

A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO TRIBUTÁRIA PARA A QUALIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL¹

Carlos Henrique Oliveira Camargo², Débora Carolinna Pereira Costa³

RESUMO

A gestão tributária é uma preocupação que todos os municípios devem apresentar, já que os tributos são de fundamental importância para que possam desenvolver seus objetivos e possibilitar melhor qualidade de vida a população e ainda buscar formas de desenvolvimento para o município. Diante de tal questão, esta pesquisa busca demonstrar como a gestão tributária é importante e pode auxiliar no processo de gestão do município, ao torná-lo mais independente e capaz de oferecer melhores condições de vida à população, ao enfrentar os problemas gerados pelos baixos recursos advindos dos processos de transferência intergovernamentais. O recurso metodológico utilizado para a elaboração da pesquisa foi a revisão bibliográfica, com base em autores como Coelho et al (2016), Sousa (2007), Ribeiro (2011) dentre outros autores que discutem o processo de gestão tributária, as dificuldades e possibilidades vivenciadas pelos municípios brasileiros. Como resultado da pesquisa pode se citar que a preocupação com a gestão de tributos deve ser algo latente no município, tanto em conhecer o cidadão e sua capacidade tributária, promover campanhas de arrecadação, utilizar tecnologias para fiscalização e controle dos tributos, como utilizar da melhor forma possível o que é arrecadado em função das necessidades apresentadas pela sociedade.

Palavras-chave: Arrecadação. Contabilidade. Tributária. Município. População. Tributos.

Abstract: Tax administration is a concern that all municipalities must present, since the taxes are of fundamental importance, so it can develop its objectives and enable a better quality of life for the population and also seek ways of development for the municipality. Faced with this question, this research seeks to demonstrate how tax management is important and can help in the management process of the municipality, making it more independent and able to offer better living conditions to its population, facing the problems generated by the low resources intergovernmental transfer processes. The methodological resource used to prepare the research was the bibliographic review, based on authors such as Coelho et al (2016), Sousa (2007), Ribeiro (2011) among other authors who discuss the tax management process, difficulties and possibilities experienced by Brazilian municipalities. As a result of the research, it can be mentioned that the concern with the management of taxes should be something latent in the municipality, both to know the citizen and his tax capacity, to promote collection campaigns, to use technologies for fiscalization and control of taxes, as well as to use the best way possible what is collected according to the needs presented by society.

Keywords: Collection. County. Population. Tax Accounting. Taxes.

¹ Artigo Científico apresentado como exigência parcial para obtenção de título de Especialista em Direito, no Curso de Pós-Graduação - MBA Gestão Contábil e Direito Tributário da Faculdade Montes Belos (FMB), São Luís de Montes Belos, Goiás, Brasil.

² Discente do Curso de Pós-Graduação - MBA Gestão Contábil e Direito Tributário da Faculdade Montes Belos (FMB), São Luís de Montes Belos, Goiás, Brasil.

³ Orientadora de Trabalhos do Curso de Pós-Graduação - MBA Gestão Contábil e Direito Tributário da Faculdade Montes Belos (FMB) e Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade Montes Belos (FMB).

INTRODUÇÃO

As finanças municipais são construídas a partir de diferentes receitas, algumas próprias, sendo: IPTU, ISSQN, ITBI, COSIP e assim por diante, e outras que advêm de transferências da união e dos estados. Esses recursos são utilizados pela gestão para desenvolver as inúmeras atividades necessárias dentro do município. Como a maioria desses repasses é feito a partir de valores e porcentagens definidas constitucionalmente, os municípios enfrentam muitas dificuldades em sua gestão, especialmente porque, muitas vezes, a arrecadação de recursos próprios deixa muito a desejar, como é o caso, por exemplo, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que não é pago por muitas pessoas, mesmo sendo obrigatório. Nessa realidade Kiefer e Anceles (2016) citam que o Estado é a entidade soberana quando se fala no processo de tributação e arrecadação, em que parte das riquezas dos contribuintes são retiradas de forma que possam suprir as necessidades do funcionamento da máquina administrativa e ainda possibilitar a realização das políticas públicas necessárias para a coletividade, como é o caso das referentes à educação, saúde, segurança, infraestrutura, dentre outras. Os autores citam, porém, que:

A partir da Constituição Federal de 1988 verificou-se um fortalecimento do Ente Federativo por meio da participação dos Estados e Municípios no incremento de receitas tributárias, decorrentes da distribuição de competências para instituir e arrecadar tributos, tais como impostos, taxas e contribuição de melhoria (KIEFER e ANCELES, 2016, p.02).

Os tributos municipais são uma obrigação dos prefeitos, que precisam cobrá-los e aplicar as penalidades quando não há a cobrança ou o pagamento e, para que isto seja feito, é preciso que essa questão seja mais bem compreendida, assim como maior conscientização da gestão municipal sobre esse fator. Essa pesquisa mostra-se interessante no sentido de que é preciso que os municípios arrecadem suas receitas com competência, pois esta é uma obrigação constitucional e é necessária para sua sobrevivência e para a prestação de serviços públicos com qualidade à população.

É preciso considerar também que constitucionalmente há a definição de que saúde e educação devem receber, respectivamente, o mínimo de 15 e 25% das receitas municipais, além de que 40% dos tributos sejam revertidos na folha de pagamentos, o que faz com que haja um grande comprometimento dessas receitas e que sobre pouco para ser

investido em outras áreas que precisem de ações para possibilitar o maior desenvolvimento do município.

O interesse pelo tema dessa pesquisa surgiu diante da curiosidade pessoal em compreender melhor como é estruturada a administração tributária de um município e como esse setor, seus serviços e sucesso de suas ações interferem na gestão local, pois sem dinheiro, o município não consegue realizar os inúmeros serviços que sua população necessita. Objetiva-se, dessa forma, analisar como a gestão tributária pode auxiliar no processo de gestão de um município.

A realização da pesquisa foi possível a partir de um processo de revisão bibliográfica que, para Vergara (2005, p.48), envolve “o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”. Diante disso, é possível conhecer conceitos e discussões que envolvem o tema proposto nesta pesquisa.

1. CONTABILIDADE PÚBLICA

A Contabilidade Pública é o ramo da contabilidade que tem como objetivo coletar, registrar e controlar atos e fatos ligados ao patrimônio público e as suas variações, assim como a execução do orçamento. Nesse sentido, ela é responsável pelo registro das arrecadações de receita, pela execução das despesas públicas e pelo controle de tudo aquilo que está ligado ao patrimônio e ao orçamento público (ALMEIDA, 1994). Ela é composta tanto pelo caixa que compõem as receitas, como pela competência para as despesas e por isto, Coelho (et al, 2016, p.03) afirma que a “contabilidade pública não está interessada somente no patrimônio e suas variações, mas, também, no orçamento e sua execução, previsão e arrecadação da receita e a fixação e a execução da despesa”.

É responsabilidade da contabilidade pública registrar os fatos contábeis, entre eles modificativos, permultativos e mistos, assim como os atos que o administrador pratica e que, de alguma forma, podem alterar qualitativa e quantitativamente o patrimônio público. A evolução deste tipo de contabilidade, seja na esfera da União, Estados, Municípios ou Distrito Federal é apontada por Pires (2002), para quem há uma evolução acelerada nesse ramo, especialmente a partir da promulgação do Código de Contabilidade da União em 1922.

A lei 4.320 de 1964 vem definir a contabilidade pública como o ramo da contabilidade que “registra, controla e demonstra a execução dos orçamentos, dos atos e fatos da fazenda

pública e o patrimônio público e suas variações” (COELHO et al, 2016, p.04-05). Devido a isso, todas as ações do administrador são interesse desse tipo de contabilidade, desde que tenham natureza orçamentária, como receita, despesas, empenhos, créditos e outros, ou que sejam meramente administrativos, como fianças, acordos, ajustes, convênios, comandatos de bens, entre outros.

Coelho (et al, 2016) acredita que a contabilidade pública auxilia a instituição a ter maior eficácia e eficiência, ao atender a população de forma adequada a partir de um processo de gestão de qualidade, que leva em consideração as mudanças que ocorrem na sociedade, assim como as incertezas do futuro, ao adequar-se a informações, como as de juros, mercado financeiro, consumidores, restrições, impostos, entre outros fatores. Os mesmos autores estabelecem:

A Contabilidade proporciona uma série de informações e sua integração com os outros diversos sistemas dos governos/empresas auxilia os administradores na busca de soluções para os problemas apresentados. Muitas administrações públicas apresentam projetos implantados na sua gestão dizendo o quanto executaram em um determinado período, preocupando-se em mostrar o volume de obras realizadas, de populações atendidas, etc. Dificilmente, dizem que este ou aquele projeto foi feito com baixos custos e excelente qualidade (COELHO et al, 2016, p.07).

É preciso, desse modo, que haja a preocupação com o uso correto dos recursos públicos, ao medir gastos de forma adequada e investir em áreas que sejam realmente importantes para a população, especialmente pelo fato de que os recursos são escassos e é necessário que eles sejam utilizados de forma racional e eficiente, para que possam fazer o máximo possível para os moradores.

Padoveze (2005) cita que a gestão total dos custos que fazem parte da administração pública municipal estão centradas na aloção correta dos custos, na análise do processo do negócio e na minimização dos custos integrada ao orçamento do programa. Dessa forma, investir de forma eficiente, evitando gastos desnecessários, assim como atuar em áreas que sejam essenciais para a população é algo fundamental para o sucesso desse tipo de gerência.

De acordo com Souza (2007), uma das maiores contribuições da contabilidade pública é auxiliar no controle interno das instituições, tanto qualitativo quanto quantitativo, levando em consideração fatores, como a legalidade dos atos, a fidelidade funcional dos agentes da administração, o cumprimento de programas de trabalho, entre outros quesitos. Com isso, é possível haver controle, fiscalização, inspeção e intervenção diante do uso do patrimônio público. Tal postura é necessária pois, segundo Coelho (et al, 2016, p.09), “a ausência de

controle traz como uma consequência, a não correção dos rumos, gerando desperdícios de mau uso de recursos e facilitando os desvios. Portanto, é possível verificar que os sistemas de controle visam prevenir esses desvios”.

Segundo Leão (2010), os últimos anos têm sido marcados por importantes alterações na contabilidade brasileira, principalmente na busca por adequação às normas internacionais. A partir desse processo, a contabilidade pública passou a ter importância no enfoque patrimonial, não somente no orçamentário. Assim, o autor considera:

O objetivo geral do PCASP é estabelecer normas e procedimentos para o registro das operações do setor público e permitir a consolidação das contas públicas, conforme disposto pela Secretaria do Tesouro Nacional, pois, anteriormente ao novo plano de contas, não existia uma padronização para todos entes públicos do Estado, então não se podia consolidar de forma imediata as demonstrações contábeis (LEÃO, 2010, 09).

A partir disso, o enfoque da contabilidade pública é o patrimônio, aliando-se ao orçamento, à gestão financeira e ao crédito público. Assim, estabelece-se como objetivos da Contabilidade Pública o registro, o controle e o acompanhamento das variações do patrimônio público, de modo a possibilitar que o gestor saiba o que o município arrecada e, conseqüentemente, planeje os gastos; gere informações para permitir a prestação de contas de forma clara e objetiva, controle custos, garanta maior eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos recursos públicos e seja um instrumento de transparência para o controle social, fazendo com que a população seja também fiscalizadora (SOUZA, 2007).

De acordo com o Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público (2014), o PCASP é uma das maiores conquistas da contabilidade aplicada ao setor público, pois possibilitou a consolidação das contas nacionais como instrumento para adequação as normas internacionais da contabilidade, o que garantiu inovações importantes como:

Segregação das informações orçamentárias e patrimoniais; Registro dos fatos que afetam o patrimônio público segundo o regime de competência; Registro de procedimentos contábeis gerais em observância às normas internacionais, como as provisões, os créditos tributários e não tributários, os estoques, os ativos imobilizados e intangíveis, dentre outros e Elaboração de estatísticas fiscais nos padrões exigidos pelos organismos internacionais (MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADO AO SETOR PÚBLICO, 2014, p.23-24).

A compreensão de cada registro e a evidenciação do orçamento público, além de sua aprovação e execução são de fundamental importância para o sucesso da contabilidade nessa

área.

2. CONTABILIDADE TRIBUTÁRIA

A contabilidade tributária, de acordo com Fabretti (2005), é uma área de aplicação das ciências contábeis cujo objetivo é apurar com a maior exatidão possível o resultado econômico de um exercício social, de forma a promover uma conciliação entre a geração de tributos de uma determinada entidade. Para que este objetivo possa ser atingido, utiliza-se a escrituração contábil, que exige o estudo, registro e controle de todos os fatos administrativos que promovem algum tipo de mudança no patrimônio, obtendo-se, assim, um resultado econômico tanto positivo, quanto negativo. Ou seja, é possível gerar tanto lucro, como prejuízo. Para o autor “é o ramo da contabilidade que tem por objetivo aplicar na prática conceitos, princípios e normas básicas da contabilidade e da legislação tributária, de forma simultânea e adequada” (FABRETTI, 2005, p.29).

Ainda de acordo com Fabretti (2005), a contabilidade tributária tem como objetivo demonstrar qual é a situação do patrimônio, tal como o resultado do exercício, primando por clareza e precisão, ao basear-se nos conceitos, princípios e normas básicas estabelecidas pela contabilidade. É preciso frisar a preocupação para que os resultados apurados sejam economicamente corretos.

Um conceito importante dentro da contabilidade tributária é o de planejamento tributário, o qual envolve o estudo prévio, realizado antes do fato administrativo, de forma que possam ser avaliados seus efeitos jurídicos e econômicos, bem como quais são as alternativas legais menos onerosas para a instituição. Sobre tal conceito, Oliveira (2005) argumenta que:

Corresponde ao conjunto de atuações e procedimentos operacionais de uma empresa (especialmente os contábeis) que levaria a uma redução legal do ônus tributário empresarial, recolhendo exatamente o montante devido que foi gerado em suas operações, fazendo com que venha a obter um patamar superior de rentabilidade e competitividade, (OLIVEIRA, 2005, p. 167).

Ademais, é o planejamento tributário que possibilita que a instituição venha a reduzir sua carga tributária. A partir dessa possibilidade, criou-se as figuras da elisão, evasão e elusão tributária. No caso do conceito de evasão, ele corresponde ao agente (contribuinte) que utiliza

meios ilícitos, como objetivo tanto de diminuir, como de retardar o recolhimento de um tributo que é obrigatório por seu fato gerador. No processo de elisão, o contribuinte tenta evitar, minimizar ou adiar esse fato gerador antes que ele ocorra, de modo que não exista a obrigação tributária. Para Oliveira (2005, p.169) no processo de elisão, o contribuinte assume o risco pelo resultado “visando a uma tributação menos onerosa, conforme o uso de meios atípicos – seja para evitar a ocorrência do fato gerador, seja para pô-lo em subsunção com uma norma menos dispendiosa”. Assim é uma área que pode auxiliar de forma decisiva os resultados obtidos por um município em sua gestão.

3. A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO TRIBUTÁRIA NO MUNICÍPIO

A área tributária possui inúmeros conceitos que precisam ser bem conhecidos pelos gestores das instituições e sua equipe. Um deles é o conceito de tributo de acordo com o Código Tributário Nacional (1996) em seus arts. 3º ao 5º:

Art. 3º - Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sansão por ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Art. 5º - A natureza jurídica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la: I – a denominação e demais características formais adotadas pela lei; II – a destinação legal do produto da sua arrecadação.

O tributo é, portanto, um gênero que tem subdivisões, como é o caso dos impostos, taxas e contribuições. Esse é constituído a partir do seu fator gerador e a lei faz com que haja a obrigação de pagar um tributo, podendo os mesmos ser vinculados ou não vinculados.

De acordo com a CF, os tributos envolvem os impostos, as taxas e a contribuição de melhoria, conforme previsto em seu Artigo 145:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, poderão instituir os seguintes tributos: I - Impostos; II - Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - Contribuição de Melhoria, decorrente de obras públicas. § 1.º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. § 2.º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Já o Código Tributário Nacional traz as seguintes definições de imposto, taxa e contribuição de melhoria: no art. 16 define-se o imposto como o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa

ao contribuinte. Já no art. 77 apresenta-se o conceito de taxas que são aquelas cobradas pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, cada um de acordo com suas atribuições e tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. A Contribuição de Melhoria é definida no art. 81, que afirma que ela é cobrada pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, de acordo com suas atribuições, está ligada aos custos das obras públicas e decorrem da valorização imobiliária. Além disso, possui como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Para Brito (2004) o tributo não vinculado é aquele que após ser previsto por lei, são devidos, não importando a atividade estatal em relação ao contribuinte. Não estão vinculados a nenhuma prestação do Estado ao sujeito passivo. Diante disso, define-se, de acordo com o art. 16 do Código Tributário Nacional, o imposto como “tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independentemente de qualquer atividade específica, relativa ao contribuinte”. Sendo que, de acordo com a Constituição de 1988, esse imposto é de competência única e exclusiva da União, dos Estados, do Município e do Distrito Federal. Já o tributo vinculado é estabelecido por uma ligação que possui com algum serviço prestado pelo estado à empresa, como é o caso daqueles tributos vinculados às taxas e às contribuições sociais (HAZAN JÚNIOR, 2004).

Outrossim, quando se fala em gestão tributária, é preciso apontar que, de acordo com Ribeiro (2011), muitos municípios têm demonstrado a necessidade de modernização de sua gestão tributária, fato que, segundo o autor, exige uma nova cultura para essas instituições e para aqueles que nela atuam, a aproveitar da melhor forma possível as arrecadações próprias do município, de forma que ele se torne menos dependente das transferências de receitas que vem de outras instituições. Entretanto, o autor lembra que “na federação brasileira, contamos com 5.562 municípios localizados nas diversas regiões do país, que apresentam situações de desenvolvimento díspares, com estrutura e qualificação de pessoal bastante heterogênea” (RIBEIRO, 2011, p.01). Ou seja, esse processo de gestão tributária nunca será igual para esses municípios que possuem não apenas arrecadação, como também realidades muito diferenciadas uma das outras.

Ainda de acordo com Ribeiro (2011) existe uma grande quantidade de programas nacionais direcionados à gestão tributária dos municípios. Porém, esses programas não tem se demonstrado suficientes, já que mudanças são necessárias na estrutura do município, ou seja,

na forma como ele desenvolve sua gestão, além de um aprimoramento que deve ser construído continuamente.

A pesquisa da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, citada por Ribeiro (2011), analisou a realidade de mais de três mil municípios brasileiros e verificou que em apenas 95 deles havia uma gestão tributária eficiente. Segundo o autor:

A referida pesquisa observou que este grau de eficiência, não necessariamente caracteriza aumento de arrecadação, mais sim, melhora da capacidade do sistema como um todo, sem que os custos sejam superiores aos benefícios. Contudo, os números revelam situações preocupantes, onde em alguns Municípios, as despesas de fiscalização e Administração tributária chegam a ser maiores que a própria arrecadação (RIBEIRO, 2011, p.01).

Diante disso, é preciso que todos ligados à área dos tributos dentro da instituição tenham a consciência de que quanto mais eficiente for a gestão desses recursos, mais benefícios haverá para a população como um todo. Possibilitando, desse modo, que as receitas municipais sejam incrementadas e que a gestão do município tenha maiores oportunidades de colocar em prática seus projetos e políticas públicas.

Ademais, sem modificar a forma como a gestão tributária foi desenvolvida durante tantas décadas, é impossível que os municípios consigam desenvolver maior competência tributária, de modo que há otimização do custo-benefício. Ou seja, são necessárias novas metodologias gerenciais, maior qualificação dos profissionais envolvidos, aprimoramento das às formas de arrecadação existentes, desenvolvimento maior da fiscalização e intensificação da cobrança dos tributos. Para Ribeiro (2011, p.01), “com isso, reduz-se o ônus individual de suporte da carga tributária, ou seja, possibilita-se uma ampliação da base de tributação, onde todos contribuem com o custo social do município, em essência, consegue-se aproximar de uma justiça fiscal” e há maior desenvolvimento no município.

3.1 O QUE É A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

Os municípios possuem autonomia financeira e utilizam suas receitas advindas de arrecadação para desenvolver serviços públicos e atender as demandas sociais. Essas arrecadações advêm de tributos próprios de sua competência (receitas correntes), das receitas originárias de seu patrimônio, bem como das transferências que recebe, tanto do governo estadual, como do federal (RIBEIRO, 2011).

Sobre o poder de tributar, Tristão (2003) lembra que a Constituição Federal de 1988 estabelece limites para o poder de tributar. Desse modo, essa legislação define os princípios de tributação como observado na tabela 1:

Princípio	Característica
Princípios gerais	da reserva de lei ou da legalidade estrita, da igualdade tributária, da personalização dos impostos e da capacidade tributária, da irretroatividade tributária, da anualidade do lançamento do tributo, da proporcionalidade razoável da universalidade, da destinação pública dos tributos, da ilimitabilidade do tráfego de pessoas ou bens;
Princípios especiais	da uniformidade tributária, da limitabilidade da tributação da renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal e dos proventos dos agentes dos Estados e municípios, de que o poder de isentar é ínsito ao poder de tributar, da não diferenciação tributária;
Princípios específicos	da progressividade, da não cumulatividade do imposto, da seletividade do imposto; e imunidades fiscais: instituídas por razões de privilégio, ou de considerações de interesse geral, excluem a atuação do poder de tributar. Nas hipóteses imunes de tributação, não ocorre o fato gerador da obrigação tributária.

Tabela 1: Princípios ligados a Arrecadação Tributária

Fonte: Tristão (2013, p.56).

No art. 156 da Constituição (BRASIL, 1988) definem-se os tributos que são de competência dos municípios da seguinte forma:

Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU. Representa o gravame fiscal da propriedade imóvel, com ou sem edificação localizado na zona urbana ou com destinação urbana; Imposto sobre transmissão inter-vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição - ITBI; e Imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS. A relação dos serviços tributáveis é definida por lei complementar.

Atualmente os três âmbitos governamentais recebem um total de treze impostos, são sete a nível federal, três a nível estadual e três a nível municipal.

O recolhimento de tributos, de acordo com Ribeiro (2011), é um tipo de cumprimento das obrigações tributárias e normalmente acontece de duas formas diferenciadas: ou por recolhimento natural ou por resultado de ação fiscal. Sobre essas duas possibilidades, os autores citam que:

Este primeiro tipo de arrecadação, diante do atual contexto econômico, ocorre normalmente quando o contribuinte não encontra mudança importante nos níveis de atividade econômica, ou seja, não há oscilações significativas do produto interno bruto (PIB) e a inflação não promove alterações nos preços dos produtos. Em outras palavras, se a economia do país cresce e vai bem, a arrecadação tributária também tende a crescer e ir bem, isto porque há um número maior de pessoas trabalhando, consumindo, um maior número de empresas sendo abertas e produzindo em maior quantidade, com isso, geram-se maiores receitas para o Estado ^[05] e maiores lucros para a iniciativa privada (RIBEIRO, 2011, p.01).

O município tem três fontes principais de receitas, sendo o repasse do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) que é arrecadado pelo Estado, o repasse relativo ao Fundo De Participação dos Municípios (FPM) e também, dependendo do porte do município, do Imposto Sobre Serviços (ISSQN). Todos esses tributos dependem de movimentações econômicas, o que faz com que, quando uma crise ou qualquer tipo de problema econômico ocorre, gera desaquecimento da economia, de maneira que sua arrecadação tributária também é diminuída.

Ribeiro (2011, p.01) ainda cita como ações fora do âmbito municipal acabam incidindo sobre sua realidade ao falar no processo de arrecadação e considera:

A política econômica do governo federal, que na prática é ditada pelo Banco Central, estabelece o nível de taxas de juros, taxa de câmbio, quantidade de moeda circulante, ou seja, instrumentos de política monetária que influenciam de forma significativa nas oscilações do PIB (Produto Interno Bruto) e da taxa de inflação. Essa política é substancialmente relevante para a arrecadação natural, qualquer equívoco acaba trazendo sérios comprometimentos para as metas arrecadatórias. Também neste propósito, a economia globalizada imprime significativos efeitos sobre a economia interna dos países, o que acaba influenciando sobre a arrecadação

Quando o Brasil apresenta resultados positivos em sua economia, a arrecadação tributária também é influenciada positivamente e as receitas tributárias dos municípios aumentam especialmente ICMS e FPM. No entanto, isto não pode fazer com que eles acomodem-se e negligenciem o quanto a arrecadação própria desses municípios é importante para as políticas públicas por eles desenvolvidas.

O segundo tipo de arrecadação tributária origina dos efeitos de ações fiscais, ou seja, na fiscalização, nos lançamentos de ofício e nas ações de cobrança administrativa e judicial, nos quais quanto mais eficientes forem as ações, mais espontaneamente elas são pagas pelos contribuintes. Ribeiro (2011, p.01) considera que é de grande importância que os municípios desenvolvam uma monitoração sobre sua arrecadação, pois é uma forma de planejar melhor suas ações, assim como fiscalizar de maneira mais eficiente se os contribuintes estão ou não sonegando impostos. Com isto, “evita-se fraudes, combate-se a informalidade, e estarão exercendo o papel institucional a elas atribuídas” (RIBEIRO, 2011, p.01).

O município deve arrecadar todos os seus tributos, tal como definido na Lei n.101/2000, ao dar importância real à gestão fiscal, pois é um dos requisitos básicos da responsabilidade, visto que nenhum administrador público pode negligenciar essa questão, já que comportar-se negativamente diante da arrecadação tributária pode gerar sanções penais

aos municípios, baseando-se no art. 10, X da Lei de Improbidade Administrativa, lei n. 8429/92.

A proposta de Ribeiro (2011, p.01) para que o município consiga melhorar o processo de arrecadação própria é “estruturar-se, aprimorar o desempenho visando ganhar agilidade e reduzir os custos financeiros e sociais em decorrência das potenciais perdas por fraudes, sonegação, inadimplência e elisão fiscal”. Ou seja, logicamente, os municípios terão gastos nesse processo de arrecadação, monitoramento, cobrança de tributos e fidelização, mas precisam buscar formas de minimizar esses custos para que o recolhimento tributário seja maximizado.

3.2 A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E A GESTÃO MUNICIPAL

Um município desenvolve uma infinidade de ações para que possa funcionar e, nesse processo, precisa de receitas para custear ações, políticas públicas, trabalhadores, entre outras questões. De acordo com Leopoldino (2018), especialmente a partir de 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal, as receitas dos municípios brasileiros conseguiram maiores repasses em virtude das transferências intergovernamentais. Porém, muitos deles possuem grandes dificuldades na arrecadação de receitas dos tributos que devem ser pagas pelos contribuintes e que são importantíssimas para o desenvolvimento das políticas públicas do município. De acordo com o autor, “essas dificuldades estão relacionadas a vários fatores seja pela não utilização do potencial do capital intelectual das prefeituras, não recebimento da totalidade dos impostos de competências dos municípios” (LEOPOLDINO, 2018, p.02).

Para Almeida (2009), a receita tributária municipal advém de duas fontes principais, a receita própria e a receita transferida. A primeira forma envolve o que o município recebe de seus contribuintes que pagam impostos, contribuição de melhoria e taxas, tal como previsto na legislação municipal, porém, precisa respeitar o Código Tributário Nacional e a Constituição Federal e Estadual. Na segunda fonte de arrecadação estão aqueles valores que o município recebe dos outros entes federativos. Desse modo, Anselmo (2013, p.11):

Para que a Administração municipal consiga arrecadar os tributos, de forma a distribuir a carga tributária com equidade, é indispensável que alguns elementos sejam observados, como realidade econômica local, realidade individual, necessidades locais, metas de arrecadação e base de dados.

Com isso, fica evidente que a realidade econômica do município tem ligação direta com sua capacidade de gerar impostos. Por isto, é um ciclo a ser produzido, pois uma economia local bem desenvolvida possibilita maior capacidade de geração de tributos, tanto para empresas como para prestadores de serviços e, quanto mais tributos os municípios recebem, maiores possibilidades eles tem de investir na economia municipal, de maneira a gerar riquezas, e possibilitar melhores condições socioeconômicas a população.

A possibilidade de tributar faz com que o município seja capaz de melhorar sua estrutura administrativa de arrecadação, assim como de fiscalização tributária. Entretanto, precisa de programas de gestão de qualidade e aperfeiçoamento de seus recursos humanos. É de fundamental importância que haja inovação e eficiência para que os programas de educação fiscal sejam colocados em prática. Além disso, contribui para solucionar o problema da Dívida Ativa, por meio de uma gestão clara e controlada, com programas de parcelamento ou cobranças judiciais.

Leopoldino (2018) cita, por exemplo, o IPTU, que é um dos mais importantes impostos recebidos pelo município, que, no entanto, também é marcado pelo processo de inadimplência de muitos cidadãos que acreditam que ele não precisa ser pago. O autor cita que é importante que a prefeitura possua um cadastro de imóveis atualizado, para que, assim, possa lançar os tributos anualmente, de modo que haja notificação dos contribuintes, para que fiquem cientes da necessidade de pagamento. Logicamente, apenas essa arrecadação não permitirá que o município desenvolva as políticas públicas necessárias, mas pode contribuir valiosamente nessa questão, sem fazer com que o governo municipal fique tão dependente das transferências intergovernamentais.

Ainda para Leopoldino (2018), qualquer tipo de ação que envolva aplicação e gerenciamento do dinheiro público deve seguir princípios constitucionais e, nesse sentido, o gestor do município e sua equipe devem gerar incentivos fiscais no sentido de possibilitar maior desenvolvimento econômico para o município. Para isso, é vital que a população e as instituições a ela pertencentes, também sejam responsáveis e, ao mesmo tempo, conscientes dos impostos e taxas a serem pagos, além de como estes são importantes na gestão municipal.

Almeida (2009) considera que o fato de o pagamento dos tributos brasileiros, em sua maioria, ocorrerem de forma indireta faz com que muitos cidadãos não percebam sua importância dentro do processo de gestão e desenvolvimento do país. Além disso, cita que a burocratização do orçamento e dos gastos públicos, tal como a tributação de impostos faz com que os cidadãos afastem-se do governo e das implicações desses processos. Por isso, o autor

afirma que “discutir a arrecadação, em qualquer dos níveis do governo, é de fundamental importância para a construção da cidadania, pois esta decorre também do aperfeiçoamento do processo de arrecadar recursos e do controle social sobre a despesa” (ALMEIDA, 2009, p.10).

Almeida (2009) cita ainda como o tributo, por exemplo, é uma exigência do Estado e tem como objetivo principal financiar as despesas públicas, de modo que a população como um todo possa viver melhor. Assim, sua importância está centrada no fato de que é por meio desses tributos que o Estado consegue manter os investimentos na área social, tão importantes para a cidadania e para a qualidade de vida dos indivíduos.

Diante disto, Anselmo (2013) considera que é imprescindível a existência do planejamento dos municípios diante de seu processo de arrecadação, com o objetivo de dar a estes maior eficiência. Para o autor, é importante buscar equilíbrio entre o montante de tributos que a população paga e aquilo que lhe devolve. O conhecimento da realidade socioeconômica local é vital nesse processo, ao possibilitar que os tributos sejam arrecadados e distribuídos de maneira justa, no sentido de proporcionar à população a melhor qualidade de vida possível.

Há de se considerar ainda que a maior parte dos tributos municipais são diretos e geram a obrigação de que o contribuinte os inclua em seu orçamento familiar, de forma a buscar recursos para que eles possam ser pagos. Nesse sentido, Anselmo (2013, p.06) argumenta que:

Cada tributo tem legislação que disciplina a sua cobrança e uma base de dados de referência, das quais o gestor municipal deve retirar os subsídios para criar a sua política de arrecadação, a qual deve considerar as metas fiscais propostas nos orçamentos, conjugadas com a real capacidade de realizar esse montante de arrecadação, em face da capacidade contributiva dos contribuintes.

Dessa forma, é de fundamental importância o preparo da Administração municipal nesse processo de gerenciamento dos tributos. Para o sucesso, esse processo precisa de investimentos técnicos e gerenciais qualificados, a fim de que todas as atividades ligadas a área de tributos possa ser atendida. A relevância da atividade da arrecadação deve estar clara tanto para os servidores como para os dirigentes dos municípios, pois são imprescindíveis para o bom desempenho dessa atividade de tributação, assim como para tudo o que precisa ser realizado dentro do município.

Diante disso, é preciso um processo de aperfeiçoamento no processo de administração pública, especialmente quando se fala da arrecadação própria, para fortalecer e

modernizar as administrações tributárias, de modo que os municípios levem em consideração a necessidade de capacitação profissional, de treinamento e de tributos que sejam compatíveis com os cidadãos e instituições. Além disso, a busca por métodos gerenciais que promovam uma gestão mais autônoma e que consiga oferecer à população serviços e políticas públicas de qualidade. Para Bittencourt (2014, p.01):

É um processo que deve ser contínuo, acompanhado da valorização da carreira do Fiscal Tributário. Também é preciso ter em mente que a precária gestão tributária facilita a inadimplência, a informalidade, a fraude e a sonegação fiscal, o que acaba não permitindo que recursos necessários para políticas sociais se concretizem, fazendo com que a sociedade tenha uma sensação de injustiça fiscal, sendo que o correto é instrumentalizar o Fisco Municipal com tratamento adequado, valorizado, mais independente da política, que, por consequência, trará tratamento mais equânime aos contribuintes e uma justiça fiscal.

Enfim, é preciso muito trabalho dentro do município, a partir de uma equipe qualificada, mas também de conscientização da população sobre suas obrigações, para que os recursos possam ser recebidos e assim aplicados em benefício de todos, tanto no pagamento dos salários, em investimentos nas áreas sociais, no oferecimento de serviços básicos à população com maior qualidade, por fim, contribuindo para o desenvolvimento deste município como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Logo, o município para conseguir desenvolver todo o seu trabalho e colocar em prática as políticas públicas precisa de capital, e essas finanças são obtidas por meio das receitas municipais que envolvem tanto as transferências advindas dos Estados e União, como também os repasses estabelecidos constitucionalmente, que instituem ainda um mínimo a ser investido em áreas como a saúde e educação além da folha de pagamentos. Isso demonstra que as receitas municipais já chegam com um grande comprometimento, fato que em muitos casos compromete a realização de ações mais efetivas na área pública a busca por maior desenvolvimento ao município.

Quando há a redução dos repasses municipais, muitos municípios enfrentam uma grande pressão para manter suas contas em dia e, ainda, desenvolver suas políticas públicas. Diante de todo esse contexto, entra a gestão tributária, que pode possibilitar a esses municípios não apenas melhor controle suas receitas, como também o desenvolvimento de

ações mais eficientes em prol do fortalecimento de suas receitas, como é o caso do IPTU, ISS, ITR, entre outros. Para que isto aconteça, é preciso ter uma equipe qualificada para atuar no processo de arrecadação, investir em tecnologias que permitam a fiscalização e que atendam de forma mais eficiente os contribuintes ao promover o recadastramento das unidades imobiliárias e gerar convênios com outras áreas do poder público para reduzir a dívida ativa, como é o caso do Poder Judiciário, entre outras ações.

Ficou clara ainda por meio desta pesquisa, a necessidade de que as gestões municipais avaliem a estrutura econômica de seus municípios, pois isto permitirá sua melhor compreensão, busca por fortalecimento das receitas próprias, maior eficiência fiscal e produção de impactos importantes dentro do processo de equilíbrio das contas. Enfim, os gestores precisam estabelecer um foco do processo de gestão tributária, a fim de conseguir maior autonomia por meio do processo de arrecadação, assim como estabelecer uma reforma tributária que potencialize seus resultados a médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, M. C. **Auditoria:** um curso moderno e completo. São Paulo: Saraiva, 1994.

ALMEIDA, Danielle Guimarães. **Um estudo sobre a arrecadação de impostos pelo município de Paço do Lumiar:** uma abordagem sobre tributos municipais. Monografia – Departamento de Pós-Graduação da Universidade Tuiuti do Paraná, Especialização em Planejamento Tributário, Gestão, Auditoria Tributária com Docência Superior. São Luís, 2009.

ANSELMO, José Luis. **Tributo municipal.** 2013. Disponível em <<http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Tributo%20Municipal.pdf>>. Acesso em 05 de novembro de 2018.

BITTENCOURT, Fabio Marcelo Bulcão. **Administração tributária municipal eficiente como incremento da receita.** Disponível em <<https://fmbb.jusbrasil.com.br/artigos/159467442/administracao-tributaria-municipal-eficiente-como-incremento-de-receita>>. Acesso em 08 de novembro de 2018.

COELHO, Jaqueline Kissila Vieira et al. **A importância da contabilidade pública como instrumento de controle na administração pública.** Disponível em <http://revistapensar.com.br/tecnologia/pasta_upload/artigos/a73.pdf>. Acesso em 03 de novembro de 2018.

COSTA, José Antônio Faustino; PEREIRA, Ione Inverso. A importância dos instrumentos de Planejamento Orçamentário Público do Município de Jaciara-MT para a população na gestão 2009, 2010 e 2011. **Revista Científica Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas da Eduvale.** Ano III, n.05, outubro de 2010.

FABRETTI, Láudio Camargo. **Contabilidade Tributária**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FABRETTI, Láudio Camargo. **Contabilidade Tributária**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HAZAN JUNIOR, Paulo Roberto. **Planejamento tributário: lucro real x lucro presumido**. Monografia apresentada ao Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (Bacharel em Ciências Contábeis). Florianópolis, 2004.

KIEFER, Gerson José; ANCELES, Pedro Einstein dos Santos. **Diagnóstico da gestão tributária no município de Agudo/RS**. 2016. Disponível em <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/2304/Kiefer_Gerson_Jose.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 07 de novembro de 2018.

LEÃO, Douglas. **O novo plano de contas aplicado ao setor público no Brasil**. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

LEOPOLDINO, Paulo Roberto et al. **A importância da arrecadação tributária nas receitas municipais**: um estudo das receitas do município de Bom Jesus da Lapa, focalizando o IPTU. Disponível em <<http://periodicos.uesb.br/index.php/ascmpa/article/viewFile/4426/4222>>. Acesso em 06 de novembro de 2018.

OLIVEIRA, Gustavo Pedro de. **Contabilidade tributária**. São Paulo: Saraiva, 2005.

PADOVEZE, Clóvis Luiz. **Planejamento orçamentário**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

PIRES, João Batista Forte de Souza. **Contabilidade pública**. 7. ed. Brasília - DF: Athenas, 2002.

RIBEIRO, Marcelo Gollo. **Aspectos da gestão tributária no município**. 2011. Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/18947/aspectos-da-gestao-tributaria-no-municipio>>. Acesso em 04 de outubro de 2018.

SOUZA, D. C. et al. **Controle interno na administração pública municipal**. Paraná. v. 26, n. 2, p. 29-39, maio / agosto 2007.

TRISTÃO, José Américo Martelli, **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros**: uma avaliação do desempenho da arrecadação. São Paulo: EAESP/FGV, 2003. 172 p. (Tese de doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Organização, Recursos Humanos e Planejamento).