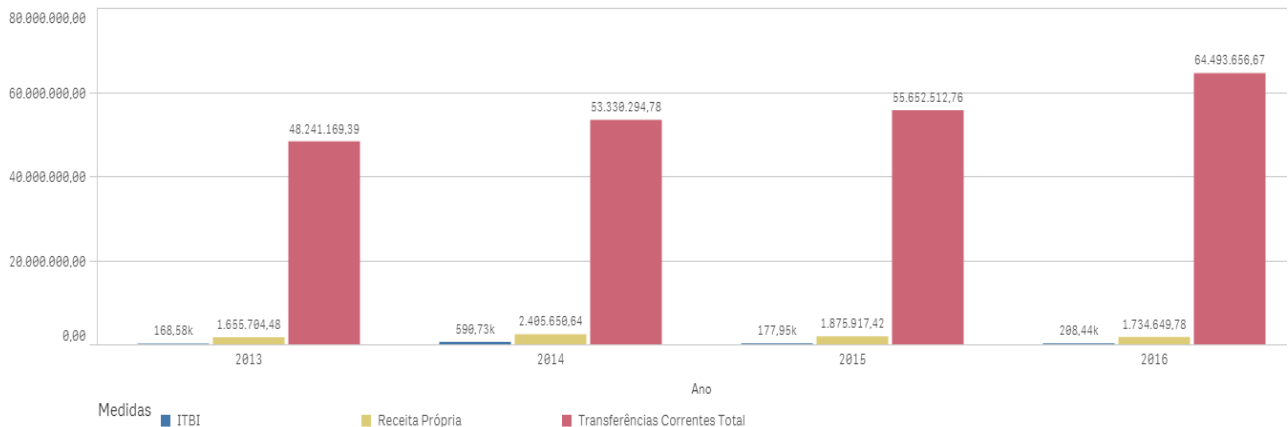
Esta vicissitude há de ser considerada, no entanto, *cun grano salis*: se por um lado eventual recessão econômica diminui a dinâmica das transações onerosas, dos negócios em geral, não por isto imóveis deixam de ser vendidos. Em casos extremos, os bens de raiz são vendidos para o pagamento de dívidas e liquidação dos ativos de empresas. Sempre ocorrem transações imobiliárias e estas devem ser fielmente registradas pelos Cartórios, com o correspondente recolhimento. Naturalmente, quanto menos urbanizado for o território do município, mais dificultosa – jamais impossível – será tal arrecadação.

O tributo depende de previsão legislativa municipal para instituição, regulamentação e cobrança. Uma forma de incrementar a arrecadação e de promover o ordenamento urbanístico é trabalhar pela regularização dos loteamentos. O Município precisa ter em seus cadastros os dados dos proprietários dos imóveis e de seus valores reais. O relacionamento do fisco com os Cartórios Imobiliários precisa ser moderno e eficiente, inclusive evitando a sonegação que prejudica os interesses de ambos e o próprio princípio da certeza registral (corolário da Legalidade).

No caso vertente, o ITBI correspondeu, no ano de 2016, a 12,0% da arrecadação total do Município.

Sua evolução histórica pode ser delineada no gráfico abaixo, ficando patente como pode haver incremento nesta arrecadação:

Comparativo ITBI x Receita Própria x Transferências Correntes Total Litoral Leste Jaguaruana



A análise comparada (IDM/População) do dado mais recente (2016) permite a elaboração do seguinte quadro:

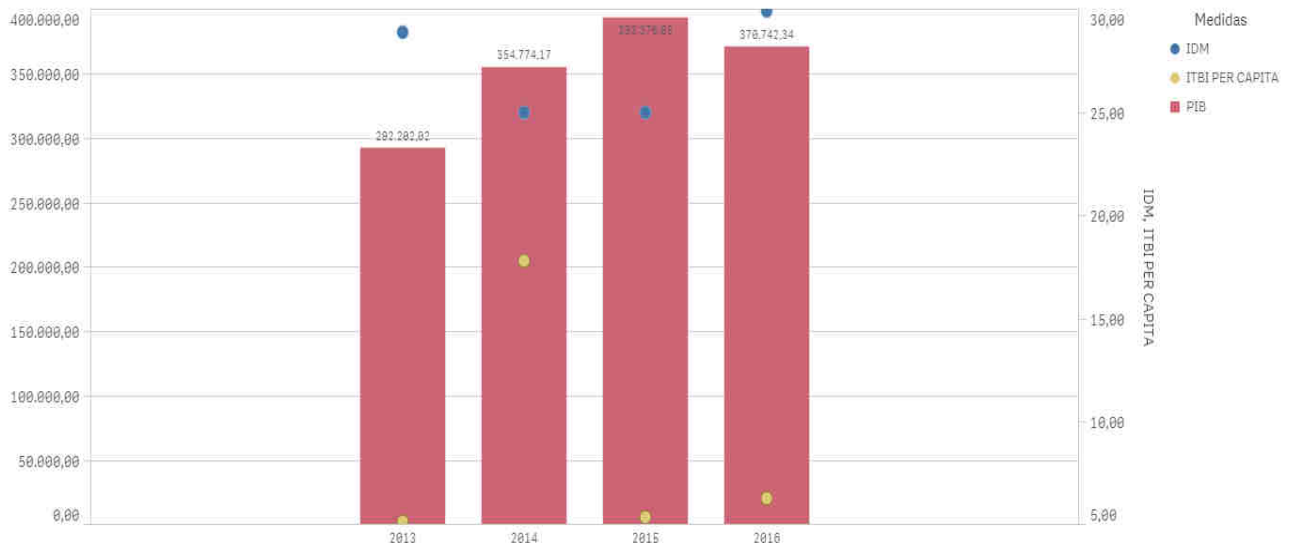
Ranking ITBI PER CAPITA 2016 Litoral Leste

Municípios	Q	Ranking IDM	IDM	ITBI	População	ITBI PER CAPITA	Ranking ITBI PER CAPITA	Participação ITBI
Totais		49	38,11	R\$1.797.896,40	33.814	R\$8,86	-	100,00%
Fortim		81	26,03	R\$353.834,14	16.115	R\$21,96	1	19,68%
Aracati		26	38,11	R\$726.697,18	73.188	R\$9,93	2	40,42%
Beberibe		27	38,03	R\$452.890,84	52.719	R\$8,59	3	25,19%
Jaguaruana		56	29,85	R\$208.440,22	33.607	R\$6,20	4	11,59%
Itaíçaba		60	28,65	R\$28.654,58	7.698	R\$3,72	5	1,59%
Icapuí		41	34,01	R\$27.379,44	19.554	R\$1,40	6	1,52%

Analisando a tabela, verifica-se qual é a posição do Município em termos de volume de arrecadação deste tributo. Isto representa 11,59% do total arrecadado de ITBI na Região. Salientamos também sua colocação, em termos proporcionais, ao se considerar a relação tributo por habitante.

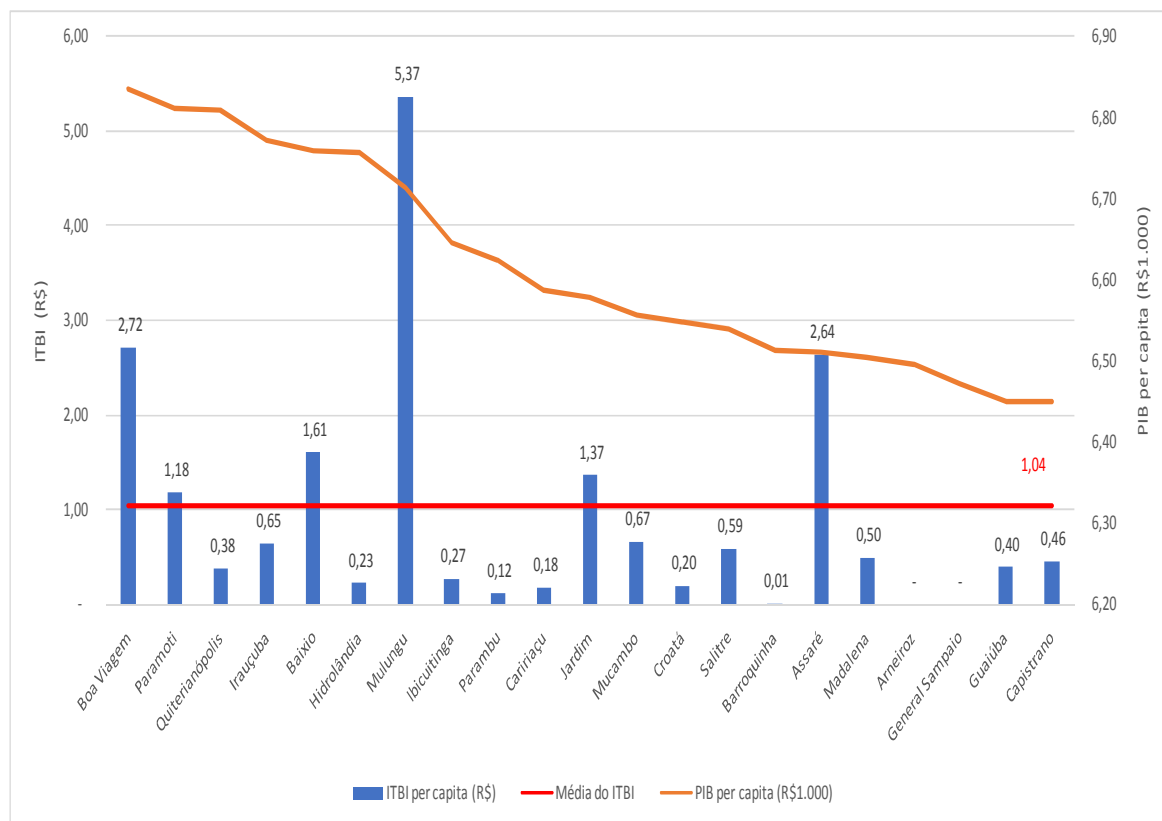
Novamente, para aferir-se a potência econômica do Município, importante é a comparação com o PIB local. Em seguida apresentamos gráfico relacionando o presente Tributo e os dados do IDM e do PIB:

Comparativo IDM x ITBI x PIB Litoral Leste Jaguaruana



Na análise dos quadros acima é possível verificar que o ITBI arrecadado, por Habitante, correspondeu a média de R\$ 6,20 – conforme sua posição no *ranking* regional, especialmente considerando-se o tamanho do município. Todavia, é mister considerar a posição relativa às de outros municípios com populações diversas e PIBs semelhantes.

Dentro da Região e no ano de 2016, a oscilação desta arrecadação per capita ficou entre R\$ 21,96 e R\$ 1,40 sendo a média de R\$ 8,86.



A média, considerando os 21 municípios comparados em todo o Estado, com características semelhantes conforme a metodologia adotada (PIB *per capita*), foi de R\$ 5,33 por habitante.

Analisando todos os Municípios no ano de 2016, este ocupou a posição de número 94 entre os 184 Municípios avaliados. Temos, finalmente, que a variação do ITBI *per capita* oscilou entre R\$ 274,62 e R\$ 0,00, resultando, na média estadual, no ano de 2016, no montante de R\$ 52,92 por habitante.

Semelhantes comparações podem ser realizadas no âmbito estadual e conforme quaisquer índices preconizados – remetendo-se o interessado aos recursos da página do Projeto, informado no rodapé, bem como no sítio do IPECE, na internet – permanentemente atualizado.

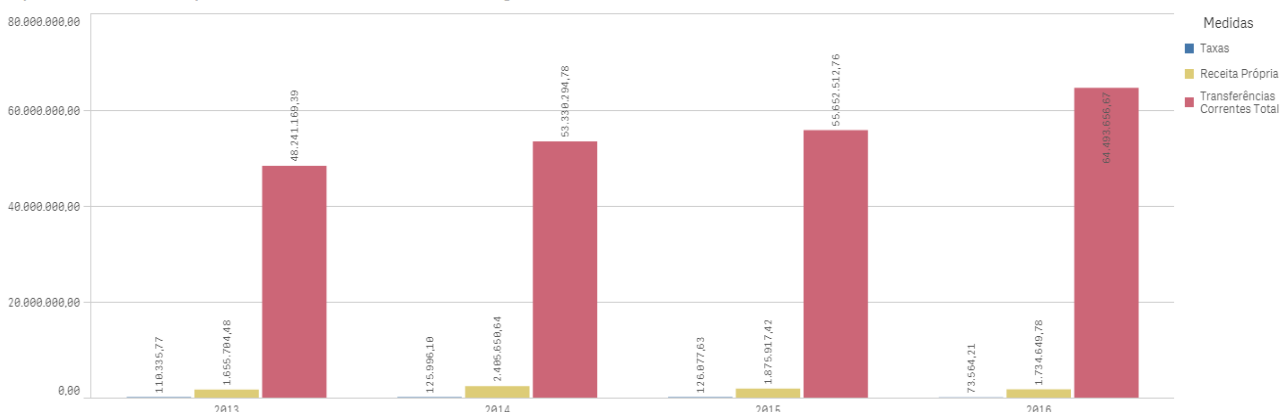
No caso específico do ITBI é importante frisar que o Fisco Municipal precisa relacionar-se com a máxima eficiência com os Cartórios de Imóveis e também fazer uma crítica dos dados que recebe. É frequente haver sonegação partida dos contribuintes, que praticam os notórios “contratos de gaveta” e sequer levam ao conhecimento do Cartório a mudança patrimonial. Igualmente, quando registram a transação imobiliária, informam preço muito inferior à realidade. Se o Município tiver cadastro atualizado e estruturado dos imóveis (essencial para a cobrança do IPTU, inclusive) poderá insurgir-se contra tais discrepâncias, abrir procedimento próprio e representar ao Ministério Público pela apuração de ilícito.

3.4 – Taxas

As taxas são espécie de tributo vinculadas ao exercício do poder de polícia administrativa ou à prestação de serviços públicos específicos e divisíveis, efetivamente utilizados ou postos à disposição dos contribuintes. Previsão e instituição via seguintes normativos: Constituição Federal, art. 145, II; CTN, arts. 77 e seguintes e Lei Municipal. Quanto mais o ente municipal faz, mais pode arrecadar nas taxas específicas pelos serviços que ordenam a vida em sociedade, orientando, fiscalizando e corrigindo abusos – sempre em prol da maioria. Assaz conhecidas as tipologias: taxa de licenciamento ambiental, taxa de funcionamento das várias formas de comércio ou indústria, taxas para turismo (lazer), dentre outras. Têm maior peso nas regiões mais urbanizadas.

Neste Município, as taxas corresponderam, no ano de 2016, a R\$ 73.564,21, ou seja, 4,2% da arrecadação total do Município. Sua evolução histórica pode ser delineada no gráfico abaixo:

Comparativo Taxas x Receita Própria x Transferência Corrente Total Litoral Leste Jaguaruana



Chega a ser intuitivo que quanto mais serviços públicos houver, melhor a qualidade de vida da população.

Nos Municípios, o peso da taxa costuma ser distribuído entre a expedição de alvarás e licenças para o exercício de atividades profissionais, vinculadas ao exercício do poder de polícia, e as taxas de água (se municipal o serviço) e de coleta de lixo urbano (se prestado diretamente pelo Município, sendo bastante frequente a modalidade de concessão desse serviço e sua cobrança por tarifa).

A partir dessas premissas, é infelizmente muito difícil estabelecer critérios comparativos verossimilhantes entre os Municípios, notadamente pela falta de base de referência a identificar quais serviços são efetivamente prestados ou eventualmente estejam em regime de concessão. O ideal seria exame casuístico minudente, o que ainda refoge às possibilidades deste estudo. Como exemplo, temos que Jijoca de Jericoacoara destaca-se em eficiência, apesar de sua pequena população – sendo isto devido aos notórios investimentos em turismo (inclusive pelo Estado e pelo empresariado).

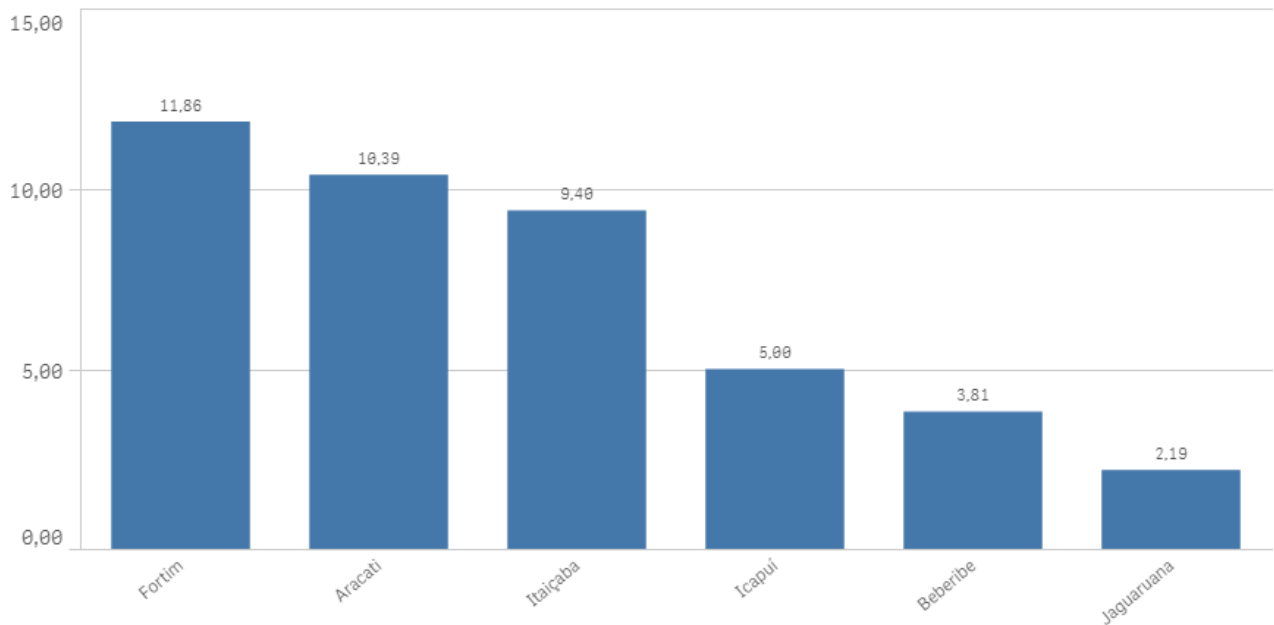
De toda forma, apenas para eventual análise comparativa, sem maior precisão científica, exatamente pelas inúmeras variáveis indicadas, é possível elaborar a seguinte tabela. Conforme a realidade local visamos a aproximadamente deduzir se existe proporcionalidade entre serviços postos à população e a tributação que destes advém (mais serviços, na forma da Lei, devem resultar justamente em mais taxas – as quais redundariam em melhores serviços e assim por diante):

Ranking Taxas per capita Litoral Leste 2016

Municípios	Q	Ranking IDM	Taxas	IDM	População	TAXAS PER CAPITA	Ranking TAXAS PER CAPITA	Participação Taxas	Rank Taxas
Totais		49	R\$1.396.205,86	38,11	33.814	41,29	-	100,00%	-
Fortim		81	R\$191.166,37	26,03	16.115	11,86	1	13,69%	3
Aracati		26	R\$760.296,39	38,11	73.188	10,39	2	54,45%	1
Itaiçaba		60	R\$72.354,65	28,65	7.698	9,40	3	5,18%	6
Icapuí		41	R\$97.728,84	34,01	19.554	5,00	4	7,00%	4
Beberibe		27	R\$201.095,40	38,03	52.719	3,81	5	14,40%	2
Jaguaruana		56	R\$73.564,21	29,85	33.607	2,19	6	5,27%	5

Analisando a tabela, podemos constatar qual é a colocação do Município conforme o volume arrecadado deste tributo: um montante de 5,27% do total arrecadado de Taxas na Região. A posição relativa conforme a arrecadação por habitante pode ser melhor evidenciada no gráfico a seguir:

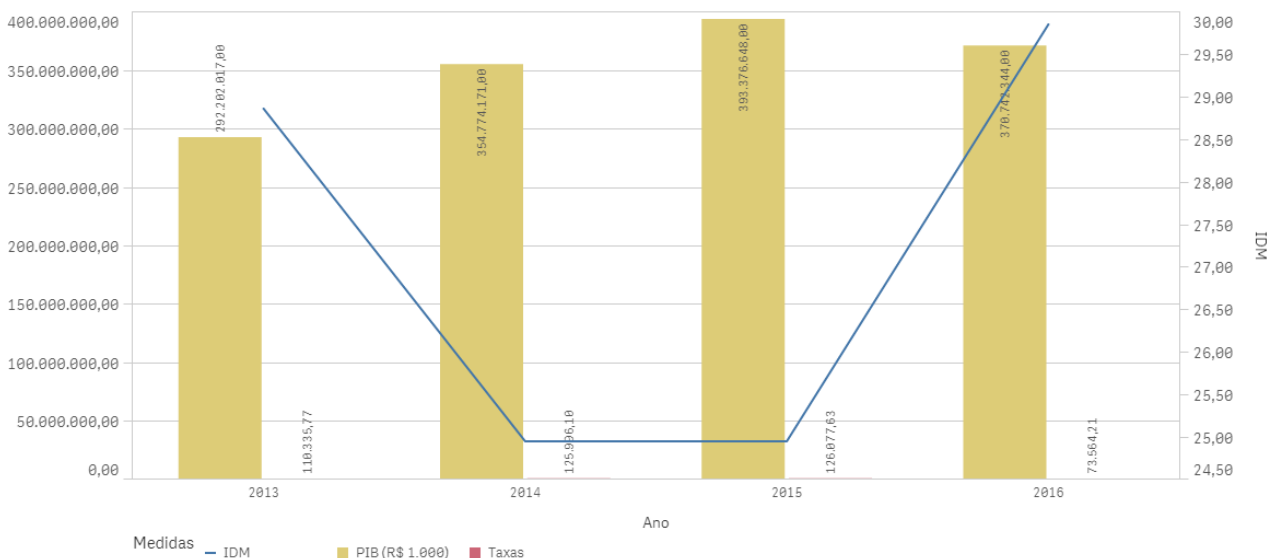
Ranking Taxas per capita Litoral Leste 2016



Na análise dos quadros anteriores é possível verificar que o montante de Taxas arrecadado, por Habitante, correspondeu a média de R\$ 6,88 – sendo relevante sua posição no *ranking* regional, especialmente considerando-se o tamanho do município. É ilustrativa sua posição, conforme os outros municípios com populações diversas e PIBs semelhantes.

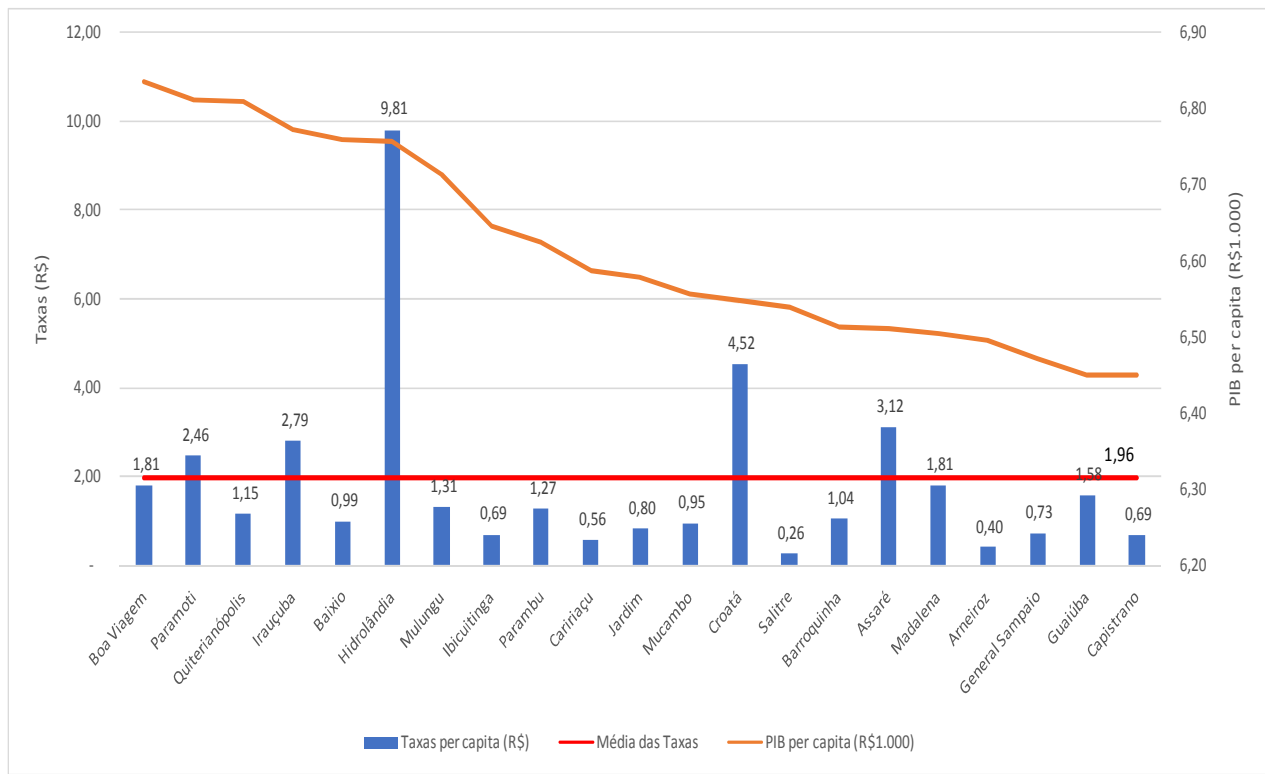
Novamente, para aferir-se a potência econômica do Município, importante é a comparação com o PIB local. Abaixo apresentando gráfico relacionando o presente Tributo e os dados do IDM e do PIB:

Comparativo IDM x Taxas x PIB Litoral Leste Jaguaruana



Na Região e no ano de 2016, a oscilação desta arrecadação por cabeça ficou entre R\$ 0,00 e R\$ 51,58 – sendo a média de R\$ 6,88.

Vejamos a mesma situação comparando uma faixa de municípios semelhantes em todo o Estado:



média envolvida, entre os 21 municípios comparados em todo o Estado, com características semelhantes conforme a metodologia adotada (PIB *per capita*), foi de R\$ 3,81 *per capita*.

Analisando todos os Municípios no ano de 2016, este ocupou posição de número 34 entre os 184 Municípios avaliados. Temos, finalmente, que a variação das taxas *per capita* oscilou entre R\$ 54,00 e R\$ 0,00, resultando, na média estadual, no ano de 2016, no montante de R\$ 6,22 por habitante.

Semelhantes comparações podem ser realizadas no âmbito estadual e conforme quaisquer índices preconizados. Conforme nossas premissas, mais uma vez indicamos ao interessado buscar os recursos da página do Projeto, informado no rodapé, bem como no sítio do IPECE, na internet – o qual é constantemente atualizado.

A arrecadação total de taxas, nos Municípios cearenses, no ano de 2016, correspondeu a R\$ 55.738.739,57.

3.5 – Contribuição de Melhoria

A Contribuição de Melhoria é, no cenário estadual, tributo que historicamente recebeu grande rejeição de implementação, não obstante se refira, ao exemplo do IPTU, a tributo diretamente relacionado à efetivação da justiça fiscal. Pode-se afirmar que, neste aspecto, é o mais perfeito dos tributos, pois incide exatamente sobre o benefício individual que o contribuinte obteve a partir da atividade estatal por todos custeada.

De acordo com o artigo 81 do CTN, a contribuição de melhoria “é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”.

Em suma, quando obras públicas são realizadas e resultem em acréscimo patrimonial divisível para os imóveis lindeiros, o tributo é passível de instituição e cobrança. Para sua cobrança é tornar público o orçamento da pretendida obra, sendo passível de impugnação pelos contribuintes. Antes de serem exigências limitadoras, tais características apenas realizam os princípios administrativos da publicidade e da legalidade. Pode-se deduzir que cada vez em que é cobrada a CT, aumenta o nível de consciência social e política da comunidade beneficiada pela obra e atingida pela tributação.

O exemplo mais típico é o calçamento e pavimentação de ruas, que beneficiam, diretamente, em termos de valorização imobiliária, os proprietários atingidos, não obstante o custo total, a partir do não lançamento da contribuição, acabe por ser imposto à integralidade dos habitantes municipais, com o pagamento da despesa pelo caixa geral. Exatamente por ser esta uma atividade corriqueira dos municípios, na ordenação de seu espaço, sua cobrança diretamente incentiva o cidadão a fiscalizar os custos das obras e a cobrar melhores serviços.

Neste Município, a instituição e cobrança do tributo observaram o seguinte quadro histórico:

Participação Relativa da Contribuição de Melhoria na Receita Própria Litoral Leste Jaguaruana

Municípios	Ano	Participação Relativa Contribuição de Melhoria
Totais		0,0%
Jaguaruana	2013	0,0%
Jaguaruana	2014	0,0%
Jaguaruana	2015	0,0%
Jaguaruana	2016	0,0%

O cenário abaixo demonstra o total de lançamento do tributo pelos Municípios na Região, merecendo destaque sua baixa representatividade percentual na arrecadação total dos Municípios no período. Isto demonstra que a Contribuição de Melhoria é um tributo dos mais negligenciados em sua arrecadação – embora seja marcadamente um dos mais justos de todo o Sistema. Ademais, é orgulho para qualquer Gestor divulgar as obras realizadas. Arrecadar "zero" em um período pode significar uma de três coisas: *ou não houve obra alguma ou decidiu não cobrar dos imóveis valorizados ou não prestou informações corretamente*. De qualquer forma, vislumbra-se provável violação de deveres legais e, quiçá, de improbidade.

Lembramos aqui, como ao final será fundamentado, a negligência no dever de tributar é conduta ilegal por parte do gestor que assim renuncia à receita e solapa a justiça tributária.

Segue um quadro completo das arrecadações de todos os tributos próprios dos municípios da região, em 2016:

Tributos Litoral Leste 2016

Municípios	Q	Ano	Q	ISSQN	IPTU	TAXAS	ITBI	Contribuição de Melhoria
Totais				R\$14.797.993,94	R\$2.740.684,02	R\$1.396.205,86	R\$1.797.896,40	R\$7.138,10
Aracati		2016		R\$7.732.518,08	R\$1.085.973,54	R\$760.296,39	R\$726.697,18	R\$0,00
Beberibe		2016		R\$2.505.529,03	R\$1.428.408,78	R\$201.095,40	R\$452.890,84	R\$0,00
Fortim		2016		R\$1.111.095,60	R\$156.921,48	R\$191.166,37	R\$353.834,14	R\$7.138,10
Icapuí		2016		R\$2.706.056,42	R\$36.163,75	R\$97.728,84	R\$27.379,44	R\$0,00
Itaiçaba		2016		R\$188.516,69	R\$18.504,46	R\$72.354,65	R\$28.654,58	R\$0,00
Jaguaruana		2016		R\$554.278,12	R\$14.712,01	R\$73.564,21	R\$208.440,22	R\$0,00

Analisado o ano de 2016, verifica-se que o presente Município pelo próprio esforço trouxe ao Tesouro R\$ 0,00 com este tributo – *presumindo-se que não houve erro na alimentação dos bancos de dados Federal e Estadual – obrigação dos próprios municípios (reiteramos)*. Os extremos são visíveis na tabela e nos gráficos, sendo de causar espécie, conforme antes aventamos.

Apenas para eventual análise comparativa, sem maior precisão científica pela existência das inúmeras variáveis indicadas, é possível elaborar o seguinte gráfico comparando as arrecadações deste tributo, relacionando-o com o *ranking* do IDM na Região:

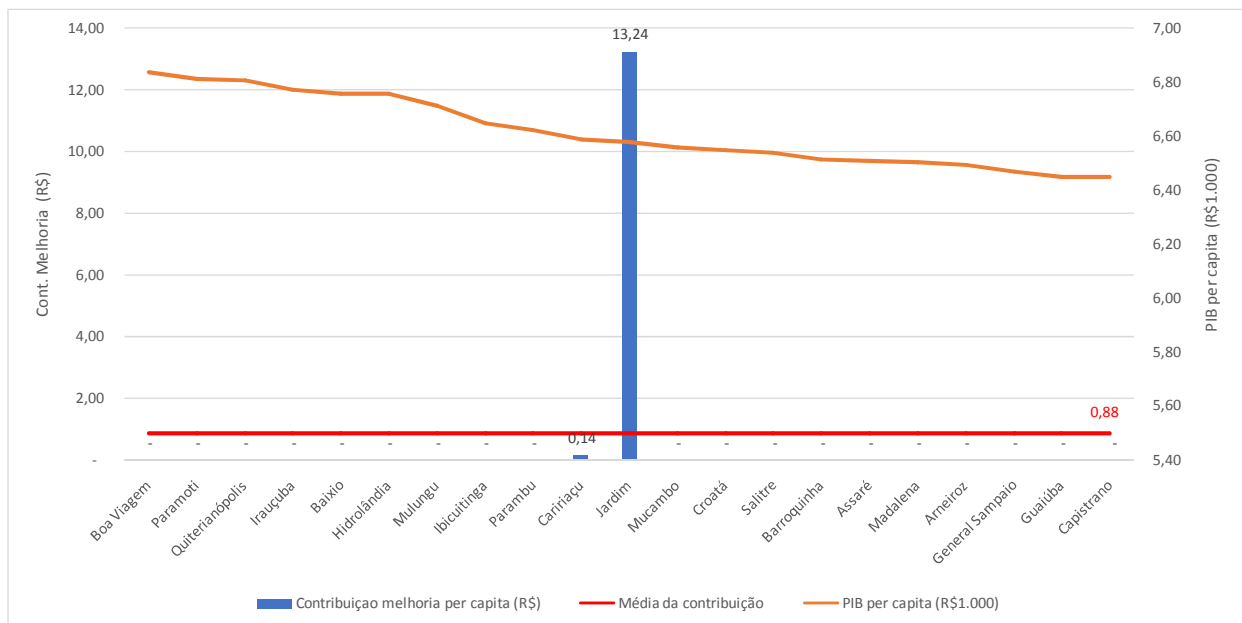
Ranking CM PER CAPITA Litoral Leste 2016

Municípios	Q	Ranking IDM	IDM	Contribuição de Melhoria	População	CM PER CAPITA	Ranking CM PER CAPITA
Totais		81	38,11	R\$7.138,10	202.881	R\$0,04	-
Fortim		81	26,03	R\$7.138,10	16.115	R\$0,44	1
Aracati		26	38,11	R\$0,00	73.188	R\$0,00	2-6
Beberibe		27	38,03	R\$0,00	52.719	R\$0,00	2-6
Icapuí		41	34,01	R\$0,00	19.554	R\$0,00	2-6
Itaiçaba		60	28,65	R\$0,00	7.698	R\$0,00	2-6
Jaguaruana		56	29,85	R\$0,00	33.607	R\$0,00	2-6

No quadro acima é possível tomar por referência o valor arrecadado em Contribuições de Melhoria, especialmente comparando Municípios de porte similar na Região (população/IDM). O presente município, não obstante sua posição no ranking do IDM, no ano de 2016, arrecadou R\$ 0,00 em Contribuições de Melhoria - equivalente a R\$ 0,00 por habitante. **Há óbvias distorções a explicar e a corrigir por toda a Região.**

Na análise dos quadros acima é possível verificar que a CM arrecadada, por habitante, correspondeu à média de R\$ 0,04 – observando-se a posição no *ranking* regional e principalmente considerando seu tamanho. Todavia, é peculiar a posição relativa às de outros municípios com populações diversas e PIBs semelhantes. Nestes casos, conforme o escopo deste trabalho, podem ser buscados os bons exemplos.

Dentro da Região, em 2016, a oscilação desta arrecadação per capita ficou entre R\$ 0,44 e R\$ 0,00 – sendo a média de R\$ 0,04.



A média envolvida, entre os 21 municípios comparados em todo o Estado, com características semelhantes conforme a metodologia adotada (PIB *per capita*), foi de R\$ 0,34 *per capita*.

Analisando todos os Municípios no ano de 2016, este ocupou a posição de número 80 entre os 184 Municípios avaliados. Temos, finalmente, que a variação da CM por cabeça oscilou entre R\$ 0,62 e R\$ 0,00, resultando, na média estadual, no ano de 2016, no montante de R\$ 0,32 por habitante.

Chama atenção o fato lamentável de que, em análise global, no período estudado, tantos municípios nada arrecadassem em Contribuição de Melhoria – embora seja intuitivo que as administrações municipais tenham realizado diversas obras que deveriam fazer incidir o tributo.

Novamente, semelhantes comparações podem ser realizadas no âmbito estadual e conforme quaisquer índices preconizados. Mais uma vez convidamos o leitor a desfrutar dos recursos da página do Projeto, informado no rodapé, bem como no sítio do IPECE, na internet – em permanente atualização.

O Estado do Ceará, que é um dos mais significativos exemplos de gestão tributária no Brasil, acompanhado de Santa Catarina (de onde recebemos o exemplo deste Projeto). Tivemos notoriamente uma elevada taxa de crescimento na arrecadação tributária própria (considerados apenas os impostos) no período aqui considerado. Tal fato é bem divulgado pela imprensa. Todavia, conforme este estudo demonstra, isto em regra não vem ocorrendo com o sistema tributário municipal – cuja arrecadação eventualmente cresce, mas aparentemente de forma vegetativa, não pelo esforço de sua gestão.

4 – Em resumo

Sinteticamente, é possível demonstrar o panorama atual do Município em tela.

No ano de 2016, pelos esforços de sua administração, o Município teve uma receita tributária própria no valor de R\$ 1.734.649,78, colocando-se na posição de nº 60 em todo o Estado – o que corresponde a uma receita *per capita* própria de R\$ 51,62. O total de sua arrecadação (somadas as transferências) foi de R\$ 66.879.950,07, pondo-se assim na posição de nº 40 no Ceará – equivalendo à receita *per capita* total de R\$ 1.990,06.

De todos os recursos disponíveis para o funcionamento da Administração Municipal, portanto, apenas 2,6% advêm da arrecadação própria, enquanto 97,4% decorrem das transferências.

A composição da arrecadação tributária própria, nos anos de 2013 a 2016 foi resumida já nos primeiros gráficos, de forma a permitir a avaliação do crescimento dessa receita por cada um de seus subitens – estudo realizado ao longo deste Relatório.

Não obstante a análise global do gênero arrecadação tributária própria seja importante, muitas discrepâncias podem surgir quando da análise pormenorizada de cada tópico. Não foram raros os casos encontrados de Municípios com cenários positivos globais, que numa análise mais pontual demonstraram distorções na arrecadação de tributos específicos (o melhor exemplo está na baixa incidência estadual da cobrança da contribuição de melhoria).

Assim, a análise da variação em valor e percentual do peso sobre a arrecadação total, de cada item, é importante instrumento para o planejamento tributário do Município, principalmente se possível aferir, no âmbito interno da gestão, a justificativa da oscilação, tanto para maior quanto para menor.

5 – Arrecadação Própria, Desenvolvimento Municipal e Qualidade de Vida – comparar e compreender

Conforme tratamos no início, de nada serve mais arrecadar se os recursos não forem empregados na melhoria da qualidade de vida dos municípios. Daí finalizarmos com a comparação, conforme a metodologia já exposta, entre os índices que descrevem o desenvolvimento econômico e humano do município e da região *versus* a efetiva arrecadação própria.

Segundo o IPECE, o Índice de Desenvolvimento Municipal/IDM consiste em:

uma avaliação multidimensional dos municípios cearenses a partir de 30 indicadores agrupados em quatro grupos (aspectos fisiográficos, fundiários e agrícolas; demográficos e econômicos; de infraestrutura de apoio; e sociais) que, por meio de técnicas estatísticas, sintetiza um conjunto de indicadores em um único índice, o que permite averiguar quais são aqueles relativamente mais ou menos desenvolvidos.

Pode-se, então, argumentar que a utilização do referido Índice pode ser focada na priorização de intervenções no aporte de recursos relativos a programas ou projetos. Entretanto, entende-se que o IDM pode ser usado de forma ainda mais estratégica, configurando-se como uma ferramenta de inteligência pública, servindo tanto para a realização de diagnósticos, como de referência para a proposição e orientação de políticas públicas¹.

Sendo anualmente atualizado, as variações do IDM de todos os municípios podem ser consultadas minuciosamente na página do IPECE, com muito proveito: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/05/IDM_2016.pdf.

De acordo com a formação estatística do IDM, que engloba o bem conhecido Índice de Desenvolvimento Humano/IDH, podemos visualizar um resumo dos fatores que leva, em última análise, à definição da qualidade de vida das pessoas. Vemos então confirmada a noção intuitiva de que o desenvolvimento do município (e o bem-estar dos municípios) tende a ser proporcional à arrecadação tributária. Todavia, não há uma função direta que leve simplesmente um número ao outro, haja vista as inúmeras variáveis econômicas.

Conforme antes aventamos, o excelente e mais conhecido Índice de Desenvolvimento Humano - IDH (utilizado pela Organização das Nações Unidas há muitos anos) sofre atualização decennial, com estimativas posteriores. Daí a opção, para o momento, de aguardar-se o novo censo para incorporá-lo ao presente Projeto.

Embora naturalmente não afirmemos que a qualidade de vida é resultado apenas da tributação, preconizamos que - havendo relação palpável e lógica entre ambas - é dever do Gestor Municipal buscar melhor arrecadar para gerar o anelado bem-estar. Afinal, a arrecadação própria (como o nome indica) depende de **sua** atuação e, obviamente, quaisquer investimentos em políticas públicas dependem da arrecadação tributária. **Trata-se, singelamente, de fazer o dever de casa, para colher**

¹ <https://www.ceara.gov.br/2017/11/09/ipece-divulga-idm-do-ceara2016-nesta-sexta-feira-10/>
Saiba mais: www.mpce.mp.br/caodpp/saudefiscal

os frutos ao final, em benefício de todos.

Finalizando nossas análises, remetemos às pertinentes comparações, por região e em todo o Estado, entre arrecadações próprias e o IDM, no período de nosso estudo, remetemos aos gráficos e tabelas interativas e livremente acessíveis na página do Projeto, no sítio da Procuradoria Geral do Município (*link* no rodapé). Convidamos todos a participarem deste esforço – inclusive com suas críticas.

6 – Negligência no dever de arrecadar – possíveis consequências

Tratemos brevemente do que não desejamos ver acontecer: a responsabilização administrativa e criminal de gestores. O escopo de todo este projeto é exatamente a prevenção, o incentivo pela oferta de estudos técnicos e modelos teóricos a auxiliar no planejamento tributário dos gestores municipais. O presente relatório é uma peça de um mecanismo mais amplo, que inclui visitas presenciais, material de estudo, eventos de capacitação e a oportunidade de assinatura de Termos de Ajustamento ou de Cooperação Técnica.

Quando um gestor deixa de cumprir seu dever de corretamente praticar a exação tributária, em última instância está privando os munícipes de melhores condições de vida. Tanto assim que iniciamos o presente estudo relacionando arrecadação, capacidade econômica e indicadores sociais.

A Lei Complementar nº 101/200 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), prevê, literalmente:

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.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

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.

...

§ 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.

...

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente.

Exige-se, além de transparência e rigor técnico, o esforço do gestor em bem arrecadar, sob pena de responsabilização. Mas a legislação também previu um dever de solidariedade, de auxílio da União

para a modernização de sua tributação. Cabe, todavia, ao bom gestor buscar tais parcerias, conforme previsto na norma:

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 a transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.

A mesma LRF define de que a concessão de anistia tributária está compreendida no conceito de renúncia de receita tributária, conforme se observa do §1º de seu artigo 14. De forma bastante simples, perdoar uma dívida anistiar total ou parcialmente é, assim, renunciar à receita e não pode ocorrer graciosamente nem sem planejamento prévio de seus impactos nem - obviamente - para beneficiar aliados políticos ou para gerar *boa impressão* em anos eleitorais.

A Lei 4.320/1964 – Normas Gerais de Direito Financeiro e Orçamentário da Administração Pública, também regula a matéria, também com foco na obrigatoriedade da previsão de receitas e do planejamento para a elaboração e a execução dos Orçamentos. Dentre outros pontos, prevê:

Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária. Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações ser-lhe-ão remetidas mensalmente.

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Art. 31. As propostas orçamentárias parciais serão revistas e coordenadas na proposta geral, considerando-se a receita estimada e as novas circunstâncias.

...

Art. 101. Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo os Anexos números 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes dos Anexos números 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.

Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

Art. 103. O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Deixar de cumprir as normas contábeis obrigatórias não é uma irregularidade de somenos. A falta de formalidade dificulta o acesso democrático ao conteúdo dos atos e normas. O descontrole ou o faz-de-conta nas previsões das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs denotam a irresponsabilidade de quem não quer planejar nem demonstrar quais são as bases de seus planos. Logo, o desconhecimento da realidade tanto deseduca a população como leva à solução de continuidade de programas e ações de relevância pública. Em último caso, a desorganização serve para mascarar atos ímprobos e criminosos, por dificultarem o controle externo de um modo geral – inclusive pelo Ministério Público.

O Decreto-Lei 201//1967 - Lei dos Crimes de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores (LCR), também cuida do assunto – sendo óbvio que o dever de arrecadar é ínsito aos Códigos Tributários Nacional e Municipal, cuja execução é inescusável:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

...

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

...

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

...

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

A Lei 5.172/1966 – Código Tributário Nacional (CTN), além das tantas referências já tratadas, prevê como obrigações do Gestor regulamentar e realizar ações de fiscalização com o objetivo de melhorar a arrecadação (não apenas de evitar a sonegação) e de anualmente publicar a consolidação de suas normas tributárias. Ademais, determina a colaboração entre as esferas governativas. Note-se que esta norma quase septuagenária já se preocupava com ações atinentes ao planejamento e à gestão. Eis os dispositivos mencionados:

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 e caráter pessoal.

...

Art. 199. A Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou específico, por lei ou convênio.

...

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.

A Lei 9.430/1996 garantiu efetividade à Lei dos Crimes contra as Ordens Tributária, Econômica e as Relações de Consumo. Determinou que o MP seja formalmente comunicado dos casos de sonegação comprovados durante os processos fiscais. Excepcionalmente é condição de procedibilidade para a ação penal e o pagamento (ou parcelamento) da dívida extingue a pretensão punitiva. Na prática, acabam servindo o Titular da Ação Penal e o Judiciário como auxiliares extremos da atividade de exação. Deixar de comunicar é impedir o funcionamento do sistema, incentivando a impunidade e, obviamente, recai o responsável em improbidade e crime (no mínimo, nega vigência a Lei Federal). Citamos:

Art. 83. A representação fiscal para fins penais relativa aos crimes contra a ordem tributária previstos nos arts. 1o e 2o da Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e aos crimes contra a Previdência Social, previstos nos arts. 168-A e 337-A do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), será encaminhada ao Ministério Público depois de proferida a decisão final, na esfera administrativa, sobre a exigência fiscal do crédito tributário correspondente.

...

§ 2o É suspensa a pretensão punitiva do Estado referente aos crimes previstos no caput, durante o período em que a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no parcelamento, desde que o pedido de parcelamento tenha sido formalizado antes do recebimento da denúncia criminal.

...

§ 4o Extingue-se a punibilidade dos crimes referidos no caput quando a pessoa física ou a pessoa jurídica relacionada com o agente efetuar o pagamento integral dos débitos oriundos de tributos, inclusive acessórios, que tiverem sido objeto de concessão de parcelamento.

Ora, deixar de apurar materialidade e autoria de um ato de sonegação ou não comunicar ao MP equivale a uma Delegacia de Polícia que propositalmente não apura um crime ou que não dá seguimento ao Inquérito. Gravidade extremada tal omissão possui – a qual agrava-se pela constatação da praxe ministerial: afora a Fazenda Estadual, no Ceará nenhuma, repita-se, nenhuma Secretaria de Finanças Municipal faz tais representações às Promotorias de Justiça. Chega a ser escandalosa qualquer das deduções lógicas: *ou ninguém sonega tributos municipais ou o município decidiu não combater a sonegação*.

Em coroamento, temos que a Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA), considera que:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

...

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

...

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

...

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

...

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

Em interpretação sistêmica, conclui-se que deixar de atuar no sentido de normalmente arrecadar o que lhe é devido, pode representar negligência a reclamar a responsabilização dos gestores pela aplicação de todas as normas acima (naturalmente respeitadas as garantias constitucionais e processuais).

Eventual negligência, a ser apurada conforme o devido processo legal e demais garantias (das qual o Ministério Público é também fiscal), pode resultar na responsabilização dos gestores. Note-se que tal negligência pode ocorrer ativamente, quando, a título de "incentivo/benefício fiscal", ocorrer de

forma *indevida* ou *excessiva* uma renúncia à cobrança de certo tributo. São exemplos: isenção de IPTU e de ISSQN para a instalação de uma indústria ou reduzindo a dívida inscrita na Dívida Ativa via REFIS ou assemelhados.

Passivamente, temos a irregularidade quando o Município deixa de cobrar seus tributos próprios conforme ser-lhe-ia materialmente possível. Exemplos são:

- a) deixar de atualizar sua legislação tributária;
- b) deixar de consolidar esta Legislação (desobedecendo a determinação positiva do CTN, art. 212);
- c) não contratar nem qualificar pessoal (fiscais/auditores);
- d) terceirizar em excesso as atividades de atinentes à tributação;
- e) não prever incentivos permanentes para tais profissionais (como Planos de Cargos, Carreiras e Salários e remuneração variável conforme a produtividade);
- f) não dotar as Secretarias de Finanças de suficientes condições humanas (concurso público) e materiais (locais de trabalho, sistemas de informática adequados, computadores, veículos);
- g) não fazer o manejo ou gestão eficiente da dívida ativa, com base na técnica;
- h) não revisar permanentemente os cadastros de contribuintes, inclusive com vistas a descobrir indícios de sonegação (v.g. duplicidades de contribuintes num mesmo endereço ou imóvel incompatível com a atividade declarada);
- i) não criar/melhorar as rotinas e procedimentos padronizados para cada atividade (fiscalização, cobrança administrativa e execução fiscal judicial);
- j) deixar de representar criminalmente ao Ministério Público os casos de sonegação apurados administrativamente ao final do processo fiscal;
- k) fazer a campanha eleitoral anunciando obras realizadas ou por fazer e não cobrar a contribuição de melhoria (indício de que ou renunciou graciosamente à receita ou de possível irregularidade com a obra);
- l) determinar ou permitir o afrouxamento da fiscalização em anos eleitorais, causando, por exemplo, a diminuição na normal arrecadação em taxas e multas.

Embora não sejam indícios de irregularidades de per se, demonstra o gestor falta de planejamento (quando não de conhecimento) em outras duas situações: *quando sequer cogita em conveniar-se com a União para arrecadar o ITR e quando não se vale do apoio da União (art. 64 da LRF) ou do Estado (Projetos na área) para a melhoria de sua gestão tributária.*

Abster-se de planejar e de dar publicidade aos estudos que resultam nas decisões correlatas também é violar a princiologia constitucional administrativa. Os Planos Plurianuais, instrumentos essenciais

para o desenvolvimento contínuo das ações e programas estatais, precisam conter a previsão da modernização da gestão fiscal. Um bom exemplo é o próprio PPA vigente no Estado do Ceará. Tudo isto pode e deve ser cobrado pelos agentes constitucionais de controle, em especial, o Ministério Público. É destas últimas situações que nos ocupamos agora.

Todo este trabalho é voltado a prevenir o deslanchar da atividade investigativa e persecutória do Ministério Público - que no Brasil jamais deixa de ser o grande *responsabilizador oficial*, conforme a vontade do constituinte originário. Antes de nisto cogitarmos, preconizamos agora *darmos as mãos* e trabalharmos juntos, conforme o presente Projeto. O mesmo ideário é esposado pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Ceará, conforme referimos em repetidas homenagens. Confiamos, assim, no espírito público das(dos) Prefeitas(os) e Secretárias(os) de Finanças de cada município e nos sempre parceiros integrantes do TCE e do IPECE.

7–Conclusões e Incentivo

Como descrito na introdução, o presente relatório não é apodíctico nem fechado em si mesmo: haverá atualizações e correções. A gestão tributária, a partir do planejamento da arrecadação dos entes públicos, depende de uma série de fatores que não seriam ilididos unicamente a partir da simples análise numérica, mesmo a mais perfeita.

Nessa premissa, eventuais dados aqui descritos não apontam, em todos os casos, para problemas na legislação tributária ou para a necessidade de majoração de tributos, etc. Não há soluções mágicas nem simplistas. A gestão tributária é fato complexo, compreendida desde a instituição de tributos, na sua fiscalização ou mesmo na efetiva arrecadação, seja ela voluntária (pagamento regular/espontâneo) ou forçada (meios alternativos de cobrança, como protesto extrajudicial, por exemplo, ou mesmo processo executivo fiscal).

Todos os dados utilizados se referem à arrecadação, gênero do qual são espécies cada uma das categorias citadas. Assim, a valoração dos dados aqui descritos, a análise da comparação realizada com especial foco nos Municípios de população e IDH-M ou PIB *per capita* similares, poderá indicar pontos de alerta para posterior aprofundamento da análise no âmbito local.

Tais pontos de alerta, validados internamente, dentro de cada Município, poderão auxiliar a identificar se o ente possui problema a ser corrigido e, nesse caso, qual a origem do problema: se na instituição do tributo (problemas com base de cálculo, alíquotas, ou mesmo nas hipóteses de incidência tributária); se na sua fiscalização (deficiência do quadro de auditores fiscais, do processo de fiscalização ou até mesmo do processo administrativo tributário); ou na cobrança do tributo (alta inadimplência, aliada a falta previsão normativa de mecanismos extrajudiciais de cobrança, por exemplo) ou, finalmente, na educação tributária da população. Que esta própria categoria de servidores públicos especializados veja-se valorizada e use estes diagnósticos para pugnar as justas e possíveis melhorias.

Ressalta-se que o presente relatório tem natureza dinâmica, podendo ser reeditado se apurados eventuais equívocos na inclusão de dados nos bancos de origem ou mesmo quanto a sua interpretação. O Ministério Público do Ceará, nessa primeira etapa do Programa Saúde Fiscal, busca trazer à tona o debate sobre a importância da temática tributária, da eficiência na arrecadação dos tributos como mecanismo de responsabilidade na gestão fiscal e para prestação adequada dos serviços públicos a toda a população. Damos primazia a dois postulados constitucionais afetos à seara tributária e diretamente ligados à implementação da justiça fiscal: a isonomia no trato do contribuinte e a função social do tributo. Que o Brasil não continue a ser – como demonstra a história – uma máquina de transferir riquezas dos mais pobres para os mais ricos. Que sejam realizados objetivos ou vetores axiológicos de nossa República e de todos nós:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Não poderíamos, finalmente, deixar de agradecer à parceria com os notáveis profissionais do Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPECE da Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará e do Departamento de Geografia da Universidade Estadual do Ceará e dos colegas do Centro de Apoio Tributário - COT do Ministério Público de Santa Catarina. Sem esta colaboração, não seria possível a formatação do Projeto, tampouco a obtenção e o manejo proficiente dos dados ora apresentados ao público. Igualmente, não teríamos a esperança da replicação e do desenvolvimento do conhecimento. Que todo este Projeto e seus desdobramentos sejam a viva prova de nossa confiança no espírito cívico dos gestores municipais e na vigilância consciente dos munícipes-contribuintes-cidadãos. Façamos o bem.

Fortaleza, 30 de setembro de 2019

Élder Ximenes Filho
Promotor de Justiça

Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Defesa do
Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa – CAODPP