

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA
DE MISERICÓRDIA DE VITÓRIA – EMESCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

EDILENE PAZ DOS SANTOS

**FRAGILIDADES DA ARRECADAÇÃO PRÓPRIA PARA FINANCIAR AS
POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY**

VITÓRIA-ES

2021

EDILENE PAZ DOS SANTOS

**FRAGILIDADES DA ARRECADAÇÃO PRÓPRIA PARA FINANCIAR AS
POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientador: Prof. Dr. Helder Gomes.

Área de Concentração: Política de Saúde, Processos Sociais e Desenvolvimento Local.

Linha de Pesquisa: Processos de Trabalho, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

VITÓRIA-ES

2021

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
EMESCAM – Biblioteca Central

S237f Santos, Edilene Paz dos
Fragilidades da arrecadação própria para financiar as
políticas públicas no município de Presidente Kennedy / Edilene
Paz dos Santos. - 2022.
83 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Helder Gomes.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e
Desenvolvimento Local – Escola Superior de Ciências da Santa
Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM, 2022.

1. Gestão tributária. 2. Competência municipal – Presidente
Kennedy (ES). 3. Desenvolvimento local – Presidente Kennedy
(ES). 4. Políticas públicas. I. Gomes, Helder. II. Escola Superior
de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória,
EMESCAM. III. Título.

CDD: 320.6

EDILENE PAZ DOS SANTOS

**FRAGILIDADES DA ARRECADAÇÃO PRÓPRIA PARA FINANCIAR AS
POLÍTICAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, como requisito parcial para obtenção do título de mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, na área de concentração em Políticas de Saúde, Processos Sociais e Desenvolvimento Local.

Aprovada em _____ de _____ de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Helder Gomes
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM
(Presidente/Orientador)

Professor Doutor Cesar Albenes de Mendonça Cruz
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM
(Examinador Interno)

Professor Doutor Edson Maciel Peixoto
Instituto Federal do Espírito Santo – IFES
(Examinador Externo)

Dedico esta pesquisa a Deus; sem ele eu não teria capacidade para desenvolver este trabalho e a minha família, razão de minha existência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo fôlego de vida, e por me fazer compreender que todas as coisas concorrem para o bem daqueles que o amam.

As minhas irmãs e meus pais, pessoas tão especiais em meu desenvolvimento pessoal e em meu conhecimento sobre a vida, que compreenderam meu silêncio, ausências, e pela motivação em todas as etapas de minha vida em especial.

Ao meu esposo, que sempre esteve pronto em me ajudar na escolha e torná-la realidade em minha vida, que ouviu meus desabafos e momentos de estresse, agradeço pela paciência, estímulo e acima de tudo pelo amor que sempre vislumbrei em suas atitudes. Ao meu filho, que mesmo pequeno, possui uma força capaz de transpassar em seu sorriso. Amos vocês.

A meu orientador Professor Helder Gomes, muito obrigada por todo o auxílio, compreensão e ensinamentos, bem como aos Professores da Emescam, que, durante o curso, transmitiram conhecimentos capazes de nos fazer compreender a importância das políticas públicas para o desenvolvimento de uma sociedade.

As amigas Beatriz, Karem e Sheyla, que sempre com bom humor e dedicação tornaram as viagens inesquecíveis, pois dificuldades não faltaram, porém, a cada uma, pudemos nos dar às mãos com o objetivo único de alcançar o sucesso. A vocês meu muito obrigada.

Aos servidores da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy-ES, que depuseram de seu tempo para a efetivação deste trabalho, e ao Município de Presidente Kennedy pelo incentivo ao desenvolvimento do ensino superior de seus munícipes por meio do Prodes, política pública de extrema relevância para a efetivação da minha e de tantas outras cidadanias plenas.

Feliz aquele que transfere o que sabe e
aprende o que ensina.

Cora Coralina

RESUMO

Os tributos são a principal fonte de receitas dos Municípios brasileiros e possuem grande importância social, vez que permitem o cumprimento das políticas públicas em âmbito local. Desse modo, a preocupação com a gestão dos tributos de competência do Município é fundamental para contribuir com o aumento da receita, disponibilizando recursos para a garantia das políticas públicas essenciais. O Município de Presidente Kennedy possui uma arrecadação tributária própria que, nos últimos anos, não ultrapassou o patamar de 5% do total da receita corrente anual, tendo destaque na execução orçamentária a participação das Transferências Constitucionais, da União e do Estado, em especial, os repasses das rendas petrolíferas. Assim, o objetivo da dissertação tratou da análise do impacto que a arrecadação dos tributos de competência municipal possui no orçamento, visando o desenvolvimento local. No tocante a metodologia, foi realizada uma pesquisa descritiva de cunho qualitativo, visando a análise da arrecadação dos tributos municipais, além disso, utilizou-se a pesquisa bibliográfica. A coleta de dados foi realizada através da análise documental junto a Secretaria Municipal de Fazenda. O resultado da pesquisa demonstrou fatores que interferem na arrecadação dos tributos em âmbito municipal, seja em relação à estrutura física, legislativa e organizacional, apresentando medidas que tendem a auxiliar à gestão no aumento da arrecadação tributária própria, reduzindo a dependência do Município as transferências da União e do Estado, no financiamento das políticas públicas voltadas à saúde, à educação e à infraestrutura.

Palavras-Chaves: Gestão Tributária. Competência Municipal. Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

Taxes are the main source of income for Brazilian municipalities and are of great social importance, as they allow the fulfillment of public policies at the local level. Thus, the concern with the management of taxes under the Municipality's competence is essential to contribute to the increase in revenue, making resources available to guarantee essential public policies. The municipality of Presidente Kennedy has its own tax collection that, in recent years, has not exceeded the level of 5% of the total annual current revenue, with the participation of Constitutional, Union and State Transfers, especially the ones being highlighted in the budget execution. transfers of oil rents. Thus, the objective of the dissertation dealt with the analysis of the impact that the collection of municipal taxes has on the budget, aiming at local development. Regarding the methodology, descriptive research of a qualitative nature was carried out, aiming at the analysis of the collection of municipal taxes, in addition to which bibliographical research was used. Data collection was carried out through document analysis with the Municipal Department of Finance. The research result demonstrated factors that interfere in the collection of taxes at the municipal level, whether in relation to the physical, legislative and organizational structure, presenting measures that tend to assist the management in increasing its own tax collection, reducing the Municipality's dependence on transfers the Union and the State, in the financing of public policies aimed at health, education and infrastructure.

Keywords: Tax Management. Municipal competence. Local Development.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Evolução da receita orçamentária entre os anos de 2010 a 2020, no Município de Presidente Kennedy	37
Gráfico 2- Evolução da Arrecadação do ISSQN entre os anos de 2010 a 2020, no Município de Presidente Kennedy	39
Gráfico 3- Evolução da Arrecadação do IPTU entre os anos de 2010 a 2020, no Município de Presidente Kennedy	41
Gráfico 4- Evolução da Arrecadação do ITBI entre os anos de 2010 a 2020, no Município de Presidente Kennedy	42
Gráfico 5- Total de Receita do ano de 2020 do Município de Presidente Kennedy ..	43
Gráfico 6 - Receitas decorrentes de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, no exercício financeiro de 2020.....	44
Gráfico 7 - Receita Total do Município Presidente Kennedy, entre os anos de 2004 a 2018	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1– População em extrema pobreza no Município de Presidente Kennedy entre os anos de 2015 a 2019.....	27
Tabela 2 – Total da Receita Orçamentária do Município de Presidente Kennedy 2010 a 2020 (Valores em R\$1,00)	37
Tabela 3 – Receita Orçamentária referente aos Impostos, Taxas e Contribuições e Melhoria aos dos anos de 2010 a 2020, no Município de Presidente Kennedy. (Valores em R\$1,00)	38
Tabela 4- Receita referente ao ISSQN entre os anos de 2010 a 2020, no Município de Presidente Kennedy	40
Tabela 5- Receita Orçamentária referente a Transferências Correntes dos anos de 2010 a 2020, no Município de Presidente Kennedy	44
Tabela 6- Receita Orçamentária constante na Categoria Econômica – Outras Receita Correntes, dos anos de 2010 a 2020, no Município de Presidente Kennedy	48
Tabela 7- Receita Orçamentária constante na Receita Patrimonial dos anos de 2010 a 2020, no Município de Presidente Kennedy	49
Tabela 8– Execução das Despesas Orçamentárias entre os anos de 2010 a 2020, no Município de Presidente Kennedy	51
Tabela 9– Percentual da Execução das Despesas Orçamentárias entre os anos de 2010 a 2020, no Município de Presidente Kennedy	51
Tabela 10 - Total de Cadastro no Sistema Tributário Municipal.....	57
Tabela 11- Total de Inscrições Imobiliárias no Sistema Tributário do Município de Presidente Kennedy	58
Tabela 12 Relação de Imóveis no Sistema Tributário do Município de Presidente Kennedy	59
Tabela 13- Relação de Imóveis Edificados no Município de Presidente Kennedy	63
Tabela 14– Comparativo dos valores da PGV para ITBI e IPTU.....	67

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Divisão Territorial do Município de Presidente Kennedy-ES.....	28
Figura 2- Uso e Ocupação da Terra No Município de Presidente Kennedy-ES no ano de 2010	29
Figura 3- Relação de Inscrições por Pessoa/Contribuintes.....	60
Figura 4- Área litorânea loteada pelo Município de Presidente Kennedy	61
Figura 5 – Planta do Loteamento Cidade Balneário Solimar no Município de Presidente Kennedy	62
Figura 6– Recorte do Loteamento Cidade Balneário Solimar no Município de Presidente Kennedy	62
Figura 7 – Imagem da localização do Porto Central no Município de Presidente Kennedy	64
Figura 8– Imagem do Porto Central de Presidente Kennedy	65

LISTA DE SIGLAS

ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BCI	Boletim de Cadastro Imobiliário
CES	Coordenação de Estudos Sociais
CF	Constituição Federal
CTM	Código Tributário Municipal
CTN	Código Tributário Nacional
CRC	Certificado de Registro Cadastral
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
INCAPER	Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISSQN	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PGV	Planta Genérica de Valores
PIB	Produto Interno Bruto
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCEES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 A TRIBUTAÇÃO EM ÂMBITO MUNICIPAL.....	20
2.1 A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL	20
2.2 CAPACIDADE TRIBUTÁRIA MUNICIPAL	22
3 O MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES	26
3.1 ASPECTOS GERAIS DO MUNICÍPIO	26
3.2 A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY..	30
3.3 A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL.....	36
3.4 A ATUAÇÃO TRIBUTÁRIA VINCULADA AO FINANCIAMENTO DE POLITICAS PÚBLICAS.....	50
4 A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY ...	54
4.1 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL.....	54
4.2 A ESTRUTURA CADASTRAL CONSTANTE NA DIVISÃO DE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY	57
4.3 AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTOS FISCALIZATÓRIOS DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY.....	68
4.4 DA AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO PARA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS INADIMPLIDOS.....	68
5 A POSSIBILIDADE DE ELEVAÇÃO DA CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO..	71
6 CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS.....	79

1 INTRODUÇÃO

A competência dos Municípios para instituir tributos está descrita no artigo 145 da Constituição Federal, sendo compreendidos em Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, dos quais os impostos se subdividem em: Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), que incide sobre o serviço prestado em território municipal, o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), que incide sobre a propriedade urbana com ou sem edificação e, por fim, o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), que tem como fato gerador a transferência de uma propriedade imobiliária situada em território municipal.

Desta forma, os tributos constituem fonte potencial de receitas dos municípios brasileiros, ocorre que, mesmo possuindo autonomia para arrecadar tributos, muitos Municípios possuem dificuldades, em razão de alguns fatores, tais como: a estrutura econômica municipal e a atuação ineficiente da gestão administrativa.

Ainda convém destacar que, há fatores estruturais que contribuem para o desequilíbrio das receitas entre os Municípios, dentre estes, o fato de que muitos municípios possuem características predominantemente rurais, e que cada local se desenvolve de forma diferente, acarretando discrepâncias na capacidade de arrecadação própria entre os municípios de uma mesma região.

Sobre esse aspecto, no Município de Presidente Kennedy constatou-se que a arrecadação dos tributos corresponde a uma pequena porção do total da receita corrente, que no ano de 2020 equivaleu a 4,65% do total da Receita Corrente para o exercício de 2020, que foi de R\$ 243.048.138,84 (duzentos e quarenta e três milhões, quarenta e oito mil, cento e trinta e oito reais e oitenta e quatro centavos).

Deste modo, a receita orçamentária do Município de Presidente Kennedy é constituída por uma grande parcela dos repasses da União e do Estado, uma vez que os tributos de competência do município são limitados, o que também acontece nos demais Municípios do país.

E, em decorrência dessa disparidade entre as receitas municipais, cabe à União e aos Estados minimizar essa diferença através das transferências definidas pela Constituição Federal, que desempenham uma importante interferência econômica nos municípios brasileiros, vez que possuem a finalidade de reduzir as desigualdades regionais, entretanto, também podem induzir a uma dependência tributária.

No que tange as transferências realizadas pela União, o Município de Presidente Kennedy é especialmente beneficiado pelos repasses advindos da compensação financeira pela exploração de petróleo, comumente chamado de repasse dos royalties¹, o que eleva a receita municipal, situando-o entre os municípios com maior volume de orçamento per capita do estado e do país (FINANÇAS CAPIXABAS, 2019).

Registra-se que tais recursos são finitos, face a sua natureza de recurso não-renovável e que um dia se esgotará, e ainda, voláteis, porque respeitam as regras de um mercado altamente competitivo, bem como para uma ameaça quanto ao recebimento dessa transferência em razão da publicação da Lei Federal nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, que disciplinou novas regras de distribuição das receitas governamentais referente à exploração do petróleo e gás natural. A referida Lei prevê redução dos percentuais de distribuição dos royalties e da participação especial destinados aos entes federativos produtores, em favor dos entes federados não produtores do petróleo e da própria União. Com isso, é bem provável que o Município de Presidente Kennedy perderá, em muito, os montantes recebidos a

¹ A Constituição da República assegura, em seu artigo 20, § 1º, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. Nos termos do artigo 27, da Lei 2004/53, já se estabelecia como obrigação da Petrobrás uma compensação financeira aos Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios, correspondente a 5% sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios, plataforma continental ou onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural, e a essa compensação financeira dá-se o nome de royalties. A Lei Federal nº 9.478/1997 definiu que, os royalties são a compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural a ser paga mensalmente pelo concessionário aos beneficiários e significam uma apropriação por parte da sociedade de parcela da renda oriunda da exploração de um recurso natural não renovável e escasso (petróleo e gás natural).

título de compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural em seu território.

Ocorre que, as alterações constantes na Lei nº 12.734/2012 foram objeto de arguição de inconstitucionalidade por meio da ADI 4917, ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro, que tramita no Supremo Tribunal Federal, sendo deferido pedido de medida cautelar, objetivando suspender a eficácia da Lei, até o julgamento final da ação judicial.

Ainda quanto a atuação do Município de Presidente Kennedy no que se refere a arrecadação tributária, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo atuou, no ano de 2018, na realização de auditorias concernentes à administração tributária dos Municípios do Estado do Espírito Santo e, após a fiscalização, apontou falhas no procedimento de arrecadação própria do Município, em especial na legislação Municipal, na disponibilização de recursos humanos, na infraestrutura, no sistema de informação, nos procedimentos de fiscalização de tributos e na cobrança da dívida ativa. Ao final, alertou quanto a necessidade do Município reavaliar alguns procedimentos a fim de atender à norma legal.

Desta forma, torna-se relevante abordar a atuação do Município no que se refere a arrecadação própria, retratando as ações que envolvem o processo de arrecadação, a atuação dos setores e agentes responsáveis, bem como pela busca de conhecimento e material que vise auxiliar as reflexões, análises e pesquisas referentes ao tema.

Considerando a importância dos tributos para o fomento dos serviços públicos, uma vez que o Município se enquadra no perfil da maioria dos municípios brasileiros que possuem receita própria precária e economia pouco expressiva, e com isso são dependentes das receitas oriundas de transferências da União e do Estado, a dissertação teve por finalidade abordar a relevância da gestão tributária própria para o desenvolvimento do Município de Presidente Kennedy, fazendo uma análise das ações que objetivem a arrecadação de tributos municipais.

Diante do tema apresentado e das contribuições a serem propiciadas, definiu-se

como problema de pesquisa: Identificar as ações que envolvem a gestão tributária que poderiam ser aprimoradas a fim de contribuir com o aumento da receita própria no Município de Presidente Kennedy? E, em vista ao problema, foi estabelecido o seguinte objetivo geral: abordar a relevância da gestão tributária própria para o desenvolvimento do Município de Presidente Kennedy, fazendo uma análise das ações que objetivem a arrecadação de tributos municipais durante o período de 2010 a 2020, uma vez que, tais tributos são de fundamental importância para custear serviços públicos.

O objetivo geral desdobrou-se em quatro objetivos específicos: promover o conhecimento sobre a importância da gestão tributária para o desenvolvimento municipal; identificar ações que permitam a melhoria nos elementos estruturais aplicados na arrecadação; identificar a causa de possível ineficiência na aplicação dos métodos voltados para a arrecadação tributária; e promover propostas para adaptação na legislação municipal vigente que dispõe sobre a arrecadação no município.

Desta forma, a dissertação partiu da hipótese de reavaliação das formas e procedimentos operacionais voltados a arrecadação dos tributos municipais, com ênfase no Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), no Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e no Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), a fim de que ocorra o aprimoramento dos elementos estruturais voltados à tributação, para o aumento da arrecadação própria do Município.

Assim, a dissertação, no capítulo 2, abordou aspectos inerentes a legislação tributária, a competência e capacidade da Administração Municipal em instituir e arrecadar os tributos.

O capítulo 3 abordou aspectos inerentes ao Município de Presidente Kennedy, trazendo em seu bojo aspectos sociais, econômicos e geográficos (do mesmo), a norma municipal que disciplina a matéria, destacando as principais espécies de tributos de competência do Município de Presidente Kennedy, a arrecadação tributária municipal e em que medida a atuação tributária municipal contribui para o financiamento de políticas públicas.

No capítulo 4 ocorreu a análise da estrutura tributária estabelecida para o Município de Presidente Kennedy, de modo a entender o impacto que a receita própria dos tributos municipais possui no orçamento municipal no limite temporal estabelecido, e quais receitas possuem maior interferência na execução orçamentária anual, bem como identificou-se as particularidades da gestão tributária do Município.

Deste modo, no capítulo 5, frente ao constatado na dissertação, foi possível sugerir medidas que podem ser implantadas, visando o aprimoramento da arrecadação própria.

2 A TRIBUTAÇÃO EM ÂMBITO MUNICIPAL

A autonomia financeira conferida ao Município para arrecadar suas receitas próprias e destinar o fruto de sua receita a ações e programas, nos termos do orçamento municipal, advém de uma prerrogativa constitucional que foi reconhecida gradativamente em decorrência da evolução da administração pública brasileira (GOES, 2016).

Desse modo, Albuquerque, Medeiros e Feijó pontuam sobre a necessidade de incremento da arrecadação, ao afirmar que:

A Administração Pública também está sujeita à mesma natureza de limitações, de forma que sua capacidade de gasto depende fundamentalmente da capacidade dos contribuintes em pagar tributos. O governo exerce inúmeras atividades, auferindo receitas e gerindo despesas com a finalidade de oferecer bens e serviços, desenvolve atividades financeiras, tem patrimônio próprio e possui meios diferenciados para arrecadar recursos necessários ao cumprimento de suas atividades (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2013, p. 167).

Portanto, para que o Município exerça autonomia financeira, devem ser observados alguns requisitos que a lei condiciona para a atuação de cada ente público, dos quais destaca-se a competência e a capacidade tributária.

2.1 A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

A ação do Município em arrecadar tributos é uma obrigação legal, que enseja a responsabilização do agente público nos termos da Lei Complementar nº 101/2000, a qual elenca a gestão fiscal como um dos requisitos básicos da responsabilidade, em que nenhum administrador público pode comportar-se negativamente frente à arrecadação tributária, estando sujeito às sanções penais previstas no artigo 10, inciso X, da Lei nº 8429/1992, Lei de Improbidade Administrativa (CAMARGO; COSTA, 2019).

Desse modo, conceitua-se Competência Tributária como o poder de instituir e cobrar os tributos, ou seja, é um poder-dever da União, Estados e Municípios, cuja obrigação legal está na efetiva cobrança dos tributos, conforme dispõe o artigo 11

da Lei Federal nº 101/00 (BRASIL, 1988), que prevê a punição aos entes federativos que não exaurirem sua competência tributária.

Importa destacar que, existe uma distinção entre Competência Tributária e Capacidade Tributária, no qual, ao poder de legislar e de instituir os tributos denomina-se competência legislativa, e ao poder de cobrar, fiscalizar e arrecadar o tributo denomina-se capacidade tributária (MARTINS, 2011).

Para Carrazza (2000, p. 428), competência tributária é a “aptidão para criar, *in abstracto*, tributos, descrevendo legislativamente, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos, seus sujeitos passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas”.

Assim, resta entendido que a competência tributária consiste no poder atribuído pela Constituição ao ente público para exigir o tributo a ele pertencente, representando um limite constitucional ao poder de tributar, uma vez que, o ente não pode exigir tributo não previsto em norma geral ou local (MARTINS, 2011).

A Constituição Federal de 1988 distribuiu a competência tributária aos entes da federação, incluindo a competência de instituir e de exigir os tributos, além da possibilidade de criação de regras necessárias para o seu exercício, todavia, a própria Constituição estabeleceu limites a essa competência, sendo tais limites estabelecidos através de princípios e imunidades, conforme prevê o artigo 6º do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966).

Além disso, o Código Tributário Nacional disciplina que a natureza jurídica de cada tributo é definida pelo fato gerador da respectiva obrigação tributária, entendida como a situação descrita em lei e que acontece com a ocorrência do fato gerador. “A obrigação tributária nasce da vontade da lei, mediante a ocorrência de um fato (fato imponível) nela descrito” (ATALIBA, 1984, p. 33), e como fato gerador, o art. 114 do CTN define este como o “Fato Gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência” (BRASIL, 1966).

Assim, o tributo nasce quando uma situação descrita *in abstracto* na norma se realiza, ocorrendo então, o fato gerador, já a obrigação tributária é decorrente da atuação do

sujeito passivo, quando este permite que o contido na norma tributária incida sobre o fato nela previsto como gerador, ocorrendo então o dever de pagar determinado tributo.

Dentre os procedimentos tributários, ainda existe o crédito tributário, que se constitui através do lançamento, que é a atuação do fisco, órgão fazendário competente que, ao identificar a ocorrência da obrigação tributária, o sujeito passivo e ativo da relação jurídica, determina e quantifica a prestação. Desta forma, “o lançamento aperfeiçoa a relação tributária preexistente, conferindo-lhe efeitos jurídicos em grau máximo, tornando-a líquida, certa e exigível, a partir de então, a obrigação tributária passa a ser chamada de crédito tributário” (MACHADO SEGUNDO, 2012, p. 55).

No que tange a obrigação tributária, registra-se que se trata de uma obrigação de fazer ou não fazer algo em decorrência da lei, que se cumpre com o pagamento do tributo, uma das formas de extinguir um imposto e quitar um débito tributário.

2.2 CAPACIDADE TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

Destaca que, com a reforma tributária advinda da Constituição de 1988, ocorreu a descentralização na arrecadação dos tributos, a qual atribuiu aos Municípios maior autonomia fiscal e disciplinou instrumentos a fim de permitir uma arrecadação tributária através de tributos específicos, ou seja, houve a delegação da competência tributária ao ente municipal.

Assim, a competência da arrecadação municipal consiste na obrigação de instituir, e a capacidade da arrecadação está em arrecadar os tributos, conforme descrito no artigo 30, inciso III c/c o artigo 145, da Constituição Federal, qual seja: Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (BRASIL, 1988).

Desta forma, entende-se que, a ação de tributar constitui-se no instrumento legalmente delegado ao poder público para auferir recursos financeiros, a fim de custear atividades em benefício da sociedade. Sobre esse aspecto, Machado assevera que:

A tributação é, sem sombra de dúvida, o instrumento de que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ela não poderia o Estado realizar os seus fins sociais, a não ser que monopolizasse toda a atividade econômica. O tributo é inegavelmente a grande e talvez a única arma contra a estatização da economia. Justifica-se o poder de tributar conforme a concepção que se adote do próprio Estado. A ideia mais generalizada parece ser a de que os indivíduos, por seus representantes, consentem na instituição do tributo, como de resto na elaboração de todas as regras jurídicas que regem a nação (MACHADO, 2007, p. 56).

Já no que tange a ação de arrecadar, trata-se de uma obrigação imposta aos Municípios, em razão de capacidade constitucional de arrecadar todos os tributos que lhes foram outorgados, sob pena de responsabilização por omissão.

Sobre a Tributação, a própria Constituição Federal reservou um título próprio, que contempla todas as normas gerais aplicadas a arrecadação, distribuindo as competências e as prerrogativas de cada ente.

Assim, o artigo 146 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a fim de instruir a forma legislativa de cada ente, estabeleceu que só por meio de Lei Complementar² é que podem ser tratadas matérias pertinentes a competência, as limitações, e as normas gerais em matéria tributária, em especial sobre a definição de cada tributo, as obrigações quanto ao lançamento, a arrecadação e as formas que devem ser aplicados os tratamentos diferenciados.

A arrecadação dos tributos resulta em dois atos de gestão tributária, o primeiro é a constituição do crédito tributário correspondente aos tributos elencados no Código Tributário Municipal e o segundo, a ação do gestor em empenhar esforços para que o montante arrecadado se materialize em recursos financeiros (GUEDES, 2008).

Sobre esse aspecto é que consiste o entendimento do gestor público quanto aos elementos estruturais que envolvem a atuação da gestão tributária, sendo eles: a

² A lei complementar, segundo posição doutrinária, é destinada a complementar diretamente o texto constitucional, uma vez que é modalidade normativa que trata de matérias de especial importância ou polêmicas, para cuja disciplina recomenda-se a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares, ou seja, a aprovação de uma lei complementar requer a maioria absoluta dos parlamentares, segundo dispõe o art. 69 da Constituição Federal, diferentemente das leis ordinárias que são aprovadas por maioria simples, e por ser mais difícil sua aprovação, torna-se matéria mais estável, somente podendo ser modificada mediante a edição de outra lei complementar, possuindo assim força constitucional.

tributação, a arrecadação, o controle e a fiscalização, vez que a ação do gestor irá repercutir diretamente na vida dos municípios e no desenvolvimento da sociedade.

Assim, entende-se como arrecadação tributária a atuação do gestor, tendo como resultado a receita pública; conquanto, a tributação é a atuação por meio de ato normativo, a fim de conceder legitimidade a arrecadação.

Ribeiro (2011) enfatiza que a gestão tributária envolve etapas, nos termos da lei, que vão desde o lançamento tributário, fiscalização, cobrança administrativa, cobrança executiva, sendo que tais etapas possuem características próprias, que precisam ser analisadas e aprimoradas, a fim de tornar mais eficiente a arrecadação e a recuperação dos créditos tributários municipais.

No mesmo sentido, Guedes (2008) enfatiza que a gestão tributária promove vários impactos na Administração Municipal, vez que exige dos gestores o entendimento de que as ações e os recursos humanos, materiais e tecnológicos são indispensáveis para garantir a eficiência, eficácia e efetividade. O gestor deve ter conhecimento das ações a serem feitas e dispor de instrumentos para acompanhar e avaliar suas ações.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um dos instrumentos legislativos que auxiliam na gestão fiscal, vez que estabelece parâmetros para que o gestor atue na arrecadação dos tributos de forma eficiente, em razão das restrições quanto a despesas públicas que a lei possui.

Para os vários Municípios brasileiros, a arrecadação dos diversos tributos de sua competência ou oriundos de transferência governamentais são uma importante fonte de recursos, conforme apontam Afonso e Araújo (2001) e Campos e Andrade (2017), em especial para fazer face aos custeios com as despesas decorrentes da execução dos serviços públicos.

Desta forma, a arrecadação municipal e as transferências governamentais devem ser inseridas no orçamento municipal, a fim de definir em quais áreas de serviços

públicas serão aplicadas, evidenciando as ações que serão realizadas em determinado exercício financeiro.

Para Silva e Silva (2018), a gestão de receitas e despesas está definida nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), constituindo instrumento de controle e planejamento das verbas municipais, a fim de efetivar a execução das atribuições e competências dos Municípios nas ações e políticas públicas voltadas a população.

Destaca-se que esta gestão deverá ser normatizada através do orçamento público³, dito como o instrumento de planejamento e execução das finanças que envolve a previsão das receitas e despesas de um Município, além de ser a base para as ações e decisões do administrador, no que tange as necessidades da sociedade (SILVA; SILVA, 2018).

³ Instrumento utilizado pelo Governo para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros), no qual estima tanto as receitas que o Governo espera arrecadar, bem como fixa as despesas a serem efetuadas durante o ano. O processo de planejamento envolve várias etapas, porém, três delas se destacam: a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

3 O MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES

3.1 ASPECTOS GERAIS DO MUNICÍPIO

O Município de Presidente Kennedy, localizado no sul do Estado do Espírito Santo, com extensão territorial de 594,897 km², é limítrofe ao norte com os Municípios de Itapemirim e Atílio Vivacqua; ao sul com o Rio Itabapoana; a leste com o Município de Marataízes e com o Oceano Atlântico; e a oeste com o Município de Mimoso do Sul, e de uma área litorânea com extensão de 16 quilômetros entre a Praia das Neves e a Praia de Marobá.

Com população de 10.314 habitantes, cujo gentílico é Kennedense, e renda per capita anual de R\$ 169.012,45, o Município de Presidente Kennedy possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de 0,657, conforme dados do IBGE (2021), referentes ao censo de 2010, com grande fração da população residente na zona rural do Município.

Dados da Coordenação de Estudos Sociais (CES) do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) (2019) indicaram que no Município de Presidente Kennedy existe um total de 3.453 indivíduos que vivem em estado de extrema pobreza, aonde, a renda per capita das famílias, nos anos de 2015 a 2019, não ultrapassou o valor de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) ao mês.

Assim, analisando os dados, com a distribuição da população no território Municipal, constatou-se que a maioria da população está situada na Zona Rural. Desse modo, a população que vive em estado de extrema pobreza representa um percentual de 33,47% da população do Município, devendo ainda ser destacado que 6,01 % dessa população reside no meio Urbano e 27,45 % reside no meio rural.

Tabela 1 – População em extrema pobreza no Município de Presidente Kennedy 2015 a 2019

	Total	Urbano	Rural
População total	10.314	3.441	6.873
Pop. em extrema pobreza	3.453	620	2.832
%	33,47	6,01	27,45

Fonte: Elaborada pela autora (2021).

O Município de Presidente Kennedy possui apenas o distrito de São José de Jaqueira, instituído pela Lei Municipal nº 300, de 15 de maio de 1991, sendo distribuída sua extensão territorial na sede, distrito de São José de Jaqueira e mais 49 comunidades rurais, sendo as principais: Água Preta, Alegria, Areinha, Bela Vista, Boa Esperança, Bom Jardim, Cabral, Cacimbinha, Caetés, Caju, Campinas, Campo do Limão, Campo Novo, Cancela, Comissão, Criador, Desejo, Dois Corações, Duas Barras, Fazendinha, Gromogol, Guarulhos, Lagoa de Fora, Leonel, Liberdade, Marobá, Mineirinho, Monte Belo, Morobá, Muribeca, Pedra Branca, Pedra que Mela, Pesqueiro, Praia das Neves, Rebentão, Rio Preto, Santa Josefa, Santa Lúcia, Santa Maria, Santana Feliz, Santo Eduardo, São Bento, São João do Lago, São Joaquim, São Paulo, São Salvador, Serrote, Siricória, Três Pancadas.

Figura 1 – Divisão Territorial do Município de Presidente Kennedy



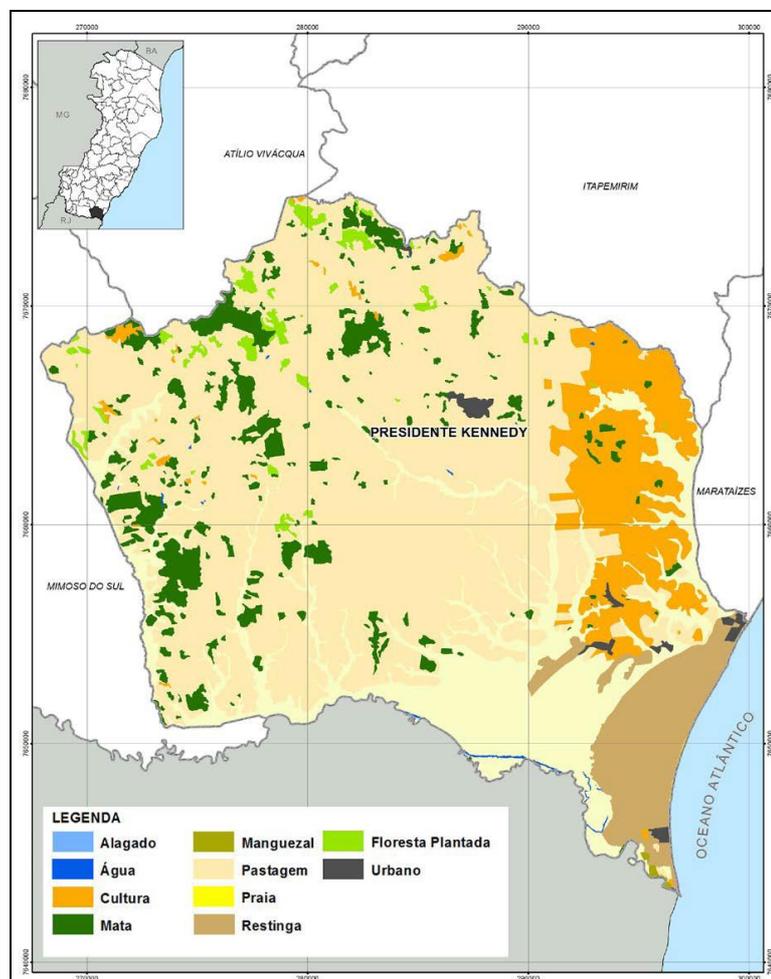
Fonte: Planejamento Estratégico (2018).

O Município de Presidente Kennedy, de acordo com os dados do IBGE, referente ao Censo do ano de 2010, possui uma malha urbana pequena e uma malha rural maior, vez que, cerca de 66,65% da população do Município, naquela época, habitava na área rural (IBGE, 2021), dados estes que corroboram com as informações constantes no Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (PROATER) 2020-2013, de que cerca de 31% da população do Município de Presidente Kennedy está ocupada nas atividades agropecuárias (INCAPER, 2020).

Nesse sentido, o Planejamento Estratégico do Município de Presidente Kennedy apresenta o mapa da extensão do uso do solo no Município no ano de 2010, no qual se constatou que, a maioria da extensão territorial é destinada à pastagem e a

agricultura, através do plantio de mandioca, cana-de-açúcar e abacaxi (PRESIDENTE KENNEDY, 2018).

Figura 2 – Uso e Ocupação da Terra no Município de Presidente Kennedy – 2010



Fonte: Planejamento Estratégico (2018).

Ocorre que, no ano de 2000, o Município de Presidente Kennedy, em razão da posição geográfica na zona de produção petróleo, foi inserido entre os entes afetados com a atividade de extração do petróleo, razão pela qual tornou-se beneficiário da compensação financeira, passando ao recebimento dos Royalties de Petróleo a partir do ano de 2004 (FINANÇAS CAPIXABAS, 2005). E, desse modo, com a exploração petrolífera na costa litorânea, ocorreram mudanças no orçamento municipal, em decorrência do recebimento dos Royalties.

Entretanto, conforme apontado no Planejamento Estratégico do Município de Presidente Kennedy, mesmo com o início das atividades de exploração de petróleo

no Município, não houve alteração no perfil populacional (PRESIDENTE KENNEDY, 2018).

Destaca-se que, a partir do ano de 2012, o Município teve um elevado aumento no recebimento dos royalties, passando a atingir o 1º lugar no ranking dos Municípios do Estado do Espírito Santo que mais receberam royalties até o ano de 2019.

Analisando dados no exercício financeiro do ano de 2020, conforme consta no Balancete Analítico da Receita Orçamentária disponível no portal da Transparência, a arrecadação própria municipal foi de R\$ 11.294.007,03 (onze milhões, duzentos e noventa e quatro mil, sete reais e três centavos), que equivale a cerca de 4,56% do valor total da receita corrente anual apurada no exercício financeiro do ano de 2020, que foi de R\$ 247.426.023,38 (duzentos e quarenta e sete milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, vinte e três reais e trinta e oito centavos).

Desse modo, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, conforme dados do IBGE (2021), com referência ao ano de 2018, indicou que o produto interno bruto per capita do Município era de R\$ 583.171,85, sendo esse resultado atribuído ao número reduzido de habitantes, atrelado ao grande volume de recursos que o Município recebe a título de royalties, ocorre que, mesmo sendo a cidade que ostente o maior PIB per capita do Espírito Santo, o Município de Presidente Kennedy apresenta um dos menores indicadores de renda e emprego, se comparado aos demais municípios do estado.

Sobre esse aspecto, o Planejamento Estratégico do Município de Presidente Kennedy destacou que o Município possui uma economia vinculada as receitas advindas da exploração do petróleo, que, por sua vez, sofrem oscilações de mercado, em razão dos preços internacionais das *commodities* de minério de ferro e petróleo, que, a exemplo do ano de 2015, caíram mais de 40%, afetando assim, o preço do barril entre os anos de 2014 e 2015. Deste modo, os municípios que possuíam economia vinculada ao petróleo foram afetados, apresentando taxa negativa de -33,6% em sua arrecadação, o que revela a fragilidade da formação do PIB, que é derivado basicamente de uma única fonte, os Royalties de Petróleo, que

é vulnerável às variações de preços nos mercados internacionais (PRESIDENTE KENNEDY, 2018).

3.2 A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY

A Constituição Federal ao atribuir competência tributária e a capacidade tributária municipal para instituir e cobrar tributos também concedeu competência para legislar sobre a matéria tributária, e ainda regular as atividades fiscalizadoras.

Desse modo, de acordo com Silva e Silva (2018, p. 22), o Município nos termos dos artigos 18, 29 e 30 da Constituição Federal, “é pessoa jurídica de direito público interno, dotada de competência legislativa própria e exclusiva, exercida por meio da elaboração da Lei Orgânica Municipal e das demais leis municipais”, ou seja, em razão da sua capacidade jurídica, investida por lei, o ente público municipal possui a competência de legislar sobre tributos municipais.

Sobre esse aspecto, o Município deve possuir legislação específica que trate da matéria tributária, para fins de amparo legal do ente no que se refere a instituir, lançar e arrecadar tributos, permitindo então, poder aos gestores públicos municipais para proceder com o lançamento, a arrecadação e a fiscalização dos tributos.

Dessa forma, o Município deve editar norma complementar, para fins de instituir o Código Tributário Municipal, o qual poderá consolidar todas as normas jurídicas tributárias de competência do Município, entretanto, caso o legislador entenda pela separação dos tributos em normas específicas, pode também proceder desta forma, todavia, através da criação de um Código Tributário Municipal haverá a consolidação das normas tributárias em um único diploma legal, o que permite melhor atuação da gestão fiscal nos tributos, bem como dos órgãos de controle das ações.

Entretanto, algumas definições devem respeitar o que dispõe a regra geral, dentre elas, a definição de tributo que está descrita no art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN), o qual é entendido como “toda a prestação pecuniária, compulsória, em moeda ou valor que nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito,

instituída em lei e cobrada mediante atividade plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

Há que se destacar que, os tributos se subdividem em espécies, conforme art. 5º do CTN, sendo então compreendidos como impostos, taxas e contribuições de melhoria.

No Município de Presidente Kennedy, a legislação tributária vigente está descrita na Lei Complementar Municipal nº 2/2008 (Código Tributário Municipal) e no Decreto nº 013/2009, que regulamenta o Código Tributário Municipal (CTM)⁴, e no Decreto nº 133/2019, que regulamenta o ITBI.

A atuação tributária no Município de Presidente Kennedy é exercida na arrecadação dos seguintes tributos, constantes no Sistema Tributário Municipal, conforme dispõe o art. 3º do CTM:

Art. 3º Integram o Sistema Tributário do Município de Presidente Kennedy:

I - Os impostos:

- a) Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISSQN;
- b) Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU;
- c) Imposto Sobre Transmissão "Inter Vivos" - ITBI.

II - As Taxas:

- a) Taxas decorrentes das atividades do poder de polícia;
- b) Taxas decorrentes da utilização efetiva dos serviços públicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

III - A Contribuição para custeio de serviço de iluminação pública;

IV - A Contribuição de Melhoria (PRESIDENTE KENNEDY, 2008a, p. 1).

Assim, no que se refere a definição de cada tributo, convém destacar, em linhas gerais que, o Imposto é o tributo que tem como fato gerador a atuação independente de qualquer atividade estatal específica, nos termos do art. 16 do CTN, a Taxa, por sua vez, é o tributo que tem por 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 a sua disposição, conforme descreve o art. 77 do CTN e, a Contribuição de Melhoria é entendida como o tributo que tem por finalidade custear obra pública, decorrente de valorização imobiliária (BRASIL, 1966).

⁴ Disponível em:

<http://www.legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/C22008.html>.

Desse modo, os tributos de competência dos Municípios, cujo amparo está na Constituição Federal e que deverão constar em norma municipal, compreendem o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), as Taxas e as Contribuição de Melhoria (BRASIL, 1988).

Quanto aos impostos, registra-se que o ISSQN possui previsão no Título III, que compreende os artigos 4º ao 53º do CTM, cujo fato gerador é a prestação de serviços, constantes na lista do Anexo I, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador (PRESIDENTE KENNEDY, 2008a).

Importa destacar que, as atividades definidas no Anexo I obedecem a lista específica constante na Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que inclui um rol de atividades sujeitas a incidência do imposto (BRASIL, 2003).

Nesse sentido, o CTM prevê, além do fato gerador, as normas de incidência e não incidência do imposto, a definição dos contribuintes, substitutos e responsáveis pelo tributo, cujo rol é extenso, o local da prestação dos serviços, a base de cálculo e a alíquota, o lançamento, a apuração e o recolhimento (PRESIDENTE KENNEDY, 2008a).

Sobre as disposições referentes ao ISSQN, convém destacar que a base de cálculo do imposto é o preço do serviço, sem qualquer dedução, bem como a alíquota, que sofreu alteração no ano de 2019, passando para 5% (cinco por cento), de forma geral, salvo, quando os serviços forem prestados por pessoa física cumulativamente profissional autônomo e sem nível superior, no qual será de 2% (dois por cento) (PRESIDENTE KENNEDY, 2008a).

Além do ISSQN, é de competência do Município instituir o IPTU, tendo por fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel, construído ou não, localizado na zona urbana do Município, cuja previsão está no Título IV, dentre os artigos 54 a 85 do CTM (PRESIDENTE KENNEDY, 2008a).

Desta forma, as regras que tratam do IPTU definem o fato gerador, apontam os contribuintes e responsáveis pelo tributo, sendo estes entendidos como o proprietário do imóvel, o titular do domínio útil ou o possuidor do imóvel a qualquer título, ainda disciplina que a base de cálculo do Imposto é o valor venal do imóvel, fixado na forma da lei, cuja alíquota pode ser de 0,5 % (meio por cento) para imóveis edificados ou 1,0% (um por cento) para imóveis não edificados, servindo de parâmetro para cálculo do valor a ser atribuído ao imposto (PRESIDENTE KENNEDY, 2008a).

O CTM ainda estabelece que, o lançamento do imposto será realizado, anualmente, por cada imóvel ou unidade imobiliária, o que acarreta na arrecadação anual do imposto, podendo o pagamento ser efetuado em cota única ou, em parcelas, na forma e prazos estabelecidos por regulamento a ser publicado anualmente pelo Poder Público (PRESIDENTE KENNEDY, 2008a).

Dentre os impostos, ainda é de competência do Município instituir o ITBI, que possui previsão no Título V da norma municipal, compreendendo os artigos 86 ao 107 do CTM, no qual o fato gerador se concretiza através da transmissão da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis, ou através da transmissão de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia ou na cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos incisos anteriores (PRESIDENTE KENNEDY, 2008a).

Dentre as normas que regem o ITBI, em âmbito municipal, consta a caracterização do contribuinte, entendido como, o adquirente dos bens imóveis ou dos direitos reais sobre imóveis, o cessionário de direito a sua aquisição, o fiduciário e o fideicomissário, tendo por base de cálculo além da indicação da base de cálculo, que é o valor real dos bens ou direito transmitidos ou cedidos, apurados em ação fiscal de avaliação tributária procedida pelo órgão fazendário competente ou o valor da transmissão, caso este seja maior (PRESIDENTE KENNEDY, 2008a).

Já as taxas possuem previsão no Título VI, disciplinadas através dos artigos 108 ao 174 do CTM, tendo por fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, os quais se classificam em razão do

exercício regular do poder de polícia, ou decorrentes da utilização efetiva de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (PRESIDENTE KENNEDY, 2008a).

Assim, a taxa se divide em razão do poder de polícia ou pela utilização de serviços, a ser definida pela atividade presente em cada caso. Entende-se como Taxa de Polícia aquela decorrente do próprio poder de polícia emanado da Administração Pública, qual seja, poder atribuído ao estado, de limitar o direito individual, visando promover o bem público. Sendo assim, “para que se legitime a cobrança da taxa de polícia é preciso que o poder de polícia seja efetivamente exercido pelo Poder Público” (MARTINS, 2011, p. 93).

Deste modo, compreende-se como poder de polícia, toda atividade elencada no artigo 78 do CTN, ao dispor que:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966, p. 14).

Nesse sentido, o rol estabelecido pelo Poder Público Municipal como taxa, em razão do exercício regular do poder de polícia, está previsto no art.110 do CTM.

Art. 110. O exercício regular do poder de polícia dá origem à cobrança das taxas de licença para:

- I - Localização e autorização para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais, de prestação de serviços e profissionais;
- II - Funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais, prestadores de serviços, profissionais e similares, em horário especial;
- III - Exercício de comércio eventual ou ambulante;
- IV - Para ocupação de áreas em vias e logradouros públicos;
- V - Fiscalização e vistoria;
- VI - Exploração de meios de publicidade em geral;
- VII - Execução de obras;
- VIII - Parcelamento do solo;
- IX - Outorga de permissão e fiscalização dos serviços de transporte de passageiros (PRESIDENTE KENNEDY, 2008a, p. 27).

Quanto a Taxa de Serviço, esta é aquela que está direcionada ao serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, devendo o serviço ser “realizado efetivamente

e não meramente a possibilidade de ser algum dia proporcionado” (MARTINS, 2011, p. 93).

No que tange ao serviço posto à disposição do contribuinte, este é proporcionado pelo ente estatal, com efetivo funcionamento, no entanto, o próprio contribuinte não o utiliza, todavia, a opção pela não utilização, por parte do sujeito passivo, não descaracteriza o tributo, apenas não ocorre seu lançamento. É considerada taxa pela utilização dos serviços públicos o rol estabelecido no art. 111 do CTM, sendo estas: expediente e coleta de lixo (PRESIDENTE KENNEDY, 2008a).

Ainda sobre as taxas, convém destacar que, não se trata de um tributo vinculado a uma atuação estatal específica em relação ao contribuinte, pois sua receita será destinada ao custeio da atividade prestada pelo Estado. Trata-se de uma contraprestação pelo serviço prestado ou posto à disposição do contribuinte, não sendo sujeita a arrecadação da taxa a fim diverso de sua origem.

3.3 A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

Conforme autonomia Constitucional, aos Municípios compete proceder com a arrecadação dos tributos de sua competência, bem como aplicar sua receita no custeio de atividades gerais ou específicas, constante no orçamento municipal, cujas receitas se classificam em duas categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital, nos termos do art. 11, §1º e 2º da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964, p. 3).

Desse modo, considerando o período de análise, assim constituiu-se a receita orçamentária do Município de Presidente Kennedy entre os anos de 2010 a 2020.

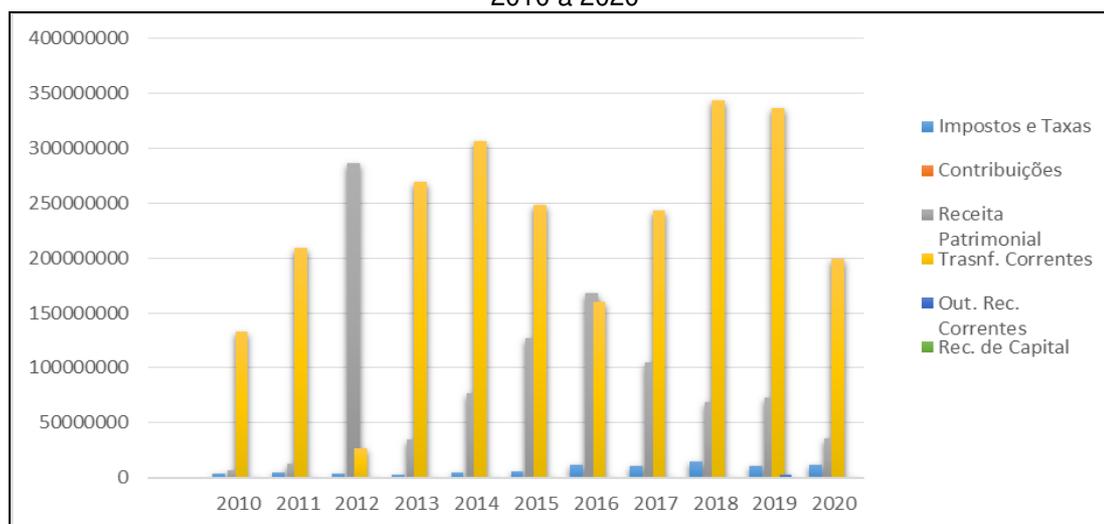
Tabela 2 – Total da Receita Orçamentária do Município de Presidente Kennedy
2010 a 2020 (Valores em R\$1,00)

Ano	Impostos e Taxas	Contribuições	Receita Patrimonial	Trasnf. Correntes	Out. Rec. Correntes	Receitas de Capital
2010	3.400.270,51	167.757,56	6.384.658,67	133.411.460,55	532.934,99	169.657,15
2011	4.476.530,40	191.801,51	12.873.545,23	209.080.738,87	645.057,29	200.000,00
2012	3.764.757,21	251.142,88	286.498.733,94	26.371.259,73	620.073,05	252.478,46
2013	2.779.992,71	237.581,57	35.147.297,73	269.862.478,71	425.198,44	-
2014	4.528.714,53	247.769,78	76.421.788,27	306.608.039,28	731.046,74	-
2015	5.723.390,03	376.411,27	127.170.383,13	248.312.394,13	328.106,86	-
2016	11.609.190,48	466.240,78	167.879.661,01	160.036.630,22	439.846,87	-
2017	10.392.951,04	529.976,40	104.430.172,97	243.167.908,83	904.330,44	242.100,00
2018	14.950.769,81	597.391,70	69.037.218,40	343.630.986,48	192.279,88	-
2019	10.517.250,82	713.798,53	72.842.709,98	336.283.513,03	2.422.734,71	-
2020	11.294.007,03	673.484,04	35.657.374,87	198.981.254,64	819.902,45	17.375,00

Fonte: Elaborada pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

Assim, é possível demonstrar a evolução das categorias econômicas constante na receita orçamentária do Município de Presidente Kennedy entre os anos de 2010 a 2020.

Gráfico 1 - Evolução da Receita Orçamentária no Município de Presidente Kennedy
2010 a 2020



Fonte: Elaborado pela autora com base na divisão de Arrecadação Tributária (2021).

O que se extraiu da Tabela 2 e do Gráfico 1 foi uma grande oscilação na receita orçamentária do Município, o que se passa a destacar de forma individual, por cada categoria econômica. A Tabela 03 apresenta o desempenho do Município de Presidente Kennedy no tocante a arrecadação da receita corrente, advinda dos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria entre os anos de 2010 a 2020.

Tabela 3 – Receita Orçamentária referente aos Impostos, Taxas e Contribuições no Município de Presidente Kennedy – 2010 a 2020 (Em R\$)

Ano	IRRF	IPTU	ITBI	ISSQN	Taxas
2010	1.127.916,42	290.513,96	156.649,21	1.695.237,37	129.953,55
2011	1.469.976,61	324.665,97	69.936,79	2.320.108,69	291.842,34
2012	1.753.376,45	362.529,32	125.556,90	1.407.273,28	116.021,26
2013	1.273.228,93	412.303,58	114.714,63	892.252,12	87.493,45
2014	2.563.438,95	453.739,55	144.170,99	1.146.293,32	221.072,72
2015	2.788.341,42	464.288,90	69.785,96	2.267.454,84	133.518,91
2016	4.689.709,49	438.625,19	510.675,52	5.841.657,30	128.522,98
2017	4.085.120,17	415.140,82	128.110,44	5.605.366,10	159.213,51
2018	4.149.522,49	4.859.255,21	160.762,89	4.808.210,08	972.989,14
2019	4.306.888,46	628.749,10	353.575,28	4.928.571,87	299.466,11
2020	4.250.967,14	747.319,31	330.514,83	5.753.759,35	211.446,40

Fonte: Elaborada pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

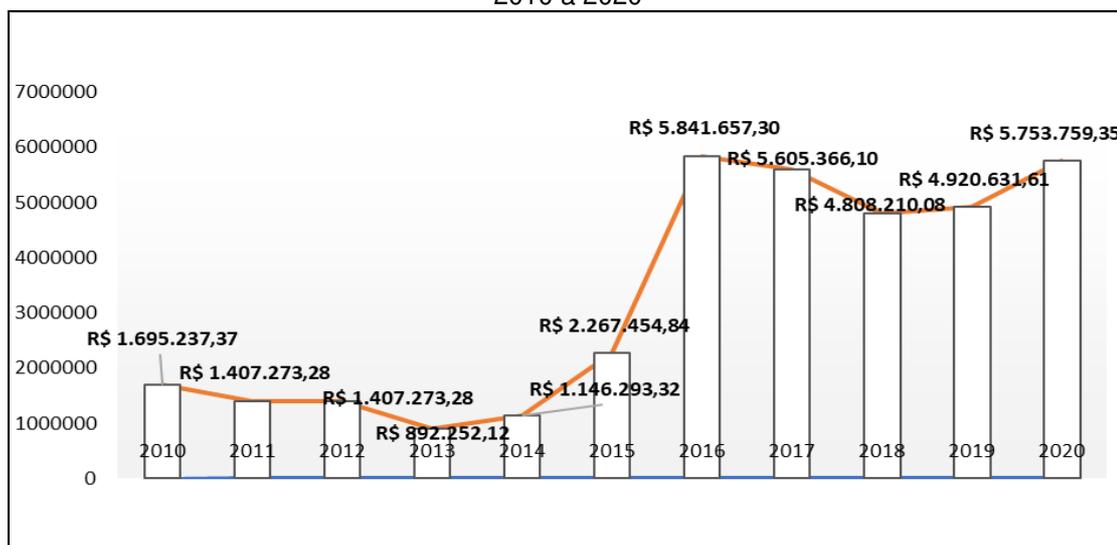
O que se extrai da tabela 3 é que a arrecadação do ISSQN e o IRRF possuíram um grande impacto no total da receita corrente própria, sendo ainda destacado que, a partir do ano de 2016, o ISSQN teve uma considerável elevação, seguida também, do IRRF.

Ainda, através da tabela 3, foi possível identificar que, apenas no ano de 2018, o IPTU teve um aumento de cerca de 100%, o que será explanado em tópico específico.

Assim, a respeito da arrecadação dos tributos de competência do Município de Presidente Kennedy, é possível observar que, no decorrer dos anos de 2010 a 2020, ocorreram variações do valor arrecadado, conforme demonstrado pelos Gráficos 2, 3 e 4.

A primeira análise se refere a arrecadação do ISSQN, e, a partir do Gráfico 2, é possível observar a evolução da arrecadação o tributo em âmbito Municipal.

Gráfico 2 – Evolução da Arrecadação do ISSQN no Município de Presidente Kennedy 2010 a 2020



Fonte: Elaborado pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

Extrai-se do Gráfico 2 que a arrecadação de ISSQN iniciou o período de análise com pequena queda entre os anos de 2012 a 2014, se comparado ao valor arrecadado no ano de 2010. Posteriormente, ocorreu uma alavancada entre os anos de 2015 a 2016, tendo novo decréscimo nos anos de 2017, 2018 e 2019 e, voltando a elevar-se, discretamente, no ano de 2020, entretanto, não alcançando a maior arrecadação do período analisado, que foi a do no ano de 2016, no valor de R\$ 5.841.700,00.

Assim, ao considerar a elevação ocorrida no ano de 2016, buscou-se informações e, ao compulsar os dados disponibilizados pela Divisão de Arrecadação Tributária para o ano de 2016, a arrecadação foi no valor de R\$ 596.509,43 (quinhentos e noventa e seis mil, quinhentos e nove reais e quarenta e três centavos), o que representa 10% da arrecadação total do imposto naquele ano.

Deste modo, buscou-se, junto ao Setor Financeiro, informações que identificassem a origem da diferença, sendo então demonstrado que o recebimento dos demais valores referentes ao ISSQN decorreu da retenção feita diretamente pelo Setor Financeiro, sendo essa ação permitida face as contratações de serviços de obras e infraestruturas no Município, no qual, no momento em que ocorre o pagamento do valor referente ao serviço, ocorre a retenção dos valores correspondentes ao ISSQN.

Assim, ao compulsar as informações constantes na Divisão de Arrecadação Tributária, os valores arrecadados de ISSQN pelo Setor, dentre os anos de 2010 a 2020, identificou-se a diferença conforme se depreende na Tabela 4.

Tabela 4 – Receita referente ao ISSQN no Município de Presidente Kennedy 2010 a 2020

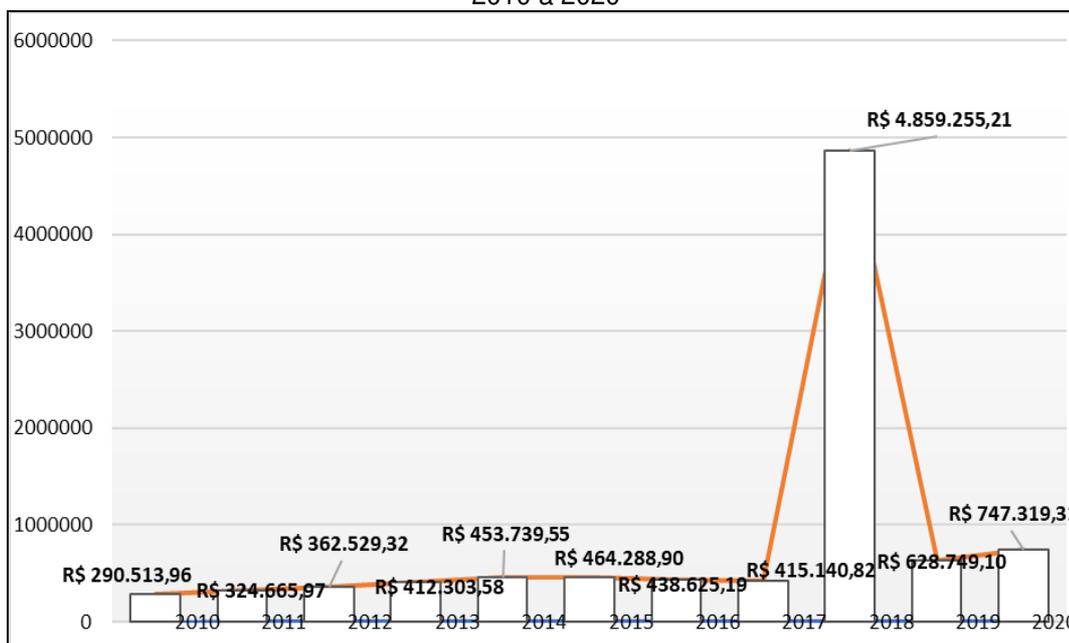
Ano	DAT	Balancete	Diferença
2010	687.930,06	1.695.237,37	1.007.307,31
2011	844.008,56	2.320.108,69	1.476.100,13
2012	388.431,92	1.407.273,28	1.018.841,36
2013	496.161,63	892.252,12	396.090,49
2014	497.556,78	1.146.293,32	648.736,54
2015	451.539,32	2.267.454,84	1.815.915,52
2016	596.509,43	5.841.657,30	5.245.147,87
2017	597.086,50	5.605.366,10	5.008.279,60
2018	574.162,93	4.808.210,08	4.234.047,15
2019	1.020.715,13	4.928.571,87	3.907.856,74
2020	6.318.958,61	5.753.759,35	- 565.199,26

Fonte: Elaborada pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

Deste modo, conforme se constata na Tabela 4, os maiores valores arrecadados de ISSQN pelo Município advém da contratação de empresas para a prestação de serviços de obras e infraestruturas em âmbito municipal, e não pela atuação do Setor de Arrecadação Tributária.

No que se refere a arrecadação do IPTU, o Gráfico 3 apresenta os registros da arrecadação do tributo em âmbito Municipal entre os anos de 2010 a 2020.

Gráfico 3 – Evolução da Arrecadação do IPTU no Município de Presidente Kennedy 2010 a 2020



Fonte: Elaborado pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

Assim, a arrecadação de IPTU no Município de Presidente Kennedy obteve um aumento gradativo no exercício de 2010 até o ano de 2015, com leve queda entre os anos de 2016 a 2017, momento em que ocorreu uma elevação acentuada no ano de 2018, entretanto, apenas neste ano. No exercício de 2019 e 2020 a arrecadação teve um patamar razoável aos anos anteriores.

Sobre a elevação da arrecadação do IPTU ocorrida no ano de 2018, após consulta ao balancete orçamentário, identificou-se que esta foi resultante da arrecadação da dívida ativa, que, naquele ano, foi lançada na categoria econômica de receita corrente, fonte 11180113000 – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – Dívida Ativa, no valor correspondente a R\$ 3.856.475,12 (três milhões, oitocentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e doze centavos).

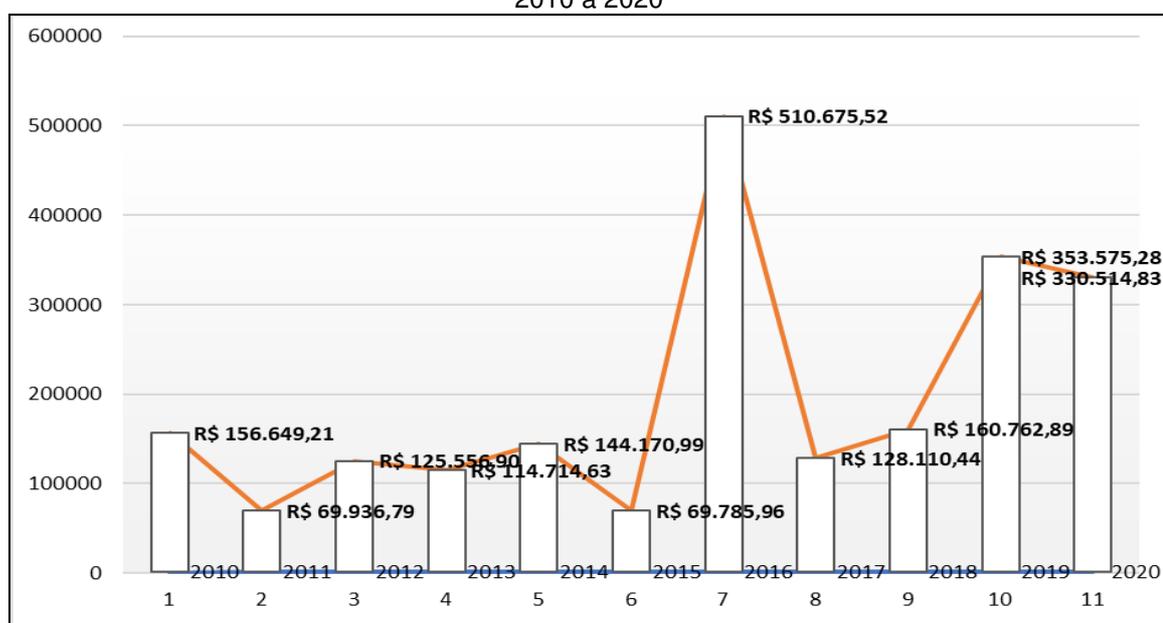
Deste modo, resta esclarecer que, esse lançamento da dívida ativa na receita corrente ocorreu apenas no ano de 2018, uma vez que, até o ano de 2017, os valores decorrentes da arrecadação de Dívida Ativa foram lançados no orçamento municipal, na categoria econômica de outras receitas correntes, já para o exercício

financeiro do ano de 2018, tais lançamentos foram agrupados na categoria econômica de receita corrente.

Todavia, extraindo os valores referentes ao recebimento de Dívida Ativa, ainda sim, é possível identificar um aumento na arrecadação do IPTU para o ano de 2018, em nível diferente aos demais anos, uma vez que, para o exercício de 2018, o valor referente a arrecadação do IPTU foi de R\$ 999.780,09 (novecentos e noventa e nove mil, setecentos e oitenta reais e nove centavos), e deste valor, apenas R\$ 447.253,24 (quatrocentos e quarenta e sete mil, duzentos e cinquenta e três reais e vinte quatro centavos) correspondem a arrecadação do imposto, já o valor de R\$ 546.360,05 (quinhentos e quarenta e seis mil, trezentos e sessenta reais e cinco centavos) correspondeu a arrecadação de Multas e Juros da Dívida Ativa, que também foram contabilizados na categoria econômica de receita corrente.

Outro Tributo constante na receita corrente do Município de Presidente Kennedy é o ITBI, no Gráfico 4 demonstra-se a arrecadação do tributo entre os anos de 2010 a 2020.

Gráfico 4 – Evolução da Arrecadação do ITBI no Município de Presidente Kennedy 2010 a 2020



Fonte: Elaborado pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

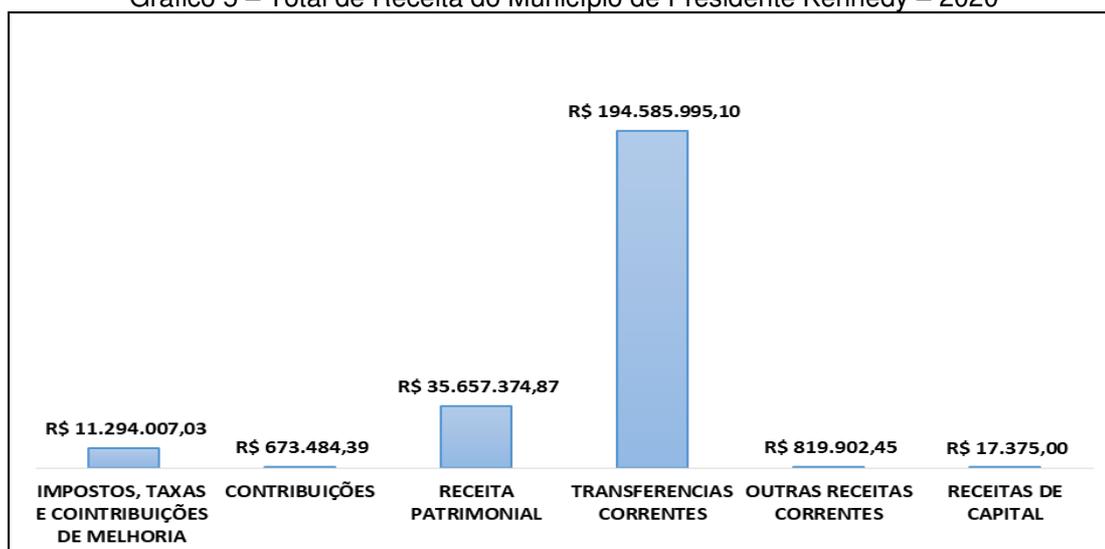
A arrecadação do ITBI oscilou entre o ano de 2010 até o ano de 2015, momento em que teve o pior índice de arrecadação. Já no ano de 2016, a arrecadação do imposto

elevou-se, saltando de R\$ 69.785,96 (sessenta e nove mil, setecentos e oitenta e cinco reais e noventa e seis centavos) para R\$ 510.675,52 (quinhentos e dez mil, seiscentos e setenta e cinco reais e cinquenta e dois centavos).

Assim, a fim de entender o motivo do aumento da arrecadação do imposto, a Divisão de Arrecadação Tributária esclareceu que, como o fato gerador do Imposto é a Transmissão onerosa de Bens, para o ano em análise houve um fluxo maior de transações comerciais de propriedade no Município, não possuindo o setor informações acerca dos fatores externos que podem ter contribuído para tal, restando então limitada a análise da autora acerca do tema. Para os anos seguintes, a arrecadação se aproximou ao ano de 2014, tendo uma elevação no ano de 2019, e, no ano de 2020, uma pequena redução.

Quando comparada a arrecadação dos tributos com o total da receita corrente, é possível constatar que o total de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria arrecadados correspondeu a uma pequena porção do total da receita corrente, a exemplo do que ocorreu no ano de 2020, em que a receita proveniente de tributos municipais equivaleu a 4,65% do total da Receita Corrente para o exercício de 2020, que foi de R\$ 243.048.138,84, conforme se constata no Gráfico 5.

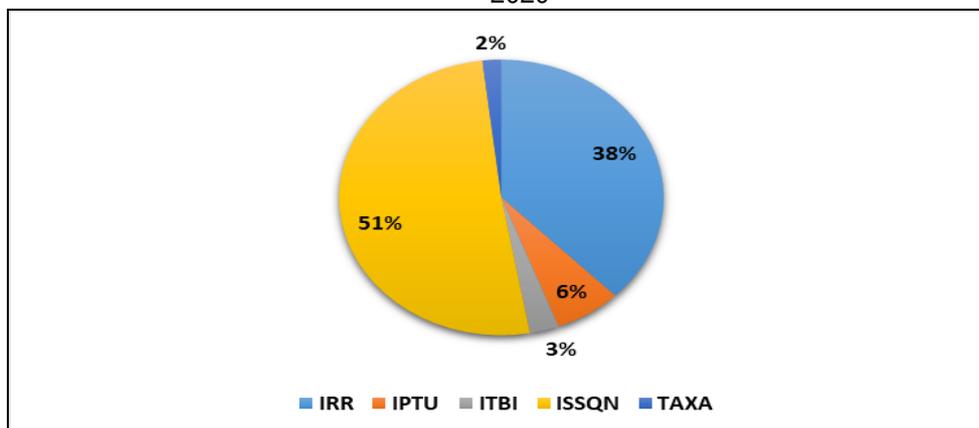
Gráfico 5 – Total de Receita do Município de Presidente Kennedy – 2020



Fonte: Elaborado pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

Assim, é possível identificar o percentual que corresponde a cada tributo, cujo valor global foi de R\$ 11.294.007,03, constante no Balancete Analítico da Receita Orçamentária do ano de 2020, conforme se constata no Gráfico 06.

Gráfico 6 – Receitas decorrentes de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria 2020



Fonte: Elaborado pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

Observa-se que, o ISSQN é a principal fonte de receita própria do Município de Presidente Kennedy, o qual correspondeu a 51% da arrecadação no ano de 2020, seguido do IRR (38%), IPTU (6%), das Taxas Públicas (2%) e do ITBI (3%).

Outras fontes de receitas correntes constantes no orçamento municipal são as transferências correntes, das quais apenas extraímos as que possuem incidência em razão do fato gerador ocorrer em âmbito Municipal (ICMS, IPVA, ITR e IPI), cuja norma é disciplinada pela CF e CTN, bem como as transferências oriundas dos Royalties, conforme se extrai da Tabela 5.

Tabela 5 – Receita Orçamentária referente a Transferências Correntes no Município de Presidente Kennedy – 2010 a 2020

Ano	FPM	ROYALTIES	ICMS	IPVA	IPI	ITR
2010	6.206.494,18	110.558.050,34	6.353.948,63	624.049,51	203.393,05	44.174,05
2011	7.520.748,38	184.196.807,05	5.164.757,35	576.464,09	259.975,96	41.741,15
2012	7.739.835,88	-	5.869.613,85	560.413,20	213.305,26	57.041,32
2013	8.323.869,34	243.834.276,96	5.957.211,75	571.133,72	190.277,91	75.769,62
2014	9.226.083,29	278.063.602,91	6.132.743,23	625.593,35	181.025,29	68.116,11
2015	9.363.808,27	218.827.554,83	6.631.927,36	685.469,17	203.475,64	41.361,42
2016	10.857.179,09	129.322.921,57	6.420.382,50	708.249,55	207.840,28	50.779,55
2017	10.457.636,02	212.211.618,73	6.404.415,24	799.032,28	164.926,93	41.796,82
2018	11.144.018,03	306.739.139,50	7.893.954,12	902.425,17	175.787,76	41.678,32
2019	11.647.069,24	295.177.628,29	9.105.187,99	1.013.072,38	164.350,24	146.659,93
2020	10.647.435,00	152.902.450,03	9.893.345,46	1.095.275,59	178.699,77	150.030,95

Fonte: Elaborada pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

Deste modo, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma das principais transferências constitucionais da União para os Municípios, cujo amparo legal está contido no artigo 159 da Constituição Federal, no inciso I, no qual estabelece que 24,5% da receita líquida do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) pertencem aos municípios (BRASIL, 1988).

Assim, o que se extrai da Tabela 5 é um crescente aumento da receita até o ano de 2019, com um decréscimo no ano de 2020, cuja redução do valor está associada à retração da economia face a pandemia da covid-19.

Quanto a arrecadação relativa ao Imposto de Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal (ICMS), conforme estabelece a Constituição Federal no inciso IV do artigo 158, os Estados devem repassar 25% da arrecadação do ICMS aos respectivos municípios (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o valor do ICMS, constante no Balanço Orçamentário do Município, mostrou-se estável até o ano de 2017 e, a partir do ano de 2018, teve uma elevação da receita, o que seguiu nos anos posteriores.

O resultado do ano de 2018 está pautado na transferência do governo estadual no valor de “R\$ 2,52 bilhões aos municípios capixabas, valor que superou em 5,8% o realizado no ano anterior, já considerada a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio de 2018” (FINANÇAS CAPIXABA, 2020).

Registra-se que, a parcela de ICMS depende da atuação do Poder Público em alguns aspectos, dos quais cita-se o Índice de Participação do Município (IPM), que, pôr sua vez, é calculado com base em critérios diversos, dos quais, a maior referência é o Valor Adicionado Fiscal (VAF), o qual representa a movimentação econômica no território municipal, e com exceção, os recursos provenientes dos royalties, a atividade agrícola, representada pelo VAF3, é a maior fonte de recursos próprios do Município (MARTINS, 2019).

Quanto a receita proveniente dos Royalties de Petróleo, conforme apresentado na Tabela 2 e na 5, está representada a maior receita orçamentária constante nas Transferências Correntes e, como consequência, eleva as receitas de Transferências como a maior categoria econômica constante no orçamento municipal.

No que se refere a arrecadação dos Royalties de Petróleo e do gás natural, que compreendem as compensações financeiras devidas aos governos pelas empresas exploradoras, e nos termos da Lei Federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, conhecida como a Lei do Petróleo, a alíquota básica dos royalties é de 10%, sendo facultado à ANP reduzi-la até um mínimo de 5%, em função de fatores adversos e riscos geológicos do processo de exploração (BRASIL, 1997). Destaca-se que as alíquotas incidem sobre o valor da produção do petróleo e do gás, dando origem às somas financeiras a serem pagas pelas concessionárias (BRASIL, 1997).

Assim, em análise a Tabela 5, evidenciou-se que, entre os anos de 2010 e 2011, houve uma crescente arrecadação dos Royalties de Petróleo e de gás natural, todavia, no ano de 2012, não apareceu no orçamento anual o valor referente a compensação na categoria econômica Transferências Correntes.

Deste modo, a Divisão de Contabilidade informou que, compulsando o Balancete Analítico da Receita Orçamentária do ano de 2012, pode ser constatado que, os lançamentos de receitas advindas de compensação financeira pela Produção de Petróleo ou Gás Natural em terra e em plataforma na receita patrimonial, foram lançados no balancete orçamentário, na Categoria Econômica de Receita Patrimonial, cujo somatório das receitas provenientes da Compensação Financeira de Royalties pela Produção de Petróleo ou Gás Natural em Terra, da Compensação Financeira de Royalties pela Produção de Petróleo ou Gás Natural em Plataforma e Compensação Financeira de Royalties pela Produção de Petróleo ou Gás Natural, resultaram no valor de R\$ 349.308.769,32 (trezentos e quarenta e nove milhões, trezentos e oito mil, setecentos e sessenta e nove reais e trinta e dois centavos).

Desta forma, em razão da alteração de lançamento das receitas dos Royalties, buscou-se informações junto à Divisão de Contabilidade, a qual informou que, no

ano de 2012, para aquele ano fora publicado o Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União, que classificou a Receita Corrente Patrimonial através do código contábil 1300.00.00, que, dentre suas ramificações, constou o código 1330.00.00 - Receita de Concessões e Permissões e, subsequente, o código 1332.01.00 - Receitas e Outorga dos serviços de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, que tratou de receita decorrente de atividade de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, exercidas mediante contratos de concessão (BRASIL, 2012).

Assim, face a classificação orçamentária estabelecida pela União, coube ao Município proceder com a inclusão no orçamento dos valores referentes a Compensação Financeira de Royalties pela Produção de Petróleo ou Gás Natural, na categoria econômica de Receita Patrimonial.

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) é o tributo no qual a transferência ocorre no percentual de 50% da arrecadação do IPVA dos veículos automotores licenciados no município, nos termos do art. 157 da CF. Deste modo, a Tabela 5 aponta para uma elevação da receita entre os anos de 2010 a 2020.

Quanto a origem do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), cabe a União transferir 10% da arrecadação do Imposto aos estados, proporcionalmente ao valor de suas exportações, e os estados compete transferirem 25% do que recebem aos municípios, nos termos do artigo 153, § 5º, inciso I e II da CF. Assim, no tocante a esse repasse, é possível evidenciar oscilação do recebimento por parte do Município.

No tocante ao Imposto Territorial Rural (ITR), a arrecadação ocorre em razão dos imóveis rurais estarem situados no Município, no qual ocorre a transferência de 50% do valor arrecadado. Assim, o que se constatou, entre os anos de 2010 a 2020, foi uma crescente elevação da arrecadação.

No orçamento municipal ainda constam classificadas outras receitas correntes, que, para a presente dissertação, se limitou a pontuar as de dívida ativa oriundas de

créditos recebíveis pela municipalidade de terceiros, sendo a maior parte referente a débitos tributários não pagos pelos contribuintes, conforme se extrai da Tabela 6.

Tabela 6 – Receita Orçamentária constante na Categoria Econômica Outras Receitas Correntes no Município de Presidente Kennedy – 2010 a 2020

Ano	IPTU	ITBI	ISSQN	Demais	Total
2010	310.492,86	-	64,06	51.208,29	361.765,21
2011	428.131,35	-	-	73.298,57	501.429,92
2012	246.941,15	-	-	55.726,87	302.668,02
2013	30.184,46	6.280,73	-	267.060,12	303.525,31
2014	493.630,38	-	-	-	493.630,38
2015	147.107,07	3.771,25	13.936,82	-	164.815,14
2016	135.700,49	5.119,02	11.454,20	11.723,09	163.996,80
2017	150.005,08	7.469,55	2.129,19	11.122,44	170.726,26
2018	-	-	-	-	-
2019	-	-	-	-	-
2020	-	-	-	-	-

Fonte: Elaborada pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

Conforme se evidencia, as receitas da Dívida Ativa sobre IPTU oscilaram entre os anos de 2010 e 2017, tendo uma queda robusta no ano de 2013.

Ainda é possível evidenciar que, nos anos de 2018, 2019 e 2020 não houve lançamento das receitas decorrentes de Dívida Ativa na categoria econômica de Outras Receitas Correntes e, após análise dos balancetes, pôde ser constatado que tais valores foram inseridos na categoria econômica de Receita Corrente e, através de informações obtidas junto à Divisão de Contabilidade, para o ano de 2018, 2019 e 2020 os lançamentos das receitas provenientes de Dívida Ativa ocorreram na categoria econômica de receita corrente, conforme norma disciplinada no Ementário de 2018, regulamentados pela Portaria STN nº 338/2018 (BRASIL, 2018).

Quanto as receitas de Dívida Ativa do ITBI, ao que se percebe, tal receita apenas constou no ano de 2013 e 2015 a 2017, todavia, quando questionado à Divisão de Arrecadação Tributária, esta não informou a procedência de tais valores, uma vez que, a cada transação comercial, é realizada a emissão de um Documento de Arrecadação Municipal (DAM), contendo o valor correspondente ao imposto devido pelo contribuinte, restando então, limitada a análise referente a situação.

Importa mencionar que, o fato gerador do imposto está atrelado a transações comerciais, ou seja, depende da atuação do particular e, nesse sentido, a

arrecadação do ITBI possui grande influência de alguns fatores, seja em decorrência do nível de concentração urbana, do grau de desenvolvimento da estrutura produtiva, do nível de renda das pessoas e da fiscalização exercida pelas administrações fazendárias municipais.

Desse modo, tais fatores, isolado ou concomitante, não estão presentes no Município de Presidente Kennedy, o que contribui para a ausência de recebimento do referido imposto, conforme já evidenciado na Tabela 3, e como consequência da Dívida Ativa, nos termos apresentados na Tabela 6.

Quanto a dívida ativa relativa ao ISSQN, o que se constata na Tabela 6 é a ausência de atuação por parte da fiscalização municipal no tocante ao recebimento do imposto, já com relação a receita de Dívida Ativa de demais tributos, a Divisão de Arrecadação Tributária não soube informar, restando limitada a análise da autora.

Importa destacar que, analisando o Balancete Analítico da Receita Orçamentária entre os anos de 2010 a 2020, foi possível constatar que a Receita Patrimonial possui um elevado destaque no orçamento, sendo relevante mencionar que se trata de receita decorrente, em sua maioria, de remunerações de depósitos bancários, ou seja, os valores advindos de transferências também produzem receitas, das quais se destacam os Royalties de Petróleo, conforme Tabela 7.

Tabela 7 – Receita Orçamentária constante na Receita Patrimonial no Município de Presidente Kennedy – 2010 a 2020

Ano	ROYALTIES	FUNDEB	FUNDO DE SAÚDE	FNAS	RECURSOS VINCULADOS	RECURSOS NÃO VINCULADOS
2010	6.098.068,01	12.844,51	32.731,76	24.568,46	180.071,23	36.374,70
2011	12.597.526,81	55.685,44	47.201,74	23.682,29	51.365,74	97.394,15
2012	16.675.420,36	26.159,49	287,95	27.304,46	31.425,76	46.381,73
2013	26.669.047,44	29.008,65	69.796,92	0	110.248,63	119.435,29
2014	65.472.102,53	33.099,70	183.330,42	0	234.130,13	190.519,47
2015	116.198.510,28	43.407,59	222.700,80	0	2.697.707,72	255.206,40
2016	134.887.805,30	66.292,36	215.878,80	0	2.662.325,97	252.442,71
2017	102.332.527,56	36.152,42	187.366,56	0	1.793.735,65	80.390,78
2018	53.161.619,40	18.271,24	100.943,87	0		- 15.648.212,92
2019	57.718.258,55	38.827,66	98.812,90	16.394,96		- 17.717.291,02
2020	35.522.402,08	6.206,27	30.530,50	3.953,45		- 1.733,64

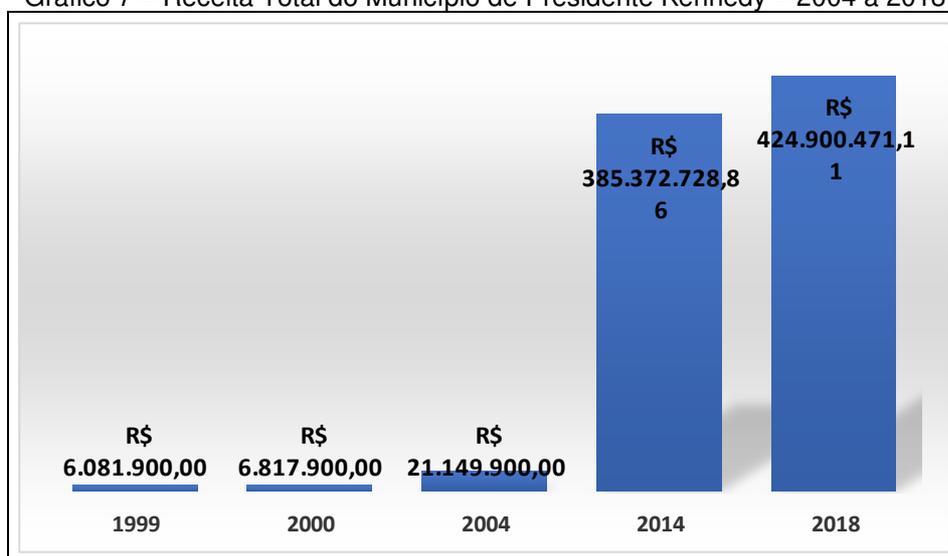
Fonte: Elaborada pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

3.4 A ATUAÇÃO TRIBUTÁRIA VINCULADA AO FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao Município é atribuída a função de arrecadar receitas próprias, que servirão para custear serviços públicos, todavia, muitos Municípios não possuem recursos próprios que permitam atuar nas demandas da sociedade, e neste contexto está o Município de Presidente Kennedy, que, conforme já demonstrado, possui receita própria baixa, todavia, possui uma elevada receita orçamentária, decorrente das transferências de recursos dos royalties.

Sobre esse aspecto, conforme dados constantes na revista Finanças dos Municípios Capixabas dos anos de 1999, 2000, 2004, 2014 e 2018, cujos dados são extraídos dos balanços municipais coletados no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), é possível identificar o impacto que os royalties possuem no orçamento do Município de Presidente Kennedy-ES ao se fazer uma análise da receita antes e depois do recebimento da compensação financeira dos royalties.

Gráfico 7 – Receita Total do Município de Presidente Kennedy – 2004 a 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base nas finanças dos Municípios Capixabas (2021).

Assim, após análise dos dados orçamentários apresentados, tornou-se relevante destacar o valor e o percentual que as despesas custeadas com as receitas advindas dos Royalties possuem no orçamento do Município de Presidente

Kennedy, para fazer face as execuções orçamentárias, conforme demonstrado na Tabela 08.

Tabela 8 – Execução das Despesas Orçamentárias no Município de Presidente Kennedy – 2010 a 2020

Ano	ROYALTIES	DEMAIS DESPESAS	Total
2010	55.183.665,95	39.032.102,62	94.215.768,57
2011	59.514.521,84	53.605.397,13	113.119.918,97
2012	45.606.025,30	28.975.464,43	74.581.489,73
2013	43.946.646,52	30.316.964,54	74.263.611,06
2014	65.441.038,21	34.691.161,61	100.132.199,82
2015	109.990.017,26	35.961.178,81	145.951.196,07
2016	188.570.527,16	41.749.271,04	230.319.798,20
2017	183.938.952,32	40.942.098,04	224.881.050,36
2018	203.763.193,18	41.428.512,04	245.191.705,22
2019	160.849.006,45	47.501.035,12	208.350.041,57
2020	195.364.522,89	47.903.909,47	243.268.432,36

Fonte: Elaborada pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

Como se destaca na execução orçamentária, os recursos advindos das transferências dos Royalties possuem participação relevante no financiamento das políticas públicas executadas no Município de Presidente Kennedy, uma vez que, entre os anos de 2010 a 2013, foi responsável por cerca de 50% a 60% do total das despesas realizadas naqueles anos, já nos anos de 2015 a 2018, o total de gastos custeados com os recursos dos royalties representou de 70% a 83% do total das despesas orçamentárias.

Tabela 9 – Percentual da Execução das Despesas Orçamentárias no Município de Presidente Kennedy – 2010 a 2020

Ano	ROYALTIES	DEMAIS DESPESAS
2010	58,57%	41,43%
2011	52,61%	47,39%
2012	61,15%	38,85%
2013	59,18%	40,82%
2014	65,35%	34,65%
2015	75,36%	24,64%
2016	81,87%	18,13%
2017	81,79%	18,21%
2018	83,10%	16,90%
2019	77,20%	22,80%
2020	80,31%	19,69%

Fonte: Elaborada pela autora com base na divisão de Contabilidade (2021).

Já nos anos de 2019 e 2020 houve uma redução, que, conforme destacado pela Revista Finanças Capixaba (2020, p. 5), os “royalties, por sua vez, descreveram recuo de 21,9% em 2019, quando ficaram em R\$ 715,5 milhões, números que foram

reflexo tanto do declínio da produção estadual como dos preços internacionais do petróleo”.

Convém destacar que, um dos fatores para a redução foi o fato de que no ano de 2019 estabeleceu-se um acordo de unificação do Parque das Baleias, entre a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e a Petrobrás, o que resultou na integração ao Novo Campos de Jubarte das áreas de Jubarte, Baleia Azul, Baleia Franca, partes de Cachalote e Pirambu, na Bacia de Campos, e com a unificação dos campos, a ANP, por meio da Nota Técnica SPG nº 10/2019, restou definido novos percentuais de confrontação dos municípios, em que Marataízes passou a ter o percentual de 37,775%, Itapemirim 32,30%, Presidente Kennedy 29,60% e Piúma 0,32% da Produção.

Assim, pelo que se constatou, entre o período de 2010 a 2020, a maioria das despesas foram custeadas com recursos dos royalties, sendo relevante, com base nesses dados, que o Município de Presidente Kennedy adote medidas que visem o aumento da arrecadação própria, uma vez que, os recursos advindos da exploração de petróleo possuem caráter volátil, finito e incerto.

Sobre esse aspecto, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo se manifestou nos autos do Processo TC 03488/2020 (2021), para que os Municípios priorizem o direcionamento dos recursos da compensação financeira de Royalties “para a realização de Investimentos públicos, ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, salvaguardando, com isso, as futuras gerações”.

Registra-se que, recursos dos Royalties de Petróleo possuem duas limitações nos termos do art. 8 da Lei nº 7.990/89⁵, proibindo, assim, a destinação dos referidos recursos para o pagamento de dívidas que não sejam provenientes da União e suas

⁵ Após a promulgação da Constituição Federal, até o início do ano de 2000, duas normas federais possuem relevância acerca do tema: (i) a Lei nº 7.990/1989, que foi regulamentada pelo Decreto Nº 01/1991; e (ii) a Lei nº 9.478/1997, a qual conceituou as quatro espécies de participações governamentais devidas pela exploração do petróleo e gás natural: o bônus de subscrição, royalties ou compensação financeira, participação especial e o pagamento pela ocupação ou retenção de área, além de definir os beneficiários e os critérios de distribuição. A lei alterou a redação do art. 27 da Lei nº 2004/1953, inserindo modificações ao marco legal vigente.

entidades, bem como para o pagamento do quadro permanente de pessoal, ressalvado o custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), especialmente na Educação Básica Pública em tempo integral, inclusive aquelas relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na Rede Pública, o que dá aos gestores uma certa liberdade para a sua utilização (BRASIL, 1989).

Deste modo, é necessário que haja prudência na geração das despesas públicas que possuem como fonte de recursos as receitas dos royalties, o qual se revela como um recurso volátil, uma vez que, respeitam as regras de mercado, além da característica de ser um recurso finito, por tratar-se de recurso que se esgotará, em face a cessação da exploração, ou em razão de alterações na legislação que trata da distribuição, como já ocorreu no ano de 2019.

E, nesse sentido, devem ser priorizadas as receitas advindas da atuação do próprio Município, sejam mediante ação direta, como as advindas de impostos próprios, seja as decorrentes de transferências governamentais, cujo fatos geradores ocorrem em âmbito municipal, como são os casos do ICMS, IPVA, ITR, a fim de permitir autonomia financeira no tocante a elevada arrecadação.

4 A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY

4.1 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

Toda e qualquer gestão, a priori, deve possuir amparo legal, visando legitimar todas as ações dela decorrentes e, no Município de Presidente Kennedy, foi editada a Lei Municipal nº 806/2009, que dispõe sobre a estrutura administrativa Municipal, do qual consta à Secretaria Municipal de Fazenda, que possui a seguinte diretriz e estrutura organizacional

DA SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA

Art. 22 A Secretaria Municipal de Fazenda é um órgão ligado diretamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo como âmbito de ação o planejamento, a coordenação, a execução e o controle das atividades referentes à contabilidade, tesouraria, tributação, fiscalização e arrecadação dos tributos e rendas do Município e à participação na elaboração do Orçamento e da Programação Financeira de Desembolso em articulação com a Secretaria de Planejamento, dentre outras atividades correlatas.

Art. 23 As atividades da Secretaria Municipal da Fazenda serão executadas através dos seguintes órgãos:

I - Direção Geral de Tesouraria

a) Divisão de Controle Financeiro

II - Divisão Contabilidade

III - Divisão de Arrecadação Tributária

IV - Coordenação de Prestação de Contas Diversas (PRESIDENTE KENNEDY, 2009b, p. 7)

Desse modo, constatou-se que, na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Fazenda, houve tão somente a criação da Divisão de Arrecadação Tributária, sem as ramificações de funções, assim, não há estrutura definida em Lei para a execução das diversas atividades voltadas para a arrecadação municipal.

A Lei Municipal nº 806/2009 não regulamentou, de forma suficiente, em seu artigo 23, III, a organização da Administração Tributária, uma vez que, não há previsão de setores específicos ou mesmo uma execução coordenada com às seguintes atividades: fiscalização e lançamento de tributos; cobrança do crédito tributário, cadastro e atendimento de contribuintes; e gestão da dívida ativa.

Assim, a estrutura da Administração Tributária, atividade precípua ao funcionamento do ente público, deve estar suficientemente regulamentada pelo Município, de forma que suas atividades desenvolvidas estejam respaldadas em lei, uma vez que, a regulamentação da Administração Tributária, através de uma adequada distribuição de competências típicas aos setores criados para o seu desempenho, eleva a organização das tarefas e, por conseguinte, a eficiência administrativa.

Sobre esse aspecto, através da Lei Municipal nº 806/2009, constatou-se a previsão apenas do cargo de Chefe de Divisão de Arrecadação Tributária, integrante da estrutura da Administração Tributária municipal, cujas atribuições respectivas estão fixadas por meio do Decreto nº 52/2017.

Cargo: CHEFE DE DIVISÃO DE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

6. Atribuições típicas: Dirigir a administração tributária do Município de modo a evitar evasão de receitas em parceria com o Secretário Municipal da Fazenda.

- * Aplicar do disposto no Código Tributário Municipal e demais legislações complementares;
- * A organizar e manutenção do Cadastro de Contribuintes do Município;
- * A orientar aos contribuintes quanto ao cumprimento de suas obrigações fiscais;
- * Propor a fixação das tarifas e tributos municipais e suas alterações, sempre que necessário;
- * Elaborar os cálculos devidos e o lançamento e/ou digitação de todos os impostos, taxas e contribuições de melhoria, promovendo as baixas, assim que foram liquidados os débitos correspondentes;
- * Executar e providência à emissão de Alvarás de Licenças para funcionamento do comércio, da indústria e das atividades profissionais liberais, enviando-as ao Secretário Municipal de Finanças para autorização;
- * A fiscalizar o funcionamento das atividades industrial, comercial e serviços em estabelecimentos e nas vias públicas;
- * A promover da localização do comércio ambulante e divertimentos públicos em geral;
- * Preparar e fornecer certidões negativas;
- * Emitir e entrega de carnês de cobrança de tributos, obedecidos os prazos estabelecidos no calendário fiscal;
- * A fiscalizar o cumprimento do Código Tributário Municipal, lavrando, conforme o caso, notificação, intimação e auto de infração, quando da não observância às normas fiscais estabelecidas;
- * Inscrever em Dívida Ativa dos contribuintes em débito com o Município,
- * Enviar processos à Procuradoria Geral do Município, objetivando a cobrança judicial e administrativa da Dívida Ativa;
- * Analisar e adotar as providências de todos os casos de reclamações quanto aos lançamentos efetuados;
- * A elaborar e atualizar o Cadastro Imobiliário Municipal, em articulação com as Secretarias Municipais;
- * A elaborar, na forma da legislação em vigor, de cálculos do valor venal dos imóveis, com o lançamento dos tributos devidos;
- * Orientar, em épocas próprias, da inscrição e renovação de inscrição dos contribuintes do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, promovendo a organização do respectivo Cadastro Fiscal;

* Desempenhar outras atribuições afins (PRESIDENTE KENENDY, 2017, p. 21).

Nesse viés, ainda deve ser destacado que, para a atuação da Gestão Tributária no Município de Presidente Kennedy, há cargos de Fiscal de Arrecadação que foram aproveitados para o cargo de Auditor Fiscal, sendo no total de 08 servidores na carreira de Auditor Fiscal, dos quais, apenas 05 atuam na fiscalização e arrecadação dos tributos municipais, cuja exigência do nível de escolaridade para sua ocupação é Nível Médio.

Assim, destaca-se que a Administração Tributária Municipal é uma atividade essencial ao funcionamento do Estado e deve ter suas atividades de fiscalização tributária exercidas por servidores efetivos investidos em carreiras específicas.

Deste modo, a definição expressa de atribuições e competências se torna elemento inerente e essencial ao efetivo exercício dos cargos públicos, e deve ser estipulada no ato de criação, atendendo ao Princípio da Legalidade, em que a Administração Pública e seus agentes só podem praticar atos que estejam estritamente embasados e autorizados na lei.

Desta forma, não há no Município de Presidente Kennedy normativo legal que disponha sobre as competências internas do setor responsável pela arrecadação, não há uma distribuição de competência entre setores dentro da própria Divisão de Arrecadação Tributária, o que acarreta na ausência de rotina procedimental para proceder com a Gestão Tributária Municipal. Deste modo, deve a Administração Pública Municipal regulamentar a estrutura administrativa tributária, de modo a viabilizar o desempenho legítimo e eficiente das competências que lhe foram atribuídas constitucionalmente.

Assim, a Divisão de Arrecadação Tributária do Município de Presidente Kennedy, que é o órgão responsável pelos procedimentos relacionados à tributação e arrecadação dos tributos em âmbito Municipal, não conta com estrutura legislativa, física e organizacional que permita o exercício da Administração Tributária, sendo importante verificar o que dispõe o art. 37, incisos XVIII e XXII, o qual ordena que a Administração Tributária Municipal é atividade essencial ao funcionamento do

Município, e deve ter as suas atividades – dentre as quais se encontra a de fiscalização tributária - exercidas por servidores efetivos investidos em carreiras específicas, que no Município de Presidente Kennedy era a de Fiscal de Arrecadação, no entanto, no ano de 2019, houve a modificação para Auditor Fiscal, em consonância a orientação do TCEES.

4.2 A ESTRUTURA CADASTRAL CONSTANTE NA DIVISÃO DE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY

Assim, para melhor evidenciar a gestão tributária do Município de Presidente Kennedy-ES, destaca-se que a administração tributária Municipal envolve a arrecadação de Impostos e Taxas, que através de dados extraídos do Sistema Tributário disponibilizados pela Divisão de Arrecadação Tributária é possível evidenciar 06 modalidades de cadastros: o cadastro Avulso, o cadastro de cemitério, o cadastro de CRC, o cadastro Econômico, o cadastro eventual e o cadastro imobiliário, conforme Tabela 10.

Tabela 10 – Total de Cadastro no Sistema Tributário do Municipal

CADASTRO	QUANTIDADE
AVULSO	20
CEMITÉRIO	311
CRC	385
ECONÔMICO	1.348
EVENTUAL	4.372
IMOBILIÁRIO	26.399

Fonte: Elaborada pela autora com base na divisão de Arrecadação Tributária (2021).

Deste modo, torna-se relevante detalhar de forma objetiva cada cadastro, deste modo, o cadastro Avulso compreende os cadastros feitos apenas para atividades transitórias, como as atividades circenses; o cadastro de cemitério é realizado para fins de lançamento das taxas inerentes aos serviços no cemitério, conforme tabela 7, constante no anexo do CTM; o cadastro de CRC trata-se de registro referente ao Certificado de Registro Cadastral, do Sistema Único de Cadastro de Fornecedores do Município de Presidente Kennedy, sob o qual o Município impõe, para sua emissão, uma taxa anual; o cadastro Econômico é válido para todas as pessoas que exercem atividades econômicas no Município; o cadastro eventual é realizado para fins de emissão de certidões negativas, que atualmente não são mais cobradas e,

por fim, o cadastro imobiliário, que é realizado através de elaboração do Boletim de Cadastro Imobiliário (BCI), para fins de arrecadação do IPTU.

Importa destacar que, em razão da extensa faixa territorial do Município, apenas uma pequena fração desta área foi considerada por Lei como Urbana, a qual recai as cobranças de Tributos Municipais, totalizando então, 15 áreas, que representam o total de 24.315 inscrições imobiliárias, consoante a Tabela 11.

Tabela 11 – Total de Inscrições Imobiliárias no Sistema Tributário do Município de Presidente Kennedy

LOTEAMENTOS	
NOME	QUANTIDADE DE INSCRIÇÕES
CIDADE BALNEARIO SOLIMAR	10.679
ORESTES BAHIENSE	220
NOVO MAR	159
SOL E MAR	2.858
CENTRO	151
MORADA DAS NEVES	4.173
MORADA DO SOL	1.737
NOVA MAROBÁ	465
PRAIA DAS NEVES	1.835
PRAIA DE MAROBÁ	810
RESIDENCIAL ORESTES BAIENSE	328
RECANTO DAS NEVES	805
LOTEAMENTOJR	36
RESIDENCIAL OLIVEIRA	17
LOTEAMENTO PALMERINO HORA	42
TOTAL	24.315

Fonte: Elaborada pela autora com base na divisão de Arrecadação Tributária (2021).

Convém mencionar que, o quantitativo apresentado na Tabela 11 não corresponde ao que foi informado no relatório de inscrições imobiliárias constante na Tabela 12, qual seja, de 26.399 inscrições, sendo então, divergentes as informações extraídas dos relatórios emitidos pela DAT.

Ainda convém destacar que, as inscrições imobiliárias da empresa FERROUS ADMINISTRACAO PORTUARIA LTDA correspondem a 1.073 inscrições imobiliárias pertencentes ao Loteamento Morada das Neves, que não constaram no relatório individualizado dos loteamentos disponibilizados para a pesquisa, entretanto, constam como inscrições imobiliárias, como demonstrado na Tabela 11, mas, mesmo

assim, somados os valores da Tabela 11 com as inscrições da Ferrous, não se atinge o computo das inscrições imobiliárias da Tabela 12.

Ainda, através de relação de imóveis por ordem numérica, apresentados na Tabela 12, é possível confirmar a divergência entre os relatórios quanto ao quantitativo de inscrições imobiliárias.

Tabela 12 – Relação de Imóveis no Sistema Tributário do Município de Presidente Kennedy

RELAÇÃO DE IMÓVEIS	
SITUAÇÃO	QUANTIDADE
Ativo	26493
Inativo	114
Baixado	22
Suspenso	82
TOTAL	26.711

Fonte: Elaborada pela autora com base na divisão de Arrecadação Tributária (2021).

Conforme as informações constantes na Tabela 12, há mais inscrições imobiliárias do que habitantes no Município de Presidente Kennedy, e isso se deve ao fato de que a maioria dos proprietários não residem no Município, são de outros Estados, em especial do Estado de Minas Gerais, conforme informação da DAT.

A DAT ainda esclareceu que, muitas das inscrições imobiliárias estão cadastradas ainda em nome dos loteadores, o que dificulta ainda mais a atuação do órgão fazendário na arrecadação, uma vez que, não ocorre a formalização do pagamento dos tributos, arguindo os loteadores que as áreas já foram vendidas, deste modo, não reconhecem o cumprimento da obrigação tributária, acarretando então, em numerosas execuções fiscais.

Assim, a Secretaria Municipal de Fazenda informou que já foram abertos processos que visem o georreferenciamento, todavia, houve a necessidade de adequações ao Termo de Referência, razão pela qual o processo foi cancelado, e está na iminência de ser aberto um novo processo.

A imagem 3, extraída do sistema de Software da DAT, retrata o elevado número de inscrições imobiliárias em nome de um único proprietário, dificultando assim, a atuação do fisco municipal na arrecadação tributária do IPTU.

Figura 3 – Relação de Inscrições por Pessoa/Contribuinte

 Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy Secretaria Municipal da Fazenda Endereço : RUA ATILA VIVACQUA, 79, CENTRO - PRESIDENTE KENNEDY. - ESPIRITO SANTO Email : tributacao@presidentekennedy.es.gov.br Telefone : 2835351900 CNPJ : 27.165.703/0001-26 10 - Quantidade de Inscrições por Pessoa 26/03/2021 12:54:50		
Codigo da pessoa	Nome	Quantidade
0002083	PREDIAL ITABIRANA LTDA	5844
0001440	MERCANTIL DE IMOVEIS LTDA	1519
0013815	FERROUS ADMINISTRACAO PORTUARIA LTDA	1072
0002125	CARPENTIERI IMOVEIS LTDA	566
0011319	CIGEL - CONSTRUTORA E INCORPORADORA SAO GERALDO LTDA	471
0002588	JACINTO MARINHO RODRIGUES	393
0000168	PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY	359
0000171	ESTADO DO ESPIRITO SANTO	299
0007192	SOL E MAR EMP IMOBILIARIOS LTDA	249
0002331	VITORIA MARCIA BRASIL MARZANO	237
0011338	COMPROFAR S.A. ADMINISTRADORA DE BENS	234
0002679	PREDIAL ITABIRANA	218
0007193	JOAO GILBERTI SARTORIO	215

Fonte: Divisão de Arrecadação Tributária (2021).

Cabe ainda destacar que, algumas das áreas loteadas não possuem infraestrutura que permita aos moradores sua instalação e, em alguns casos, já existe vegetação de restinga, classificada como vegetação primária e, nos termos do art. 30 da Lei 11.428/2006, é vedado o seu corte para fins de loteamento, o que impede que haja melhoria nas áreas por parte dos seus proprietários e, por conseguinte, o cumprimento de suas obrigações tributárias perante o fisco Municipal.

Para melhor descrição, a Figura 4 reflete toda extensão litorânea do município, sendo destacada as áreas loteadas no Município de Presidente Kennedy.

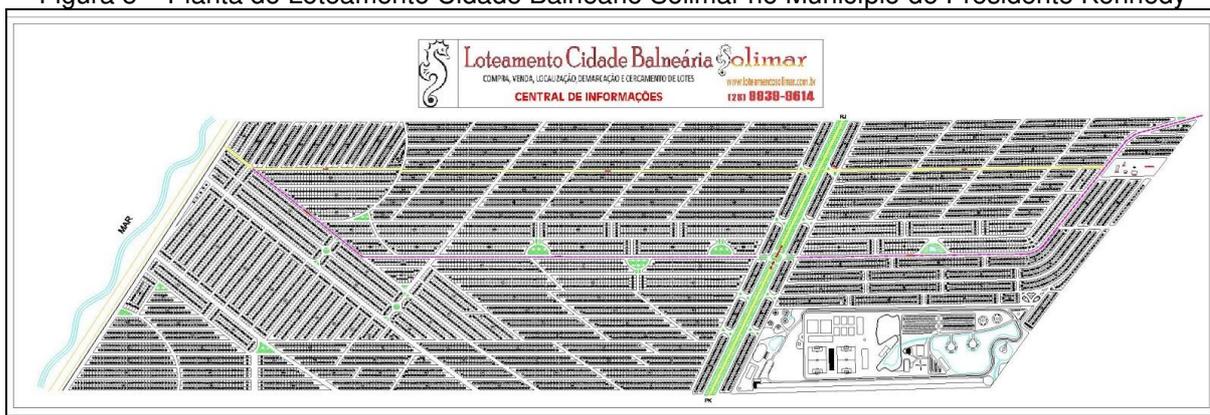
Figura 4 – Área litorânea loteada pelo Município de Presidente Kennedy



Fonte: Adaptado pela autora a partir de dados do Google Earth (2021).

Destaca-se, a título exemplificativo, uma área loteada, o chamado loteamento “Cidade Balneário Solimar”, aprovado através do Decreto nº 23, de 30 de outubro de 1980, ao qual a Figura 5 representa a planta do Loteamento e a Figura 6 a atual situação da área, através de imagem extraída do google Earth, em que se constata que na faixa litorânea não há demarcações de ruas, e há uma vegetação de restinga.

Figura 5 – Planta do Loteamento Cidade Balneário Solimar no Município de Presidente Kennedy



Fonte: Extraído do site <http://loteamentosolimar.blogspot.com/p/postagens.html> (2021).

Figura 6 – Recorte do Loteamento Cidade Balneário Solimar no Município de Presidente Kennedy



Fonte: Adaptado pela autora a partir de dados extraídos do Google Earth (2021).

Deste modo, destaca-se que, dentre as 26.399 inscrições imobiliárias, 794 estão localizadas na sede do município, todas com edificações, 1.835 estão localizadas na Praia das Neves e 1.275 estão localizadas na Praia de Marabá/Nova Marobá, também edificada e pertencente a moradores do Município, conforme Tabela 11. Deste modo, apenas 3.904 inscrições efetivamente possuem imóveis edificados, as outras 22.495 inscrições estão cadastradas perante o Município e não possuem qualquer benfeitoria.

Tabela 13 – Relação de Imóveis Edificados no Município de Presidente Kennedy

LOTEAMENTOS	
NOME	QUANTIDADE DE INSCRIÇÕES
ORESTES BAHIENSE	220
CENTRO	151
NOVA MAROBÁ	465
PRAIA DAS NEVES	1.835
PRAIA DE MAROBÁ	810
RESIDENCIAL ORESTES BAIENSE	328
LOTEAMENTOJR	36
RESIDENCIAL OLIVEIRA	17
LOTEAMENTO PALMERINO HORA	42
TOTAL	3904

Fonte: Elaborada pela autora com base em dados da divisão de Arrecadação Tributária (2021).

Além disso, convém pontuar que, os dados registrados no cadastro imobiliário constante na DAT não identificam plenamente o contribuinte, o que dificulta a responsabilização por inadimplemento, o que também é fator que interfere diretamente na gestão tributária e, conseqüentemente, na arrecadação.

Assim, para a efetiva arrecadação, é de responsabilidade da gestão fiscal o lançamento de ofício do IPTU, o qual depende da existência de um cadastro imobiliário como sua base de cálculo, que corresponda de forma fidedigna ao imóvel. Deste modo, a desatualização dos cadastros imobiliários implica em perda no recolhimento de receita para o Município, uma vez que, alguns imóveis tributáveis estão registrados com informações que não representam a realidade e, conseqüentemente, em flagrante desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Registra-se que, compete ao Município de Presidente Kennedy ações voltadas para o recadastramento geral dos imóveis, através de procedimentos mínimos de atualização permanente do cadastro, visando promover uma cobrança isonômica do imposto em seu território.

Nesse sentido, é razoável conceituar como cadastro imobiliário fidedigno aquele que é atualizado por dados produzidos pela própria administração municipal, através de licenciamentos de obras, concessão de “habite-se”, concessão de alvarás de

funcionamento, e por dados obtidos de terceiros, através de celebração de convênio ou outro meio legal.

Cabe ainda destacar que, na área litorânea, em especial na região do loteamento “Cidade Balneário Solimar”, há a expectativa de um grande investimento, a instalação do Porto Central de Presidente Kennedy.

Figura 7 – Localização do Porto Central no Município de Presidente Kennedy



Fonte: Porto Central (2021).

Assim, ao analisar a área em que será instalado o Porto Central, evidencia-se que este será sediado na área definida pela Lei Municipal nº 798, de 26 de dezembro de 2008, que criou o Distrito Industrial, destinado a atividades complementares e/ou correlatas às atividades industriais, em especial, atividades de comércio, serviços portuários, serviços de transporte e serviços de logística, visando o desenvolvimento econômico e social do Município de Presidente Kennedy, por meio do incremento de atividades industriais e outras atividades complementares e/ou correlatas na região (PRESIDENTE KENNEDY, 2008b).

Deste modo, ainda em função do investimento, buscou-se, na Legislação Municipal, acerca de quais investimentos voltados para a arrecadação municipal já foram implantados ou não, sendo então constatado a edição da Lei Complementar nº 23,

de 22 de dezembro de 2020, que estabeleceu a concessão de incentivos econômicos e fiscais para o desenvolvimento de atividades econômicas e geração de emprego no Município, dos quais se destaca a isenção e/ou redução de tributos municipais (PRESIDENTE KENNEDY, 2020a).

O projeto trata-se de um Terminal Portuário Especializado na Exportação de Minério de Ferro, com uma infraestrutura marítima de primeiro mundo, com ponte de acesso, quebra-mar, píer de embarque, uma retroárea dotada de planta de filtragem e de pátios de armazenagem de minério, estruturas administrativas e de apoio a operação, áreas de alojamentos, canteiros de obra, canal de navegação, bacia de evolução, área de drenagem e área de descarte (PORTO CENTRAL, 2013).

O investimento de alto porte, que se encontra em fase final de liberação por parte do IBAMA em parceria da Ferrous com a TPK Logística, o Porto Holandês de Roterdã e do Governo Capixaba, tem a pretensão de se tornar o maior complexo portuário privado do país, teve, neste período de análise ambiental, modificações quanto a sua propriedade.

Figura 8 – Imagem do Porto Central de Presidente Kennedy



Fonte: Porto Central (2021).

Ainda deve se destacar que, para fins de apuração do valor dos Impostos, dentre eles o IPTU e o ITBI, existe a Planta Genérica de Valores (PGV), que é a base de cálculo do IPTU, sendo então, o valor que, juntamente com a alíquota, indicará o valor a ser lançado pelo Município a determinado imóvel.

Nesse sentido, a PGV deve conter fatores que segreguem os imóveis a partir de certas características, como a depreciação do logradouro; testada; limitação pedologia; topografia; entre outros, os quais podem variar em função das peculiaridades de cada Município.

Assim, no âmbito do Município de Presidente Kennedy, o CTM estabeleceu que a base de cálculo para cobrança de IPTU é o valor venal do imóvel, a partir da apuração de índices e coeficientes, estes definidos em tabelas constante no Anexo II do CTM, e que dentre as quais consta a existência do Fator-Localização, que reflete na relação percentual entre o valor-base do Município e o valor do m² do terreno obtido através da PGV, entretanto, após consulta a DAT, existe processo visando a classificação dos valores do m² do terreno entre os diversos logradouros e seus correspondentes fatores de localização.

Registra-se que até a regularização da atualização da PGV, a desatualização permite a ocorrência de inconsistência em relação aos valores apurados pelo órgão fazendário, uma vez que, enquanto o valor venal para aferição da base de cálculo e cobrança do IPTU sofre defasagem em relação aos valores praticados no mercado imobiliário municipal, acarreta-se potencial perda de receita.

Tal assertiva se pautava no fato de que as fórmulas para o cálculo do IPTU incidem sobre a Valor Base do Terreno, estabelecido no Anexo II do CTM, e vigorando até os dias atuais, de forma insubsistente e sem refletir a realidade praticada no mercado, o que acarreta em potencial perda de receita.

Sendo ainda importante destacar que, a elaboração e revisão da PGV deve ter por base um cadastro imobiliário fidedigno, tendo como pré-requisito necessário, o recadastramento imobiliário, visto que o cadastro fidedigno é condição primordial para a efetividade da PGV, sob pena da administração promover um desperdício de recursos administrativos e financeiros.

Convém ainda destacar que, a PGV é elemento determinante para a apuração da base de cálculo do ITBI, uma vez que este será efetuado através da ação fiscal de

avaliação tributária, nos termos do art. 19 do Decreto 133, de 10 de dezembro de 2019 (PRESIDENTE KENENDY, 2019).

O TCEES, em auditoria, identificou que o IPTU é lançado, atualmente, com base de cálculo em valores aquém dos avaliados para fins de ITBI, em razão da ausência de revisão da PGV, uma vez que este deveria refletir a realidade imobiliária do Município (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2019).

Para tal, através de uma amostragem em guias de ITBI dos anos de 2018 e 2019, o TCEES constatou que há uma discrepância no valor avaliado do imóvel, quando este é comparado com o valor venal cadastrado na base de dados da DAT, para cobrança de IPTU, conforme Tabela 14.

Tabela 14 – Comparativo dos valores da PGV para ITBI e IPTU

IMÓVEL	VALOR VENAL PARA CÁLCULO DE IPTU (R\$)	AValiação DA DAT PARA CÁLCULO DO ITBI (R\$)
1	9.220,80	45.000,00
2	16.136,41	40.000,00
3	16.136,41	60.000,00
4	75.727,73	353.600,99

Fonte: TCEES (2019).

O TCEES destacou que, o valor venal atribuído aos imóveis, em relação aos preços praticados no mercado, está desconforme, alertando ao Município quanto a necessária revisão da PGV em periodicidade razoável, a fim de mitigar a defasagem existente, uma vez que, o ciclo de avaliação recomendado para atualização da PGV em municípios com até 20.000 habitantes é de 8 anos. Neste modo, na medida em que a PGV se mostra defasada em relação às alterações, compromete o lançamento do IPTU e do ITBI.

É importante destacar que, a revisão da PGV deve ter por base um cadastro imobiliário fidedigno, que ocorrerá após o recadastramento imobiliário, visto que o cadastro fidedigno é condição primordial para a efetividade da PGV, sob pena de a administração promover um desperdício de recursos administrativos e financeiros.

4.3 AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTOS FISCALIZATÓRIOS DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY

De acordo com o inciso III do art. 30 da CF c/c art. 194 do CTN, ao Município foi conferida a obrigação de fiscalizar os tributos de sua competência. Assim, cabe à Administração a busca pela efetiva arrecadação, devendo implantar mecanismos voltados à fiscalização das atividades de arrecadação.

A ação de fiscalizar deve ser aplicada a todos os que possuem a obrigação legal de pagamento de tributos, em especial aqueles que tenham grande potencial de arrecadação e/ou que representem elevado risco de sonegação. A fiscalização com foco na arrecadação e na potencialidade de risco de sonegação é uma das características que diferencia a moderna fiscalização da fiscalização tradicional.

Registra-se que, após obtenção de informações da DAT, evidenciou-se que não é realizado procedimento fiscalizatório junto aos contribuintes, em especial aos que atuam na prestação de serviços, que em regra, são obrigados ao pagamento do ISSQN, além disso, não ocorre sequer o monitoramento da arrecadação do imposto, ou procedimentos capazes de aferir regularmente a movimentação econômica das instituições bancárias para fins de constituição do ISSQN.

É relevante destacar a ausência de fiscalização do órgão fazendário no lançamento do ITBI, que permita o confronto do valor da base de cálculo do imposto declarado pelo contribuinte com o valor de mercado do imóvel objeto de transmissão, o qual permitiria o arbitramento do valor do imóvel caso se identifique inconsistência, sempre mediante regular processo administrativo.

Desse modo, a ausência de fiscalização pode ensejar ao órgão fazendário a possível configuração de ato de improbidade administrativa, por agir negligentemente na arrecadação de tributo, nos termos do inciso X, art. 10 da Lei nº 8.429/92 e perda potencial de receita pela decadência do imposto não lançado, relativo às atividades cartorárias até o deslinde da controvérsia judicial; Ineficiência da fiscalização tributária para o combate à sonegação fiscal e impactos negativos na arrecadação municipal (BRASIL, 1992).

4.4 DA AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO PARA ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS INADIMPLIDOS

O Município de Presidente Kennedy, conforme informação da Divisão de Arrecadação Tributária, não vem ajuizando ação de execução fiscal, a fim de cobrar os créditos tributários decorrentes dos tributos, e em razão disso, ocorre a prescrição dos créditos inscritos em Dívida Ativa referentes a cada tributo.

Ocorre que, através da Lei Municipal nº 1.110, de 27 de dezembro de 2013, o Município fixou o valor mínimo para ajuizamento de ação de Execução Fiscal, objetivando a cobrança de Dívida Ativa em âmbito Municipal, restando fixado o valor de 22 (vinte e duas) unidades Padrão do Município – UPM/PK - o valor mínimo para ajuizamento da Execução Fiscal, sendo tal limite considerado a soma dos débitos consolidados das inscrições reunidas, ou seja, poderá ocorrer a soma de mais de uma inscrição imobiliária em nome do mesmo contribuinte para fins de execução fiscal (PRESIDENTE KENNEDY, 2013a).

A inscrição em dívida ativa é obrigatória na medida em que é imprescindível à execução fiscal, uma vez que, por meio da inscrição, é que se constitui Certidão de Dívida Ativa, título executivo previsto no art. 784, IX do CPC. O art. 2º, §3º da Lei 6830/80, determina que a inscrição em dívida ativa seja feita pelo órgão competente para apurar a certeza e liquidez do crédito, bem como prevê expressamente um dever para o ente público (BRASIL, 1980).

Ainda o art. 2º, § 5º, III da Lei 6830/80, determina que a certidão de Dívida Ativa apresente a origem e a natureza da Dívida, no caso do Município de Presidente Kennedy, a dívida é oriunda tanto do inadimplemento do IPTU e ISS quanto das taxas (BRASIL, 1980).

Ademais, verificou-se, junto à Divisão de Arrecadação Tributária, que após a inscrição em dívida ativa, a qual é feita automaticamente pelo sistema, o procedimento fiscal se depara com a ausência de confiabilidade do cadastro dos contribuintes, o que acarreta em embaraços nos procedimentos para aferição da legalidade, certeza e liquidez dos créditos inscritos, uma vez que, em face da

ausência de cadastramento imobiliário, muitos dos cadastros não possuem todas as informações necessárias para prosseguimento de ação de execução fiscal.

Cabe ainda pontuar que, o Município dispõe de cinco anos para realizar a cobrança judicial do crédito tributário, conforme art. 174 e 156 do CTN, contado da data da sua constituição definitiva, sob pena de sua extinção por prescrição. Desse modo, o crédito tributário já prescrito não mais existe e, por isso, não pode ser cobrado nem arrecadado pelo município (BRASIL, 1966).

Nesse sentido, caberia ao Município possuir organização suficiente para cobrar os respectivos créditos antes que os mesmos prescrevam. Para tanto, deveria adotar todas as diligências cabíveis e viáveis à recuperação do respectivo crédito, sendo necessária a atualização dos cadastros, para posterior ajuizamento da ação de execução fiscal como um meio.

Além disso, a opção pelo ajuizamento da execução fiscal, mesmo como último recurso, também atende a intenção da LRF quanto à obrigatoriedade do ente público alcançar a efetiva arrecadação, como disposto no art. 11, caput (BRASIL, 2000).

Todavia, face a dificuldade, o Município realiza o Programa de Recuperação Fiscal (PROREFIS), tendo o último ocorrido no ano de 2013, após a publicação da Lei nº 1.099, de 17 de setembro de 2013, cuja finalidade do programa é o incentivo à recuperação e regularização dos débitos dos contribuintes junto a Fazenda Municipal, inscritos ou não em dívida ativa, e/ou sob cobrança judicial até uma data definida, que, no ano de 2013, foi até o dia 31/12/2012 (PRESIDENTE KENNEDY, 2013b).

Ainda, o Município publicou a Lei nº 1.478, de 17 de abril de 2020, no qual autoriza o protesto de título executivo judicial e de certidão de dívida ativa e o registro de devedores em entidade que prestem serviços de proteção ao crédito, ou promovam cadastros de devedores inadimplentes, medida relevante para promover o adimplemento das receitas municipais, todavia, ainda não posto em prática em âmbito municipal (PRESIDENTE KENNEDY, 2020b).

5 A POSSIBILIDADE DE ELEVAÇÃO DA CAPACIDADE DE ARRECADAÇÃO

Em razão da presente pesquisa, é notória a deficiência existente na gestão tributária do Município de Presidente Kennedy, uma vez que, o presente estudo permitiu identificar, de forma detalhada, a atuação do órgão fazendário frente a sua competência e capacidade institucional.

Dentre as diversas deficiências constatadas no presente trabalho acerca da arrecadação, qual seja, pela deficiência na estrutura organizacional da DAT, o que diretamente afeta na ausência de regulamentação na organização da Administração Tributária, interferindo na execução coordenada das atividades de fiscalização, lançamento de tributos, cobrança, cadastro e gestão da dívida ativa.

Entretanto, o presente estudo visou abordar as possibilidades a serem incorporadas à gestão municipal, a fim de correção de algumas deficiências detectadas através da presente dissertação, com o objetivo de aprimorar a Administração Tributária do Município e, conseqüentemente, otimizar a gestão e a arrecadação dos tributos municipais.

Assim, frente aos estudos realizados, buscou-se identificar medidas que podem ser sugeridas à Gestão do Município de Presidente Kennedy e, nesse aspecto, Moraes (2016), em estudo sobre os instrumentos utilizados pelo Município de Campos dos Goytacazes-RJ para elevar arrecadação tributária e superar ou minimizar a dependência dos repasses dos Royalties, destacou algumas das principais medidas implementadas pela Secretaria Municipal de Fazenda de Campos dos Goytacazes-RJ ao longo dos últimos anos:

- Reforma Administrativa, com a modificação de cargos e órgãos na estrutura interna da SMF, que passou a se estruturar em três superintendências: i) Superintendência de Atendimento ao Contribuinte; II) Superintendência de Fiscalização; III) Superintendência de Contabilidade. A Superintendência de Atendimento ao Contribuinte é formada pelos seguintes setores: Central de Atendimento ao Contribuinte, Dívida Ativa e Setor de ISS (GissOnline). A Superintendência de Fiscalização, por sua vez, é composta pela Fiscalização

de Rendas, Setor de Taxas, Cadastro Imobiliário e Cadastro de Atividade Econômica;

- Instituição do Sistema Eletrônico de Gestão de Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza para escrituração econômico-fiscal, e emissão de guia de recolhimento por meio de programa de Gerenciamento Eletrônico dos Dados Econômico-Fiscais, no qual, o referido programa, disponibilizado no sítio oficial da PMCG, visa a gestão eficaz e aumento da arrecadação do referido imposto, uma vez que, por meio da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) são capturadas, armazenadas e cruzadas informações fiscais de todos os contribuintes do ISS, permitindo o monitoramento, em tempo real, de informações econômicas, fiscais e estratégicas para o município, de modo a coibir práticas prejudiciais ao erário público, como a sonegação e evasão fiscal, bem como auxilia no recolhimento do tributo a algumas prestadoras de serviço, tais como Bancos, Cartórios, Construção Civil;
- Outra medida adotada foi a realização do protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa tributárias e não tributárias, através de assinatura de Termo de cooperação para protesto com o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB-RJ), o que também foi disciplinado no CTM;
- Além disso, a PMCG celebrou, ainda, convênio junto à Receita Federal do Brasil (RFB) para cruzamento de informações entre o fisco federal e municipal, o que veio a facilitar o trabalho da fiscalização, propiciando a diminuição da sonegação fiscal;
- A SFM realizou o georreferenciamento do Município, que teve por objetivo atualizar o cadastro imobiliário por meio da digitalização de plantas de imóveis, alimentação do banco de dados com fotografias de terrenos, edificações, loteamentos entre outros, identificando novas ruas e bairros para atualização da PGV, além da verificação de construções existentes, permitindo a comparação e averiguação dos dados já cadastrados – o que pode repercutir na base de cálculo do IPTU;
- A SFM ainda promoveu a adequação da Planta Genérica de Valores do Município (PGV), que não era efetuada desde 1992, corrigindo preços com base no Índice de Preço ao Consumidor Acumulado Especial (IPCA-E);

- Ainda houve a criação de programas de incentivo, tais como o “Regularize já”, que visou aos contribuintes o refinanciamento de débitos com desconto de multas e juros, e o “Concilia Campos”, que oportunizou aos contribuintes quitar seus débitos em execução fiscal, incluindo dívidas de IPTU, ISS, taxas, autos de infração e outros impostos.

Ainda na busca por ações que visem a elevar a arrecadação própria, identificou-se estudo realizado por Goes (2016) sobre a eficiência da gestão tributária da Prefeitura Municipal de Aquiraz-CE, em que apontou-se para a implantação e modernização da gestão tributária, a qual consistiu na melhoria da arrecadação própria e na profissionalização do seu corpo funcional, tendo sido adotadas as seguintes medidas para elevar a arrecadação própria, dentre elas:

- A criação de grupos de estudo e trabalho para abordarem diversos temas voltados à concepção, coordenação e execução de ações e projetos voltados a arrecadação tributária municipal;
- A atualização do Código Tributário teve alterações importantes no sentido de impactar positivamente a receita tributária própria, com a Atualização da Planta Genérica de Valores em razão da defasagem que se encontrava, pois, desde o ano de 2005, não sofria atualização, ainda houve a Instituição do IPTU Proporcional a partir do Habite-Se com cobrança do IPTU passando a ser feita de forma proporcional, a partir do “habite-se” ou do “cadastramento *ex officio*”, a Instituição do IPTU Progressivo com o objetivo de combate à especulação imobiliária, evitando que terrenos localizados em áreas importantes para o crescimento das cidades permaneçam sem utilização;
- Aumento da alíquota do Imposto Territorial, passando de 1% para 1,5% e a Criação da Comissão de Avaliação do ITBI, com o objetivo justificado pela necessidade de maior controle, segurança e impessoalidade na avaliação de imóveis e o devido cálculo do ITBI;
- Promoveu a alteração da estrutura de Cargos e Organograma da Secretaria de Finanças com a adequação organizacional para a execução das funções tributárias da secretaria, através da criação de diretorias e chefias;

- Investiu em Equipamentos e Sistemas, com a aquisição de 31 computadores e 02 veículos, e o licenciamento de solução tecnológica informatizada para o município;
- Investiu na capacitação continua dos servidores da gestão tributária, propiciando cursos e treinamentos através do Programa Permanente de Capacitação, destinado ao desenvolvimento profissional dos servidores da Secretaria de Finanças, e na Gratificação de Desempenho Tributário, que tem por objetivo estimular o aumento da produtividade no incremento da receita própria municipal, incluindo multas, juros e dívida ativa;
- Promoveu a normatização dos Procedimentos de Fiscalização às ações que objetivam a verificação do cumprimento das obrigações tributárias por parte do sujeito passivo, relativos aos tributos municipais, podendo resultar em constituição do crédito tributário e aplicação de multas e juros, a Cobrança da Dívida Ativa;
- A instituição do Programa de Educação Fiscal, que envolve basicamente orientação a respeito de políticas fiscais, propiciando a participação do cidadão no funcionamento e aperfeiçoamento dos instrumentos de controles social e fiscal do Estado.

Ao Final da pesquisa, Goes (2016) afirmou que os dados relativos ao período pesquisado revelaram um acentuado e consistente incremento na arrecadação municipal, dando ênfase para os seguintes impostos: IPTU, ISS, ITBI, taxas e dívida ativa tributária, que obtiveram crescimento real acima da inflação, que nos exercícios 2012-2015 chegaram a 113,95% da arrecadação, e mesmo descontando-se 21,76% de inflação, o ganho real foi de 92,19%, configurando-se como resultado relevante e positivo do Programa de Modernização Tributária.

Goes (2016, p. 117) ao final afirmou que, “o valor de acréscimo na arrecadação tributária nos três exercícios analisados (2013, 2014 e 2015), em relação ao ano anterior (2012) chega ao montante de R\$ 43.315.249,13”.

Ainda é possível destacar os estudos realizados por Leôncio (2019), que teve por objetivo verificar de que maneira a arrecadação de competência municipal e as

transferências constitucionais afetam o desenvolvimento local, tendo ao final indicado para a importância da arrecadação própria na composição da receita municipal, a fim de uma melhoria no desenvolvimento local, afirmando que os Municípios com mais autonomia financeira atingem melhores índices de desenvolvimento.

6 CONCLUSÃO

A presente dissertação visou abordar aspectos inerentes a gestão tributária, a fim de pontuar acerca da relevância dos tributos municipais e em que aspectos contribuem para o desenvolvimento do Município.

Assim, através da dissertação, no tocante a atuação do Município frente ao dever de arrecadar, pode ser constatado que o total de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria arrecadados correspondem a uma pequena porção do total da receita corrente, o que não supera o percentual de 05% do total da receita líquida corrente do ano, sendo os maiores valores arrecadados aqueles referentes ao ISSQN.

Devendo ainda ser destacado que, a maior parcela do ISSQN arrecadado pelo Município refere-se à retenção realizada pela Secretaria Municipal de Fazenda, em razão da contratação de empresas para a prestação de serviços de obras e infraestruturas em âmbito municipal, cabendo ainda mencionar a baixa arrecadação do Municípios nos seguintes impostos: IPTU e ITBI.

Ainda, através da dissertação, foi possível evidenciar que as transferências correntes constituem a maior receita orçamentária do Município, no qual os recursos advindos das transferências dos Royalties representaram a maior receita orçamentária constante nas Transferências Correntes e, como consequência, a maior receita constante no orçamento do Município de Presidente Kennedy.

Dados evidenciaram que, entre os anos de 2010 a 2013, a arrecadação dos royalties foi responsável por cerca de 50 a 60% do total das despesas realizadas para aqueles anos, já nos anos de 2015 a 2018, o total de gastos custeados com os recursos dos royalties representaram de 70% a 83% do total das despesas orçamentárias.

Deste modo, foi possível apurar que há um elevado grau de dependência do Município de Presidente Kennedy em relação as transferências federais, em especial as advindas dos Royalties de Petróleo, que pode ser reduzida, caso sejam adotadas medidas em prol da Administração Tributária Municipal.

Ainda, após a pesquisa, pôde ser observado que a Receita Patrimonial possui um elevado destaque no orçamento, e isso é decorrente do fato de que os valores advindos de transferências dos Royalties se destacam, sendo ainda evidenciado que o total das Receita Patrimonial, no ano de 2020, foi 3 vezes maior do que a receita advinda da arrecadação própria dos impostos municipais.

A dissertação ainda abordou sobre a legislação tributária em âmbito municipal, no qual a LC 002/2008 contempla o Sistema Tributário Municipal, bem como disciplina aspectos legais inerentes a cada imposto de forma individualizada.

Já no que se refere a Estrutura Organizacional, a dissertação demonstrou ausência de estrutura na Secretaria Municipal de Fazenda, no qual foi instituída, por lei, a Divisão de Arrecadação Tributária, contudo, sem que houvesse estrutura definida em Lei para a execução das diversas atividades voltadas para a arrecadação municipal, uma vez que, não há distribuição das atribuições a setores específicos, o que permitiria uma execução coordenada na gestão tributária.

Além disso, pode ser demonstrado divergências nos dados cadastrais constantes no sistema de software da DAT, bem como ausência de cadastros fidedignos, o que dificulta a arrecadação dos tributos. Ainda pode ser observado que a PGMV Está desatualizada, causando discrepância dos valores apurados para fins de IPTU e ITBI.

Ainda de acordo com os dados apurados na dissertação, a gestão tributária municipal é ineficiente nos processos de fiscalização, uma vez que, conforme informações apuradas, não ocorre, habitualmente, ações de fiscalização aos contribuintes municipais.

Assim, ao final, os estudos indicam possíveis medidas que podem ser implantadas no Município, que possam contribuir para elevar a receita própria, tendo por base estudos sobre o tema realizados em outros Municípios, dentre as quais é possível citar:

- O protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa tributária ou não tributárias;
- O georreferenciamento, visando o mapeamento de várias áreas da cidade, até mesmo das regiões que ainda não possuem cobrança;
- Atualização do cadastro imobiliário;
- Atualização da PGV;
- Alteração da estrutura de Cargos e Organograma da Divisão de Arrecadação Tributária;
- Capacitação continua dos servidores da gestão tributária;
- Normatização dos Procedimentos de Fiscalização, e
- Criação de Programas de Incentivos.

Deste modo, a presente dissertação não esgota medidas, mas sim, tem por finalidade sugerir, e alertar aos gestores para que evidenciem esforços visando a melhoria da arrecadação dos tributos próprios, ao entender que o Município de Presidente Kennedy deve evoluir no processo e na busca por mudanças das práticas administrativas. Todavia, a base para esse processo requer que o setor fiscal possua servidores capacitados, para o bom desempenho de suas atribuições, estrutura adequada, ágil e informatizada.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R. & ARAUJO, E. A. Capacidade de Gastos dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, n. 4, p. 35-53, abr. 2001.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013.

ATALIBA, Geraldo. **Hipóteses de Incidência Tributária**. 3. ed. São Paulo: RT, 1984.

BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7990.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm; Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012**. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 428.

CAMARGO, C. H. O.; COSTA, D. C. P. **A importância da gestão tributária para a qualidade da gestão municipal**. Disponível em: <https://www.notariado.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Artigo-pos-graduacao-MBA-corrigido-e-aprovado-nota-10.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2019.

CAMPOS, F. O.; ANDRADE, J. C. P. Gestão Pública Municipal: uma análise da composição das receitas municipais, o caso de Ibicarai-BA no período de 2010 a 2015. In: SEMANA DO ECONOMISTA, 6, 2017, Bahia. **Anais...** Ilhéus, Bahia. 2017.

FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS. **Finanças dos municípios Capixabas – 2019**, volume 25. Vitória, ES: Aequus Consultoria, julho/2019. Disponível em: http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas_2019.pdf. Acesso em: 06 dez. 2019.

FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS. **Finanças dos municípios Capixabas – 2020**, volume 26. Vitória, ES: Aequus Consultoria, julho/2019. Disponível em: http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas_2020.pdf. Acesso em: 06 dez. 2020.

FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS. **Finanças dos municípios Capixabas – 2005**. Vitória, ES: Aequus Consultoria, julho/2019. Disponível em: http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas_2005.pdf. Acesso em: 06 dez. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama do Município de Presidente Kennedy-ES**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/presidente-kennedy/panorama>. Acesso em: 16 maio 2021.

IJSN – Instituto Jones do Santo Neves. Coordenação de Estudos Sociais. **Situação de pessoas extremamente pobres**. Vitória: CES, 2019. 1 planilha eletrônica.

INCAPER – Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural. Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural: PROATER 2020-2023. Vitória: CTESA, 2020.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. Gestão Tributária municipal. **Revista de Administração Municipal-MUNICÍPIOS**, n. p. 57-66, jul. 2008.

GOES, F. C. M. **Arrecadação Tributária própria nos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza**: um estudo de caso no Município de Aquiraz. 2016. 130 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas) - Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, Ceará, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/31077>. Acesso em: 26 mar. 2019.

LEÔNICIO, E. M. C. G. **O Tributo da Cidade**: O IPTU como instrumento de recuperação de mais—valia fundiárias em Parnamirim-RN. 2019. 152 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, Rio Grande do Norte, 2019. Disponível em: [TributocidadeIPTU_Leonicio_2019.pdf \(ufrn.br\)](http://www.ufrn.br/leonicio). Acesso em: 26 mar. 2019.

MACHADO, H. de B. **Curso de Direito Tributário**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 56.

MACHADO SEGUNDO, H. de B. **Processo Tributário**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARTINS, S. P. **Manual de Direito Tributário**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARTINS, S. P. **Manual de Direito Tributário**. 18 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MORAES, L. M. **Os desafios da escassez e o papel da arrecadação tributária no Município de Campos dos Goytacazes ante a dependência dos Royalties do Petróleo**. 2016. 95 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) - Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/07/LIVIA-LOUZADA-DE-MORAES.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2019.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Complementar nº 02, de 19 de dezembro de 2008**. Código Tributário Municipal, 2008a. Disponível em: <http://www.presidentekennedy.es.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2019.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei nº 798, de 26 de dezembro de 2008**. Dispõe sobre normas para o desenvolvimento econômico e social do Município de Presidente Kennedy, cria o Distrito Industrial e dá outras providências, 2008b. Disponível em: <http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L7982008.html>. Acesso em: 26 mar. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY. **Decreto nº 13, de 18 de fevereiro de 2009**. Regulamenta o Código Tributário do Município de Presidente Kennedy. Presidente

Kennedy, ES, 2009a. Disponível em:
<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/D132009.html>. Acesso em: 26 mar. 2019.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei nº 806, de 04 de fevereiro de 2009**. Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy e dá outras providências. Presidente Kennedy, ES, 2009b. Disponível em:
<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L8062009.html>. Acesso em: 26 mar. 2019.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei nº 1.110, de 27 de dezembro de 2013**. Estabelece valor mínimo para ajuizamento de Ação de Execução Fiscal objetivando a cobrança de Dívida Ativa da Fazenda Pública Municipal e dá outras providências, 2013a. Disponível em:
<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L11102013.html>. Acesso em: 26 mar. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei nº 1.099, de 17 de setembro de 2013**. Institui o Programa de Recuperação Fiscal (PROREFIS) e dá outras Providências, 2013b. Disponível em:
<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L10992013.html>. Acesso em: 26 mar. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY. **Decreto nº 52, de 02 de junho de 2017**. Regulamenta a Estrutura Administrativa do Município - Lei Nº 806/2009 - e suas Alterações. Disponível em:
<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/arquivo/documents/legislacao/html/d522017.html>. Acesso em: 26 mar. 2017.

PRESIDENTE KENNEDY. **Planejamento estratégico** - 2018. Disponível em:
<http://www.presidentekennedy.es.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2018.

PRESIDENTE KENNEDY. **Portal da Transparência**. 2019. Disponível em:
<https://www.presidentekennedy.es.gov.br/transparencia>. Acesso em: 09 jul. 2019.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei Complementar nº 23, de 22 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a concessão de incentivos econômicos e fiscais para o desenvolvimento de atividades econômicas e geração de empregos no Município e dá outras providências, 2020a. Disponível em:
<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/C232020.html>. Acesso em: 26 mar. 2020.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei nº 1.478, de 17 de abril de 2020**. Autoriza o protesto de título executivo judicial e de certidão de dívida ativa e o registro de devedores do Município em entidades que prestem serviços de proteção ao crédito e/ou promovam cadastros de devedores inadimplentes e dá outras providências, 2020b. Disponível em:
<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L14782020.html>. Acesso em: 26 dez. 2020.

PORTO CENTRAL, Estudo de Impacto Ambiental do Porto Central de Presidente Kennedy/ES, 2013. Disponível em: <<http://licenciamento.ibama.gov.br/Porto/Porto%20Central/EIA/fscommand/pdf/>>. Acesso em 10 set. 2021.

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: 3 ago. 2020.

SILVA, A. D.; SILVA, A. D. Autonomia municipal no federalismo fiscal Brasileiro: A eficiência na Administração Tributária Municipal. **Dom Helder Revista de Direito**, v. 1, n. 1, setembro/dezembro de 2018.

TCEES. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Relatório de Auditoria 00057/2019-2**. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista>. Acesso em: 3 ago. 2021.