

AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DE IPTU E ISSQN NO PERÍODO DE 2014-2017 NO MUNICÍPIO DE JUARA-MT

EVALUATION OF THE EFFICIENCY OF TAX COLLECTION OF IPTU AND ISSQN IN THE PERIOD 2014-2017 IN THE MUNICIPALITY OF JUARA-MT

*Wellington Rodrigo da Costa Leite.¹
Oseias Carmo Neves.²*

RESUMO

O objetivo desse artigo foi o de avaliar o grau de eficiência da arrecadação tributária do município de Juara, adotando como parâmetro comparativo o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o ISS (Imposto sobre Serviço). Com isso, o objeto de estudo em questão se propõe analisar o Plano Plurianual (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos de lei onde o município planeja o que pretende arrecadar e bem como aplicar os recursos, e analisar o reflexo das arrecadações de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e o ISS (Imposto Sobre Serviço), sobre o que se planejou arrecadar, bem como o que de fato arrecadou-se. Para tanto, a metodologia se propôs a fazer um levantamento de dados que se deu a partir do levantamento de dados constantes da LOA dos exercícios financeiros de 2014, 2015, 2016 e 2017, e posteriormente, efetuamos uma comparação entre as receitas orçadas e arrecadadas nos respectivos anos. Para a análise, utilizamos o método teórico de análise de política públicas conhecida como, unidade de medida orçamentária a partir de gráficos de Excel. Assim, o artigo revelou um desconpago entre o planejamento orçamentário municipal e a execução plena no exercício financeiro. A pesquisa também revelou uma ausência de organização de dados no sistema municipal de controle financeiro e orçamentário, da qual, mostra a fragilidade do controle de todo o sistema de gestão financeira municipal.

Palavras-chave: Arrecadação tributária, Recursos, Planejamento.

ABSTRACT

The objective of this article was to evaluate the efficiency level of tax collection in the municipality of Juara, adopting IPTU (Urban Building and Territorial Tax) and ISS (Service Tax) as a comparative parameter. With this, the object of study in question intends to analyze the Plurianual Plan (PPA), the Budget Guidelines Laws (LDO) and the Annual Budget Law (LOA), instruments of law where the municipality plans what it intends to collect and as well as apply the resources, and analyze the impact of IPTU (Urban Territorial Building Tax) and

¹ Acadêmico do curso de Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, da Universidade do Estado de Mato Grosso. Contato: well_juara@hotmail.com.

² Mestre Orientador do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal, da instituição Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, Sistema Universidade Aberta Do Brasil – UAB, Contato: oseias@unemat.br

ISS (Service Tax) collections, on what was planned to be collected, as well as what was actually collected. For this purpose, the methodology proposed to carry out a data survey based on the data collected in the LOA for the financial years 2014, 2015, 2016 and 2017, and subsequently, we carried out a comparison between the budgeted and collected revenues in the respective years. For the analysis, we used the theoretical method of public policy analysis known as the budget measure unit from Excel charts. Thus, the article revealed a gap between municipal budget planning and full execution in the financial exercise. The survey also revealed an absence of data organization in the municipal financial and budget control system, which shows the fragility of control over the entire municipal financial management system.

Keywords: Tax collection, Resources, Planning.

1 INTRODUÇÃO

A arrecadação de tributos compõe uma boa parte das receitas para a Administração Pública, representando uma importante fonte no Orçamento municipal. Em meio a essa necessidade de Receita a Administração Pública, ainda mais em tempos de crise no qual nos encontramos, se depara com alguns impecílios, uns desles é a falta de planejamento, que é o fato de não definir metas e objetivos com clareza, e por fim estratégias que os façam eficazes, não medindo da eficiência da arrecadação sobre os valor estabelecidos e os fato arrecadados, medindo assim a proficiência do planejamento realizado. Caracterizando um fato que prejudica a gerência do Órgão Público, dificultando o atendimento da população na execução das Políticas Públicas planejadas, pois a falta de medição do crescimento real da arrecadação dificulta as estratégias que visam de fato investimentos.

Os débitos fiscais não pagos geram a Dívida Ativa, que é o cadastro dos tributos que foram lançados pelo município e não foram pagos dentro do prazo correto e também dentro do ano corrente do débito, para posterior cobrança via de ações fiscais, via protesto ou por último através de execução fiscal, por meio da Procuradoria Municipal. E isso tudo nada mais é do que valores inadimplentes que não entram nos cofres públicos e no entanto não se pode contar como mesmo.

Portando o que resta é de fato analisar se os recursos planejados durante o ano corrente se de fato entram nos cofres, podendo assim auxiliar nas Políticas Públicas estabelecidas nos instrumentos legais.

O município escolhido para a análise e estudo é Juara-MT, onde este curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, está alocado através da UNEMAT/DEAD.

Diante de uma vertente de que os municípios passam dificuldades orçamentárias, propõe-se estudar os mecanismos apresentados pela Administração Pública onde se pode medir os valores orçados e realizados, e assim medir a sua eficiência. Buscar medir através de análise em planilhas e gráficos, a real eficiência e eficácia municipal, do que tange a arrecadação dos seus principais tributos, o IPTU e o ISS, pode ser uma medida em tempo real dos valores devidamente arrecadado, e se poderão ser destinados a sua aplicação conforme projetado em lei.

Dessa forma o objetivo geral proposto a pesquisar em questão se propõe analisar o Plano Plurianual (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), instrumentos de lei onde o município planeja o que pretende arrecadar e bem como aplicar os recursos, e analisar o as arrecadações de IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) e o ISS (Imposto Sobre Serviço), sobre o que se planejou arrecadar, bem como o que de fato

arrecadou-se. E assim medir a eficiência da arrecadação, além do real incremento ano a ano, e o valor percentual de incremento de um ano para o outro.

Sendo assim o presente artigo se propõe ao seguinte questionamento: Qual a eficiência da arrecadação do IPTU e do ISS, comparando o valor orçado e o arrecadado, utilizando como padrões de comparação o que foi editado na LOA dos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017?

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração pública refere-se a todos os órgãos públicos, compreendendo a Administração Direta, como exemplo os poderes executivo e legislativo, bem como a Administração Indireta. Como exemplo, podem ser citadas as autarquias, os fundos e as empresas públicas. Estes são apenas alguns exemplos de Administração Direta e Indireta.

Sobre administrar órgão público Kohama (2009, p. 9) coloca: “Administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço executá-lo, como também, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil”.

E de acordo com Andrade:

Cabe à Administração Pública consolidar a utilização de todos os serviços disponíveis para a população. Conceitua-se Administração Pública como, segundo conceitos advindos do Direito Administrativo, todo o aparelhamento preordenado à realização de seus serviços que visa à satisfação das necessidades coletivas (ANDRADE, 2002, p. 35).

Assim se faz imprescindível a prestação dos serviços públicos, os quais são de obrigatoriedade deste, sejam realizados de forma adequada, econômica e que atendam as necessidades da sociedade. Como afirma Kohama é imprescindível que o Administrador Público além de prestar os serviços, execute-os de maneira eficaz a satisfazer a população como um todo.

2.2 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

No planejamento é necessário estabelecer objetivos e metas plausíveis, que possam ser atingidos, que sejam viáveis e desejáveis. Como Russel (1975) o planejamento deve ser baseado na crença de que o futuro pode ser melhorado por uma intervenção ativa do presente, então ocorre a prevenção do que deverá acontecer se nada de novo for feito.

Planejamento é considerado algo que se tenta prever e tudo aquilo que fazemos antes de agir. É a determinação, escolha do caminho a ser percorrido para alcançar ou atingir determinado objetivo. Russel (1975, p. 1) destacava que “Planejamento é a definição de um futuro desejado e de meios eficazes de alcançá-lo [...]”. Com isso destaca-se que é necessário planejar, mas também é necessário saber utilizar esta ferramenta para as tomadas de decisões, de modo a Administração Pública.

Deste modo, o planejamento corresponde ao estabelecimento de um conjunto de estudos, pesquisas, levantamentos, projetos, programas, providências a serem adotadas pelo administrador, tanto na empresa quanto no órgão público, para a situação em que no futuro

venha a se tender ser diferente do passado. O processo de planejamento é considerado contínuo, pois diz respeito às implicações futuras de tomadas de decisões presentes.

Como Quintana afirma:

O planejamento pressupõe estratégias, ou seja, o futuro da empresa, o longo prazo, os objetivos a serem alcançados, o que se pretende atingir. Na entidade pública essa premissa torna-se mais que fundamental, pois, além de ser uma determinação legal, trata-se de bem gerir os recursos públicos, por meio de uma gestão fiscal responsável (QUINTANA, 2011, p. 6).

A Lei Complementar 101, de 04/05/2000 – LRF, que estabelece normas de finanças públicas, por meio do § 1º do artigo 1º, diz textualmente:

§ 1º- A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe **a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas de pessoal, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação da receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Observa-se, visivelmente, que os governos devem empregar uma ação planejada e transparente na junto a sua gestão fiscal, o que poderá ser alcançado mediante a adoção do Sistema de Planejamento Integrado. O Planejamento Integrado evidencia-se nos seguintes instrumentos: Plano Plurianual - PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; Lei Orçamentária Anual – LOA.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, junto ao seu art. 5º, prevê o dever da compatibilidade entre as Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Essa compatibilidade deve ser entendida não somente quanto ao seu conteúdo, comum nos programas de governo, mas também, quanto à coerência que deve existir entre o planejamento e a possibilidade real de execução.

Cabe colocar que o planejamento orçamentário busca indicar ações, indicar o caminho a ser percorrido para alcançar resultados no futuro. De tal modo que alguns dados inerentes ao setor público precisarão ser levados em consideração, como a individualidade de cada órgão público; O sistema organizacional de cada entidade, as políticas públicas escolhidas, se existe profissionais técnicos e capacitados para a elaboração do sistema de planejamento bem como para a avaliação e diagnósticos das ações implantadas para conveniências futuras; Se o planejamento pode ser utilizado como uma ferramenta para a gestão da administração pública e para a tomada de decisões, entre outros.

Percebe-se, então, que diversos fatores podem influenciar na atividade do planejamento público e demonstra como é amplo e delicado o assunto planejamento orçamentário.

3.3 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é uma ferramenta utilizada pelos diversos setores públicos de planejamento e organização das finanças. O orçamento anual é considerado por alguns autores a lei mais extraordinária para a Administração Pública, pois integra todo um sistema de planejamento da ação governamental, estabelecendo a forma de distribuição dos recursos públicos e como serão utilizados. Outros autores divergem com relação à classificação de Orçamento como sendo uma Lei. Neste sentido destacamos a seguir, o posicionamento de

alguns autores que escrevem a respeito dessa desavença conceitual, até mesmo o posicionamento.

O orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentárias aprovada pelo Poder Legislativo. E seu conteúdo básico será a estimativa da receita e a autorização (fixação) da despesa [...] (SLOMSKI, 2003, p. 304).

Há, sobre a matéria, três teorias. A primeira, tendo à frente o economista alemão Hoennel, declara que o orçamento é sempre uma lei. A segunda, comandada pelo constitucionalista francês Léon Duguit, sustenta que o orçamento é, em algumas de suas partes, um simples ato administrativo, às vezes simplesmente contábil e, em outras partes, ele é lei. A terceira teoria, mais difundida, liderada pelo financista Gaston Jèze, entende que o orçamento possui apenas a aparência de lei, mas sua substância não é a de uma lei. [...] Para nós, o orçamento não é essencialmente uma lei, mas um programa de trabalho do Poder Executivo. [...] (ANGÉLICO, 1995, p. 18).

A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade (Lei 4.320 de 17 de março de 1964, art. 2º).

Assim, para efeito deste trabalho iremos considerar que Orçamento é uma Lei, todavia também é um instrumento de programação de trabalho do Poder Executivo. É no orçamento que encontramos, os objetivos, as metas, as políticas públicas do governo para um exercício financeiro, mas com projeção e planejamento para uma prestação de serviço e programa de governo continuado.

Orçamento público é o meio onde se planeja a aplicação dos recursos, a previsão dos valores a serem arrecadados, por meio de programas, de ações e de custeios para um determinado período financeiro. Orçamento pode ser considerado como uma estimativa específica de todas as entradas (receitas) e saídas (despesas) de recursos dos entes públicos, estimando o valor provável a ser arrecadado e o valor a ser gasto com a indicação de em quais ações públicas os valores serão aplicados.

Para Kohama (2009) o Governo tem como responsabilidade fundamental promover o bem-estar à coletividade. Para tanto se utiliza de procedimentos de planejamento e programações de ações que são sintetizadas no chamado sistema de planejamento integrado. Esse sistema procura, principalmente, considerar a situação atual – diagnóstico – para identificar as ações ou alterações a serem desenvolvidas propor-se atingir a situação esperada.

O instrumento que trouxe claramente a figura do orçamento público foi a Lei 4320, de 17 de março de 1964, que traz: “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, 1964, p.1).

Giacomoni divide a história do orçamento público em duas fases, a do orçamento tradicional e do orçamento moderno. O orçamento tradicional era o instrumento utilizado para se manter o equilíbrio financeiro tende-se evitar ao máximo a expansão dos gastos. Essa fase seria a ds confrontação das receitas com as despesas, ou seja, as despesas não poderiam ser superiores as receitas, politicamente possibilitava aos órgãos de representação um controle político sobre o Executivo ressaltando que:

No orçamento tradicional, o aspecto econômico tinha posição secundária. As finanças públicas caracterizavam-se por sua “neutralidade”: o equilíbrio financeiro impunha-se naturalmente e o volume do gasto público não chegava a pesar significativamente em termos econômicos. (Giacomoni, 2010, p. 55).

Já o orçamento moderno é colocado como algo muito maior que uma simples previsão da receita ou estimativa da despesa, deve ser ao mesmo tempo um documento, uma estimativa e uma proposta. Para Giacomoni (2010) o orçamento na sua essência deveria constituir-se em instrumentos de administração, para auxiliar o Executivo nas várias etapas do processo administrativo, na sua programação, execução e até mesmo o seu controle, representando a própria programação de trabalho do governo.

Atualmente o que está sendo desenvolvido e ganhando força no setor público é o orçamento de desempenho. Ele busca a qualidade dos serviços públicos realizados e os resultados alcançados tanto nos âmbitos econômicos e sociais, não basta economia no setor público, mas também a qualidade e o resultado econômico gerado. Esta forma de orçamento surgiu em 1993, com a Lei de Desempenho e Resultados do Governo (Government Performance and Results Act – GPRA) aprovado pelo Congresso Americano. Giacomoni (2010, p. 61) traz que “Essas normas determinam a elaboração de planos estratégicos plurianuais por parte de cada agência governamental e de planos anuais de desempenho do governo como um todo”.

2.3.1 PPA – Plano Plurianual

O Plano Plurianual é uma Lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, enviado ao legislativo para apreciação e posterior aprovação nos prazos legalmente previstos. É considerada uma Lei de planejamento de médio prazo, uma vez que a sua vigência é de quatro anos. Seu início ocorre no segundo ano de mandato do Chefe do Poder Executivo e vigorando até o final do primeiro ano de mandato do sucessor, caso o executivo não venha ser eleito. O PPA está previsto no art. 165, I, da CF, que instrui que a Lei que instituir o PPA deve estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada.

As Diretrizes de Governo direcionam os planos, estabelecem os critérios de planejamento, orientam as ações e definem as estratégias a serem seguidas. Os Programas são os instrumentos empregados pelo órgão público para organizar o trabalho de governo, é um conjunto de ações com um objetivo comum, o de solucionar um problema ou atender as necessidades da sociedade. Os objetivos irão indicar os resultados que o Governo pretende atingir através de suas ações. As ações são consideradas as atividades necessárias para cumprir determinado objetivo do programa. As metas definem quantitativamente e qualitativamente o que se propõe a ser atendido e quem ou quantos se beneficiarão da ação. Pode-se afirmar que é a principal ferramenta para um planejamento que orienta a ação governamental aliado a outros planos de planejamento governamental.

Kohama (2009, p. 35) afirma:

O plano plurianual é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, ao nível do governo federal, e também de quatro anos ao nível dos governos estaduais e municipais.

Para o dispêndio de recursos é obrigatório que a ação esteja contemplada no PPA como sendo um objetivo e meta da Administração a ser atingida, sendo que serve de base para a elaboração das demais Leis Orçamentárias, que são a LDO e LOA. Importante colocar o que Angélico (1995, pag. 22) destaca:

[...] Os órgãos de planejamento elaboram esses estudos, definem os novos investimentos, estabelecem seus graus de prioridade; fazem os projetos, orçam os

custos, traçam os cronogramas físicos e financeiros e preveem as épocas de início de cada programa.

Esse plano plurianual da ampliação dos serviços públicos devidamente ordenado, classificado e sistematizado segundo os graus de prioridade, constitui o que se chama de Plano plurianual de Investimentos. [...]

Nota-se que desde 1995 fala-se em plano plurianual de forma planejada. Como o autor coloca é importante e necessário que na elaboração do PPA se tenha um órgão responsável e capacitado e que as ações, programas e objetivos sejam instituídos por ordem de prioridade para o atendimento à sociedade, e ainda de forma que traga um resultado econômico satisfatório.

2.3.2 LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

A partir da aprovação do PPA inicia-se a elaboração da LDO também de iniciativa do poder executivo, logo após para a apreciação e aprovação do poder legislativo. Esta lei vigorará por um exercício financeiro, ou seja, um ano.

A LDO, de acordo com o § 2º do art. 165 da Constituição Federal traz que a mesma abrangerá as metas e prioridades da administração pública federal, abrangendo as despesas de capital para o exercício financeiro seguinte. Ela também norteará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e formará a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Complementar 101/2000, chamada de LRF atribuiu a LDO um alto significado, disciplinando muitos temas específicos que devem conter nessa Lei. De acordo com a LRF a LDO disporá sobre:

- Equilíbrio entre receitas e despesas;
- Metas fiscais;
- Riscos fiscais;
- Programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso;
- Critérios e forma de limitação de empenho;
- Condições e exigências para as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- Forma de utilização e montante da reserva de contingência a integrar a LOA;
- Concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

A LDO também deverá ser acompanhada do Anexo de Metas Fiscais e pelo Anexo de Riscos Fiscais, os quais serão apresentados em seguida. Esta Lei deve ser compatível com o PPA e servirá de base para a elaboração da LOA.

2.3.3 LOA – Lei Orçamentária Anual

A Lei orçamentária é a terceira Lei do orçamento público. Com base no PPA e LDO, deve haver a compatibilidade entre o programa orçamentário, comparando aos objetivos das metas constantes do anexo de metas fiscais da LDO. Também de iniciativa do poder Executivo para posterior aprovação do poder Legislativo.

Conforme descrito na Constituição Federal a LOA é composta por três orçamentos, o fiscal, da seguridade social e investimentos das empresas. A Lei Orçamentária Anual

compreenderá, como destaca Giacomoni (2010, p. 226-227):

Orçamento fiscal – Por sua abrangência e dimensão, o orçamento fiscal constitui-se no principal dos três orçamentos e refere-se aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder Público.

Orçamento da seguridade social – Conforme a definição constitucional, o orçamento da seguridade social abrange as entidades e órgãos a ela vinculados- saúde, previdência social e assistência social – da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Orçamento de investimento das empresas – Outra novidade no direito orçamentário brasileiro, este orçamento compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Resumidamente pode-se dizer que a LOA estima a receita e a despesa do órgão público com total consonância com as metas do PPA e LDO, evidenciando a política econômico-financeira das entidades, bem como o programa de trabalho do governo. Sua vigência é de um ano, sendo regida principalmente pela Lei 4320/1964 e Lei Complementar 101/2000.

Sobre o assunto Kohama (2009, p. 38 e 39) define que:

Para viabilizar a concretização das situações planejadas no Plano Plurianual e, obviamente, transformá-las em realidade, obedecida a Lei de Diretrizes Orçamentária, elabora-se o Orçamento Anual, onde são programadas as ações a serem executadas, visando alcançar os objetivos determinados.

3.4 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS

Os diferentes entes tributantes recebem jurisdição para a instituição dos impostos. É a denominada competência privativa, significa que tão-somente a entidade favorecida poderá exercer o mencionado poder impositivo, ainda que não edite a lei imprescindível à criação do tributo. Disso resulta que é também excludente, uma vez que constitui uma obrigação negativa para as outras instituições, que não podem invadir a área própria e privativa do outro ente político.

Assim, pertence às Prefeituras Municipais a criação dos impostos, das taxas e das contribuições de melhoria.

3.4.1 Impostos

Os impostos, conforme ordena o art. 16 do CTN, “é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”, ressaltar que sua receita presta-se ao financiamento das atividades gerais do Estado, sem qualquer vinculação.

Incluem-se como impostos de competência privativa dos municípios o tão conhecido Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), o Imposto sobre a Transmissão “*inter vivos*” de Bens Imóveis e Direitos a eles relativos (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS).

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana possui característica predominantemente fiscal, ou seja, tem por objetivo a obtenção de recursos financeiros. O fato

gerador desse imposto segundo o art. 32 do CTN é a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel (por natureza ou por acessão física), localizada na zona urbana do município.

Diante do fato gerador do IPTU convém esclarecer o entendimento dado aos conceitos de propriedade, domínio útil e posse de bem imóvel. Propriedade é o direito de utilizar, de usufruir e dispor de algum bem. No caso de bens imóveis, o proprietário detém o título de domínio anotado no Cartório de Registro de Imóveis. Domínio útil significa usufruir de coisa alheia como se fosse própria, mas conservando o domínio, e a posse é o exercício, pleno ou não, de alguns poderes da propriedade.

Assim, nos termos do art. 34 do CTN, considera-se contribuinte todo proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou seu possuidor a qualquer título.

Destaca-se, ainda, os conceitos de bens imóveis por natureza ou acessão física. Bens imóveis por natureza, na forma da lei em vigor, é o solo com sua superfície, os acessórios, o espaço aéreo e o subsolo, e por acessão física entende-se tudo que é incorporado permanentemente ao solo, como os edifícios e construções.

Para complementar o entendimento sobre o fato gerador do IPTU, resta à definição de área urbana, conforme o § 1º do art. 32 do CTN:

Art. 32. [...]

Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observando o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II – abastecimento de água;

III – sistema de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

O Imposto sobre a Transmissão “*inter vivos*” de Bens Imóveis e Direitos a eles relativos, tem como finalidade instituir e cobrar imposto sobre transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direito à sua aquisição. Sua função é essencialmente fiscal, significa dizer que se trata da obtenção de recursos financeiros para a Fazenda Pública (FABRETTI, 2005).

Destaca-se que a cobrança do ITBI, incide sobre operações *inter vivos* e ato oneroso, na: a) transmissão da propriedade de bens imóveis, por natureza ou por acessão física; b) transmissão de direitos reais sobre imóveis, pois a propriedade é legalmente definida como direito real; c) cessão de direitos relativo às transmissões que é o direito de aquisição decorrente de contrato de compromisso de compra e venda.

O art. 1.245 do Código Civil estabelece o momento da transmissão imobiliária que só acontece com o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

O ITBI tem como base de cálculo o valor venal dos bens ou direitos transmitidos e o contribuinte é qualquer das partes na operação tributária geralmente, é o adquirente do bem ou direito.

O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza também chamado de imposto sobre serviços tem como fato gerador a prestação de serviços, previstos na Lei Complementar 116/03 e se constitui em importante fonte de arrecadação para os municípios.

Blanco (2005, p.108/108) esclarece que:

Os serviços tributados pelo ISS são aqueles prestados por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, desde que, não sejam da competência tributária dos Estados (transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação).

O fato gerador desse imposto deve ser descrito em lei do município, obviamente em seu âmbito constitucional. Muitos municípios não o arrecadam por falta de condições administrativas (MACHADO, 2003).

O contribuinte desse imposto é o prestador de serviço e tem como base de cálculo o preço do serviço.

3.4.2 Taxas

As taxas nos termos do art. 145, II, da Constituição Federal podem ser cobradas pelo exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Desse dispositivo constitucional depreende-se duas modalidades de taxa: a taxa de poder de polícia e a taxa de serviços.

A taxa de poder de polícia decorre de uma atividade fiscalizadora que limita e disciplina direitos referentes à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes a tranquilidade pública, entre outros.

A taxa de serviço decorre da prestação de um serviço público, que seja específico e divisível.

3.4.3 Contribuição de melhoria

É uma modalidade de tributo vinculado uma vez que sua exigência depende de uma atividade estatal e tem caráter contra prestacional, objetiva ressarcir o Estado dos valores gastos com a realização da obra.

Assim o art. 81 do Código Tributário Nacional estabelece que:

A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Alexandre (2007, p.60), destaca que o fato gerador da contribuição de melhoria não é a realização da obra, mas sim sua consequência, que é a valorização imobiliária.

3 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Segundo Gil (1999) uma pesquisa pode ser definida como “o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, cujo objetivo principal é descobrir respostas para problemas mediante emprego de procedimentos científicos”.

Sendo assim a dinâmica expressa pela necessidade do conhecimento introduz no cotidiano, métodos e técnicas que busquem apresentar determinados resultados, a fim de aprimorar o conhecimento e levar ao ápice da expectativa ensejada por seus usuários.

A necessidade de critérios na elaboração de pesquisas científicas torna necessária a adoção de metodologias para a realização das mesmas.

De acordo com Beuren (2009) a metodologia da pesquisa é definida com base no problema formulado, também tem como principal objetivo descrever os procedimentos que serão realizados é preciso definir a tipologia da pesquisa que coaduna com a pergunta formulada (o problema) ou o afirmativo objeto de confirmação ou rejeição (as hipóteses).

Segundo Gil (1999) a pesquisa explicativa visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Quanto aos procedimentos a pesquisa é tida como documental, pois terá como base a busca em relatórios e documentos legais extraídos diretamente da fonte de estudo.

O presente trabalho terá uma abordagem metodológica como qualitativa, fundamentada com documentos e organizada de forma lógica, tendo como função principal a extração de dados para que se alcance o objetivo desejado.

Nas fundamentações de Richardson (1999, p. 80).

A pesquisa qualitativa se define como estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais (RICHARDSON, 1999, p. 80).

O levantamento de dados se dará em auferir os dados constantes das Lei Orçamentárias Anuais dos exercícios financeiros de 2014, 2015, 2016 e 2017, e realizar uma comparação entre as receitas orçadas e arrecadadas nos respectivos anos auferidas no Anexo X do balancete anual da Prefeitura Municipal de Juara

User-se-á o método de análise de política públicas conhecida como, unidade de medida orçamentária a partir de tabelas e gráficos construídos respectivamente em Excel.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste momento serão apresentados os dados coletados referente ao município de Juara-MT, será apresentado os valores planejados em relação a receita efetivamente arrecadada, para assim proceder uma análise sobre a eficiência dos planejamentos realizados.

4.1 APRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO

O município escolhido para a realização do estudo proposto, está localizado no Vale do Arinos, denominado de Juara, ao norte do estado de Mato Grosso, fundado em 14 de julho de 1981.

Segundo dados levantados junto ao site do IBGE, o município possuía no ano de 2010 um total de 32.791 habitantes, numa área aproximada de 22.641,19 Km².

A organização do poder executivo distribui-se por 10 secretarias existentes. São elas, Secretaria da Administração, Secretaria de Finanças, Secretaria da Educação, Secretaria de

Esportes, Secretaria de Saúde, Secretaria de Assistência Social, Secretaria de Agronegócio e Meio Ambiente, Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo, Secretaria de Transporte e Secretaria da Cidade, que trabalham de forma a facilitar e qualificar os serviços públicos prestados à população em geral.

4.2 ORÇAMENTO MUNICIPAL DE JUARA

Para o andamento deste trabalho foram analisadas as Leis de Orçamentarias do município dos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, para assim se analisar os valores orçados para a arrecadação dos tributos municipais de IPTU e ISSQN, em relação ao Anexo 10, que faz o comparativo da receita orçada com arrecadada, demonstrada nos balancetes anuais dos anos acima descritos, para assim analisar a eficiência ao realizar o planejamento orçamentário em relação ao que de fato arrecadou.

4.2.1 Análise dos Valores Orçados e Arrecadados de IPTU

Serão abaixo apresentados os dados extraídos junto a Prefeitura Municipal de Juara, em relação a arrecadação de IPTU dos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017.

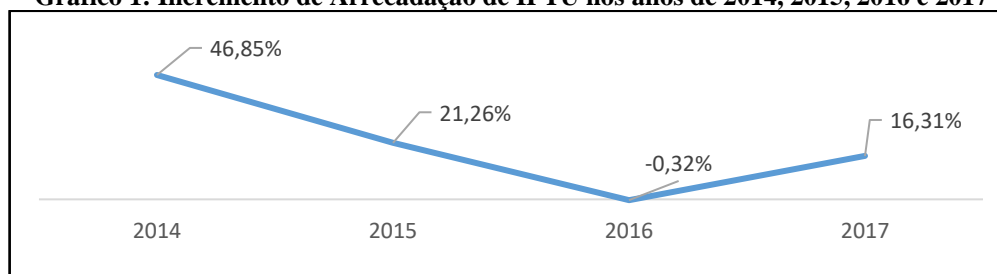
Tabela 1: Análise sobre os Valores Orçados e Arrecadados de IPTU nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017

Anos	Valor Orçado	Valor Arrecadado
2014	R\$ 1.500.000,00	R\$ 1.671.235,56
2015	R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.026.518,15
2016	R\$ 2.250.000,00	R\$ 2.020.120,66
2017	R\$ 2.700.000,00	R\$ 2.349.683,59

Fonte: Prefeitura Municipal de Juara.

Pode se verificar uma envolução acentuada no valor orçados para o IPTU, porém apenas nos anos de 2014 e 2015, houveram de fato cumprimento de meta estabelecida através do Lei de Orçamento Anual, porém já nos anos de 2016 e 2017 as arrecadações não alcançaram os valores projetados em Lei.

Gráfico 1: Incremento de Arrecadação de IPTU nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017



Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Ao se comparar valor arrecado de um ano em relação ao ano anterior, podemos verificar o incremento ou não do tributo. E pelo gráfico apresentado podemos visualizar que o tributo apresentou um recuo acentuado, chegando a apresentar um incremento negativo de 0,32% para o ano de 2016, isso significa que a arrecadação de 2015 foi ainda superior, mostrando assim pouca eficiência nesse período no que diz a arrecadação de IPTU.

Porém já no ano de 2017 recuperou-se consideravelmente para um incremento positivo.

Vimos de forma geral pouca eficiência dos valores orçados em relação aos valores de fato arrecadado no período analisado.

4.2.2 Análise dos Valores Orçados e Arrecadados de ISSQN

Seguem agora abaixo, apresentados os dados extraídos junto a Prefeitura Municipal de Juara, em relação a arrecadação de ISSQN dos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017.

Tabela 2: Análise sobre os Valores Orçados e Arrecadados de ISSQN nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017

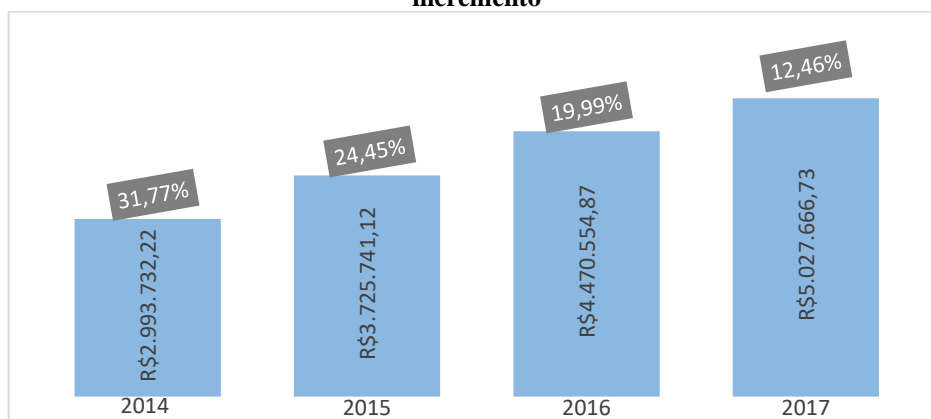
Anos	Valor Orçado	Valor Arrecadado
2014	R\$ 2.502.437,15	R\$ 2.993.732,22
2015	R\$ 2.814.710,00	R\$ 3.725.741,12
2016	R\$ 3.302.000,00	R\$ 4.470.554,87
2017	R\$ 4.775.100,00	R\$ 5.027.666,73

Fonte: Prefeitura Municipal de Juara.

O ISSQN do município de Juara, já se comporta de maneira ao contrário ao do IPTU, pois pode-se observar que as metas orçadas foram devidamente cumpridas, ano após ano, inclusive apresentando um constante superávit ao valor orçado.

Abaixo poderá ser observado a evolução da arrecadação do ISSQN durante os anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, e o percentual de incremento de ano para o outro.

Gráfico 2: Evolução da Arrecadação de ISSQN nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017 X percentual de incremento



Fonte: Prefeitura Municipal de Juara.

Pode-se observar que a arrecadação do ISSQN teve um aumento considerável de um ano para o outro, porém está ocorrendo que o incremento vem caindo gradativamente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para uma melhor gestão pública durante os mandatos de cada administrador é necessário o planejamento orçamentário, não só porque a doutrina assim estabelece, mas também porque ele se torna uma ferramenta adequada para a gestão. Um bom e adequado planejamento orçamentário pode facilitar e auxiliar na melhor forma a aplicação dos recursos financeiros públicos, bem como aumentar a qualidade dos serviços públicos de forma econômica.

Assim é necessário que os órgãos públicos realizem o correto planejamento orçamentário através de um sistema integrado, o PPA, a LDO e a LOA. O planejamento orçamentário deve ocorrer seguindo um ciclo orçamentário e deve ser elaborado por profissionais técnicos.

Através dos dados coletados e devidamente analisados poder-se-á verificar que não há um acompanhamento mensal e contínuo, para a verificação de cumprimento ou não as metas orçamentárias previstas nas Leis Orçamentárias Anuais. Fato que foi devidamente comprovado em visita a controla interna no município de Juara, Sr^a Nair de Fática Gouveia, que afirmou que os apontamentos do não cumprimento das metas é feito apenas em um relatório apresentado ao final de cada exercício.

Podemos observar que a receita de IPTU não se comportou como planejado, inclusive recuando em alguns anos, ao contrário do ISS que houve de fato sempre evolução e crescimento na arrecadação, ano após anos.

Ante ao exposto verifica-se que os responsáveis pelo planejamento no município, não criam ou apontam estratégias para o cumprimento das metas orçadas, o que vem a comprometer os planejamentos de despesas, na aplicação dos recursos em políticas públicas municipais, tendo que aplicar menos do que o previsto comprometendo consideravelmente o resultado que se esperava.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, Russell L. **Planejamento Empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1975. 126p.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. São Paulo: Método, 2007.

ANDRADE, Nilton de A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

BLANCO, André Almeida. **Resumo jurídico de direito tributário**. São Paulo: Quartier Latim do Brasil, 2005.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. 2. ed. São Paulo: Rideel, 2007.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil (1998)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 06 de out. 2018.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 04 de Maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 06 de out. 2018.

BRASIL, **Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 06 de out. 2018.

BEUREN, Ilse Maria. Et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: Teoria e Prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FABRETTI, Lúdio Camargo. **Código Tributário Nacional: Comentado**. 6. ed. com a LC nº. 118/05. São Paulo: Atlas, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2008.

JUARA, **Balanco Anual Anexo X, ano de 2014**. Disponível em: <<http://www.juara.mt.gov.br/sic-balanco-anual/ano-de-2014>>. Acesso em 16 de nov de 2018.

JUARA, **Balanco Anual Anexo X, ano de 2015**. Disponível em: <<http://www.juara.mt.gov.br/sic-balanco-anual/ano-de-2015>>. Acesso em 16 de nov de 2018.

JUARA, **Balanco Anual Anexo X, ano de 2016**. Disponível em: <<http://www.juara.mt.gov.br/sic-balanco-anual/ano-de-2016>>. Acesso em 16 de nov de 2018.

JUARA, **Balanco Anual Anexo X, ano de 2017**. Disponível em: <<http://www.juara.mt.gov.br/sic-balanco-anual/ano-de-2017>>. Acesso em 16 de nov de 2018.

JUARA, **Lei Municipal nº 2.385 de 26 de dezembro de 2013**. Disponível em: <https://sic.tce.mt.gov.br/131/assunto/listaPublicacao/id_assunto/1588/id_assunto_item/6656>. Acesso em: 16 de nov. de 2018.

JUARA, **Lei Municipal nº 2.386 de 26 de dezembro de 2013**. Disponível em: <https://sic.tce.mt.gov.br/131/assunto/listaPublicacao/id_assunto/1588/id_assunto_item/6656>. Acesso em: 16 de nov. de 2018.

JUARA, **Lei Municipal nº 2.479 de 29 de dezembro de 2014**. Disponível em: <https://sic.tce.mt.gov.br/131/assunto/listaPublicacao/id_assunto/1588/id_assunto_item/6656>. Acesso em: 16 de nov. de 2018.

JUARA, **Lei Municipal nº 2.571 de 30 de dezembro de 2015**. Disponível em: <https://sic.tce.mt.gov.br/131/assunto/listaPublicacao/id_assunto/1588/id_assunto_item/6656>. Acesso em: 16 de nov. de 2018.

JUARA, **Lei Municipal nº 2.625 de 28 de dezembro de 2016**. Disponível em: <https://sic.tce.mt.gov.br/131/assunto/listaPublicacao/id_assunto/1588/id_assunto_item/6656>. Acesso em: 16 de nov. de 2018.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 10. ed. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 22 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2003.

QUINTANA, Alexandre C; MACHADO, Daiane P.; QUARESMA, Jozi C. da C.; MENDES, Roselaine da C. **Contabilidade Pública: de acordo com as novas Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Pulo: Atlas, 2011.

RICHARDSON, Roberto Jarry, **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.