



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
PAULA CAROLINA SANTIAGO DE ALCÂNTARA**

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA APLICADO À ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA TRIBUTÁRIA COM FINALIDADE ARRECADATÓRIA
PARA OS MUNICÍPIOS**

**Juiz de Fora
2017**

PAULA CAROLINA SANTIAGO DE ALCÂNTARA

**O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA APLICADO À ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA TRIBUTÁRIA COM FINALIDADE ARRECADATÓRIA
PARA OS MUNICÍPIOS**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Tributário sob orientação da Professora Dra. Elizabete Rosa de Mello.

**Juiz de Fora
2017**

FOLHA DE APROVAÇÃO

PAULA CAROLINA SANTIAGO DE ALCÂNTARA

O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA APLICADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRIBUTÁRIA COM FINALIDADE ARRECADATÓRIA PARA OS MUNICÍPIOS

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Tributário submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientadora: Professora Dra. Elizabete Rosa de Mello
Universidade Federal de Juiz de Fora

Professora Dra. Luciana Gaspar Melquiades Duarte
Universidade Federal de Juiz de Fora

Mestranda Lays Gomes Martins
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

APROVADO

REPROVADO

Juiz de Fora, 26 de junho de 2017

Dedico este trabalho a todos aqueles que
contribuíram para sua realização.

Agradeço aos meus colegas, professores e a minha família por terem ajudado na construção deste trabalho.

“Em uma democracia, todos os cidadãos devem ter oportunidades plenas de formular suas preferências; de expressá-las a seus concidadãos e ao governo por meio da ação individual e da coletiva; de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de preferência”.

Robert Dahl

RESUMO

Devido à importância da Administração Pública Tributária eficiente para a arrecadação da receita própria necessária à realização de serviços públicos, este trabalho tem por objetivo a análise do princípio da eficiência aplicado à Administração Tributária com finalidade arrecadatória para os Municípios. Para isso, foi tratado inicialmente do princípio da eficiência e sua função constitucional para a Administração Pública, dando sequência com uma abordagem histórica sobre a repartição de receitas tributária entre os entes federativos e qual sua consequência para a autonomia e desenvolvimento dos Municípios, verificando-se quais as principais implicações do sistema de repasse constitucional do produto da arrecadação. Após esta análise, conclui-se que a Administração Tributária voltada para a arrecadação apresenta diversos problemas, sendo propostas algumas mudanças para melhoria na arrecadação e desenvolvimento de uma Administração Pública Tributária eficiente na esfera municipal. O marco teórico para tratar do assunto foi Neoconstitucionalismo e a metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Arrecadação. Administração Pública Tributária. Princípio da Eficiência. Município.

ABSTRACT

Em raison de l'importance de l'Administration Publique efficace pour la perception des recettes propres nécessaires à la réalisation des services publics, cette étude vise à analyser le principe d'efficacité appliquée à l'administracion fiscale avec le but de la perception des impôts pour les municipalités. Pour cela, la abordé été traité le principe d'efficacité et as finalité constitucinnel dans l'administration publique, suivi avec une appoche historique de la répartition des recettes fiscales entre les entités fédérales et leurs conséquences pour l'autonomie e developpement des villes, em vérifiant les principales implications du système de trasfert du produit de la recettes constitutionnel. Après cette anlyse, il est conclu que l'Administrations Fiscale visant la perception des impôts présent plusieurs problèmes, et il é proposés quelques changements pour améliorer la collection e le developpemet d'une Administration Publique Fiscale efficace au niveau municipal. Le cadre théorique d'aborder la question était Neoconstitutionalism et la méthodologie adoptée était la littérature.

Keywords: Perception. L'Administration Publique Fiscale. Principe d'Efficacité. Le Municipalité.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Composição das Receitas Municipais	26
Figura 2 – Participação da Receita Tributária própria na composição da receita municipal..	26
Figura 3 – A importância das transferências intergovernamentais para os Municípios	27
Gráfico 1 – Distribuição dos municípios de MG por conceito IFGF	29

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Desempenho da arrecadação tributária por nível de governo: 1988 a 2000	28
Tabela 2 – Evolução da receita tributária por nível de governo: 1960/2000	28

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
COSIP	Contribuição para custeio de serviço de iluminação pública
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
ICMS	Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
FPM	Fundo de Participação do Município
FUNDEP	Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa
IE	Imposto sobre exportação de produtos nacionais ou nacionalizados
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
II	Imposto sobre importação de produtos estrangeiros
IOF	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários
IPI	Imposto sobre produto industrializado
IPTU	Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana
IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
IRPF	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza
ISSQN	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre transmissão <i>inter vivos</i> de bens e imóveis e de direitos reais a eles relativos
ITCMD	Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i> e doações de qualquer bem ou direito
ITR	Imposto sobre propriedade territorial rural
PMAT	Programa de Modernização Tributária da Administração Tributária e da Gestão dos Setores básicos e sociais
SEFA	Secretária de Estado da Fazenda de Minas Gerais
SUS	Sistema Único de Saúde
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRIBUTÁRIA	14
3. CRÍTICA À REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS	18
3.1 Breve Históricos sobrea Repartição de Receitas Tributárias no Brasil	18
3.2 Sobre a Repartição de Receitas Tributárias	19
3.3 Críticas à Discriminação de Receitas Tributárias	22
4. FORMAS DE ARRECADAÇÃO EFICIENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	24
4.1 A Administração Pública Tributária e sua influência na arrecadação municipal.....	30
5. CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS	37

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo o estudo do princípio da eficiência aplicado à Administração Tributária focado na arrecadação municipal. A arrecadação tributos é essencial para o funcionamento da máquina estatal. A partir dela, o ente político obtém recursos para prestação e continuidade dos serviços públicos essenciais. É de fundamental importância que a arrecadação tributária seja realizada de forma eficiente, já que a receita tributária é a fonte de renda para o fornecimento de bens e serviços à população.

Inicialmente, foi abordado o princípio da eficiência aplicado à Administração Pública, objetivando apresentar qual a sua influência para o gestor público ao realizar a atividade administrativa e, também, qual sua importância para arrecadação. Depois foi tratado de um breve histórico da repartição de rendas tributárias entre os entes da Federação, sendo trazida uma crítica ao repasse do produto da receita, que gera a dependência financeira. Após, analisou a autonomia dos Municípios e, por fim, tratou sobre a influência da Administração Tributária eficiente para a arrecadação municipal.

O princípio da eficiência, bem como todos os outros presentes no ordenamento jurídico brasileiro, deve ser compatível com os objetivos a que se obrigam. Nesse sentido, a Administração Pública deve atuar para melhoria da prestação dos serviços públicos, como forma da valorização dos direitos fundamentais.

Foram realizadas pesquisas bibliográficas e de análise de dados para compor a base desse estudo, buscando verificar quais as principais ideias e propostas trazidas por autores diversos quando envolve a Administração Pública Tributária municipal, como forma de identificar quais os problemas enfrentados por esses entes e o que poderia ser realizado para o aperfeiçoamento e melhoria da arrecadação de tributos de sua competência exclusiva.

A Administração Pública será analisada por meio de uma visão neoconstitucionalista, com o intuito de obter a efetivação dos direitos humanos e fundamentais, através da Constituição (BRASIL, 1988) como instrumento prescritor e concretizador de direitos. Portanto, a interpretação do ordenamento jurídico, juntamente com ações dos gestores públicos, deve concretizar a aplicação do princípio da eficiência na Administração Pública Tributária para o avanço na composição da receita municipal pela arrecadação de seus tributos.

2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRIBUTÁRIA

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 trouxe diversas novidades para o Direito Administrativo, sendo relevante a inserção do princípio da eficiência ao *caput* do art. 37 da Constituição (BRASIL, 1988). A eficiência traduz-se em realizar a atividade administrativa da melhor forma possível, do ponto de vista econômico, político e social para o atendimento do interesse público. Sua utilização implica na produção dos melhores resultados do ponto de vista quantitativo e qualitativo, já que o papel da eficiência recai sobre toda atuação dos agentes públicos.

A eficiência não se confunde com eficácia nem com efetividade. Eficácia, em sentido jurídico, é um atributo imanente à norma jurídica, que se funde na produção de efeitos concretos ou potenciais, ou seja, pretende que a norma alcance os efeitos projetados pelo legislador (CASTRO, 2017). Há uma nítida distinção dentro da ciência jurídica entre eficiência e eficácia. Chiavenato trata dessa diferença:

Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira (the best way) pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos (pessoas, máquinas, matérias-primas) sejam aplicados da forma mais racional possível. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos mais indicados que precisam ser devidamente planejados e organizados a fim de assegurar a otimização da utilização de recursos disponíveis. A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. À medida que o administrador se preocupa em fazer as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando utiliza esses instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis), (CHIAVENATO 2001, p. 196).

Por sua vez, efetividade refere-se à capacidade da norma atingir seus efeitos, sendo, de fato, a observância das normas pelas autoridades e por seus destinatários (CASTRO, 2017). E por último, a eficiência, definida por Carvalho Filho como “[...] modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes (CARVALHO FILHO, 2014, p. 33)”.

Importante considerar que o princípio da eficiência é imposto na atuação de todos os órgãos da Administração Pública Direta e entidades da Administração Pública Indireta ligadas ao Poder Público na esfera dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Independentemente se o ato é vinculado à lei ou se discricionário, há a obrigação de uma

atuação honesta e eficiente por parte do administrador público, no sentido de atender única e exclusivamente à lei. Na visão de Justen Filho, “[...] exige-se a solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. Toda atividade administrativa envolve uma relação sujeitável a enfoque custo-benefício”. (JUSTEN FILHO, 2013, p. 122). Hager (1999) considera que a melhor utilização para o princípio da eficiência se torna evidente, principalmente, com relação aos atos discricionários, quando o agente público deve adotar a opção que atenda às finalidades condizentes com a lei e com o interesse público, no qual o desrespeito à norma provocará a existência de um ato inválido. Serve, portanto, de guia para controle realizado pelo Poder Judiciário sobre os atos do poder público.

Implicitamente, tal princípio sempre esteve presente na Constituição (BRASIL, 1988), sendo sua introdução ao art. 37¹ uma forma de deixar clara e evidente a sua intenção. A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 apenas deixou expresso esse dever. A eficiência relaciona-se totalmente com os outros princípios, sendo uma consequência do Estado Democrático de Direito. Carvalho Filho ainda destaca que:

[...] eficiência guarda estreita aproximação com moralidade social. Em outra vertente, é imperioso não esquecer que a eficiência também guarda relação com outros princípios básicos da Administração, como é o caso dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da razoabilidade (CARVALHO, 2013, p.33).

A Administração Pública, segundo o princípio da eficiência, deve atuar de forma a atingir o melhor resultado possível com a menor onerosidade para o Estado, considerando-se, nesse aspecto, a produtividade e economicidade, reduzindo os gastos e desperdícios de recursos públicos. Porém, o aspecto econômico é somente uns dos vários pontos a serem considerados, conforme entendimento de Di Pietro:

[...] o modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação dos serviços públicos (DI PIETRO, 2002, p. 84).

Ressalta-se que, a interpretação do princípio da eficiência deve ser realizada com precaução. Tal princípio não deve ser visto isoladamente, mas como já tratado anteriormente,

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

sua utilização deve ser realizada conjuntamente com outros preceitos constitucionais. Por conseguinte, visa-se evitar o descompasso entre as normas constitucionais, a fim de permitir a perfeita harmonia do sistema, evitando-se abusos que poderiam causar uma enorme insegurança jurídica. A respeito do tema, Di Pietro também leciona:

Vale dizer que a eficiência é o princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito (DI PIETRO, 2002, p.85).

Nesse sentido, a eficiência é um dever na atuação estatal, não sendo um princípio autônomo, há uma relação de dependência para com outros. Modesto afirma ser a eficiência um princípio instrumental, não autossuficiente. Em suas palavras:

[...] o princípio da eficiência, como todo princípio, não possui caráter absoluto, mas irradia efeitos em quatro dimensões: cumpre uma função ordenadora, uma função hermenêutica, uma função limitativa e função diretiva (MODESTO, 2000, p. 112).

Posteriormente à introdução do princípio da eficiência pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a Emenda Constitucional nº 42 de 2003, introduziu ao art. 37², da Constituição (BRASIL, 1988), o inciso XXII, no qual se direciona especificamente para a Administração Pública Tributária, que nos remete a um atuar eficiente com o objetivo de arrecadar tributos.

A atividade arrecadatória desenvolvida de maneira eficiente não se processa somente com a finalidade de arrecadar mais e mais tributos. Deve-se observar toda a estruturação da Administração Pública para que esse objetivo fim não se torne um meio para maximizar os esforços dos agentes públicos que, além disso, devem considerar a capacidade contributiva dos contribuintes como um fator influenciador de seu desempenho.

Por conseguinte, convivendo harmonicamente com outros preceitos constitucionais, a eficiência estudada com base na arrecadação deve observar as diferentes consequências de sua aplicação, já que esta atividade envolve a promoção do desenvolvimento econômico, implicando direta e indiretamente na promoção de direitos sociais e fundamentais.

² Art. 37 [...] XXII – as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

Ressalta-se que, nem sempre os agentes públicos conseguirão alcançar os objetivos pretendidos. Porém, estão impelidos a agir de forma a alcançar esses propósitos, analisando tudo o que se mostra adequado ou não para se atingir a meta final.

Sobre o assunto, Rodrigues faz a seguinte colocação:

A eficiência da administração representa a aplicação de procedimentos a partir da lei, que possam ter o máximo de resultados e encontra íntima relação com o princípio da proporcionalidade, representando um instrumento de controle e adequação dos meios aos fins. A eficiência, assim, revela-se pela razoabilidade do método, pela proibição do excesso e pela proporcionalidade no agir da administração (RODRIGUES, 2006, p. 105).

Apesar de sua inserção à Constituição (BRASIL, 1988) ter se dado somente a partir de 1998, o administrador público sempre tem o dever de uma boa atuação, sendo claro que a falta de eficiência em suas atividades implicaria a responsabilização. Nessa linha de pensamento, Gabardo aponta que a única interpretação cabível para o princípio da eficiência é conforme a Constituição:

Não deve ser esquecida, quando aplicado o princípio em questão, a natureza compromissória, democrática e dirigente da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, muito pouca relevância será relegada aos motivos ensejadores da inclusão da eficiência na Constituição. Bem se sabe que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que deu origem a tal inclusão, a idéia predominante era a da desconstitucionalização, rumo a um neoliberalismo debilitado na forma de Administração Gerencial. Na aplicação prática do princípio, certamente que a perspectiva deve alterar-se, rumo à democracia-social, que, nesse sentido, torna-se compatível com a Constituição vigente [...]. Ademais, não se pode cair no erro de interpretar o princípio da eficiência de acordo com a legislação infraconstitucional (mais específica e tecnocrática), na medida em que isso causaria a inversão do necessário processo de ‘filtragem’, numa clara contramão hermenêutica (GABARDO, 2002).

O princípio da eficiência, portanto, impõe aos agentes públicos uma atuação diretiva e objetiva em relação aos recursos públicos, tendo como base um planejamento e organização eficazes, objetivando atingir resultados institucionais satisfatórios, de acordo a Constituição (BRASIL, 1988) e com as Leis Orçamentárias, sem se desviar da finalidade da Administração Pública, que é o interesse coletivo.

3 CRÍTICA À REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Primeiramente, será tratado um breve histórico em relação à repartição de receitas tributárias, para melhor entender como ocorreu o seu desenvolvimento. Depois, será analisada a repartição de receitas tributárias e suas principais consequências para a Administração Pública municipal.

3.1 Breve Históricos sobre a Repartição de Receitas Tributárias no Brasil

Analisando historicamente a repartição de receitas tributárias no Brasil, percebe-se que apenas com a criação do Estado Brasileiro, em 1889, a repartição de receitas tornou-se, na prática, uma forma dos quatro entes (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) adquirirem autonomia, possuindo, a partir desse momento, a prerrogativa para arrecadação e a possibilidade repartição dessa receita (PARCELLI, 2015).

A partir da Constituição de 1891 (BRASIL, 1981), o produto da arrecadação tributária passou a ser dividido entre os entes federativos, dando início a uma nova forma de administração financeira e tributária. Porém, a Constituição não trazia nada sobre a forma de repartição da receita arrecadada. Em termos práticos, somente com a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) que se desenvolveu efetivamente a repartição, evidenciando o alargamento dos poderes da União e a criação de impostos regionais (PARCELLI, 2015).

A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) deu início ao repasse de impostos privativos dos Estados aos Municípios, que abrangia, além da própria prerrogativa de legislar, a apropriação do produto da arrecadação, de acordo com a estipulação estadual. A competência da União foi ampliada através de instrumentos intervencionistas, a dos Estados-membros foi restringida pelo fato da ampliação atribuída à União e, os Municípios adquiriram capacidade fiscal (RANIERI, 1994).

Como destaque na Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), tem-se a possibilidade da edição, pelo Presidente da República, de Decretos-lei em matéria de impostos, fato devido à forte centralização do Poder Executivo Federal. Apenas com a queda de Getúlio Vargas que o Congresso Nacional se fortaleceu, operando, nessa época e com a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), o aumento das transferências feitas pela União aos Estados-membros e Municípios (PARCELLI, 2015).

Com o Golpe Militar de 1964 instituiu o regime ditatorial em território brasileiro. Nessa época, a concentração de poderes à União foi acentuada. Percebem-se grandes

modificações na seara de repartição de receita tributária nas Constituições de 1967 e 1969 (BRASIL, 1967; 1969). Destacam-se mudanças efetivas no estabelecimento de um maior controle dos recursos fiscais e, em resposta à contestação dos Estados e Municípios, a criação da Emenda Constitucional nº 23 de 1983, que elevava o valor dos Fundos de Participações dos Estados-membros e Municípios na renda auferida pela União (PARCELLI, 2015).

Em 1988, a Constituição (BRASIL, 1988), em seu art. 1º institui a forma federativa de Estado como Cláusula Pétreia. Essa forma de Estado caracteriza-se pela descentralização político-administrativa, constituída pela repartição de competências legislativas, tributárias e administrativas entre os entes políticos (PARCELLI, 2015).

Como novidade trazida pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), tem-se a inclusão dos Municípios como entes que passaram a integrar a Federação, levando-os à categoria de entidade autônoma, ou seja, entidade de organização e governo próprios e competências exclusivas. A análise das competências tributárias passou a levar em consideração o novo *status* alcançado pelos Municípios (SILVA, 2011).

O sistema tributário instituído pela Constituição (BRASIL, 1988) deu maior autonomia fiscal aos entes federados, enfatizando a desconcentração financeira e o crescimento de receitas por meio das transferências intergovernamentais, em favor dos Estados-membros, Distrito Federal e dos Municípios (PARCELLI, 2015) que, com isso, puderam utilizar as verbas repassadas para a realização de projetos em âmbito diversos, como saúde e educação.

3.2 Sobre a Repartição de Receitas Tributárias

Inicialmente, traz-se o conceito da “repartição” do poder de tributar, ou somente, competência tributária, esclarecendo de forma sucinta sua distinção com o conceito da repartição de receita tributária.

Pela imensa extensão territorial, o Brasil utiliza o princípio da prevalência do interesse para definição de competência de cada ente político. Quando o interesse é nacional, a competência é da União, se local, dos Municípios e Distrito Federal e, por fim, regional, quando dos Estados-membros e, também, do Distrito Federal.

A repartição de competências legislativas, tributárias e administrativas entre a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios é a base da Federação. Percebe-se que a administração tributária é uma das competências compartilhadas entre os entes, dotados de

poder para definir a instituição e a cobrança de tributos, visando uma maior autonomia financeira.

O art. 153 da Constituição (BRASIL, 1988) especifica quais são os impostos de competência privativa da União. A mesma arrecada, além dos previstos no art. 153 (II, IE, IRPF, IPI, IOF, ITR e imposto sobre grandes fortunas), os empréstimos compulsórios (art. 148, BRASIL, 1988) e as contribuições especiais (art. 149, BRASIL, 1988). Aos Estados-membros compete a arrecadação dos impostos instituídos pelo art. 155 (ITCMD, o ICMS e o IPVA) da Constituição (BRASIL, 1988) e, aos Municípios compete arrecadar os impostos descritos pelo art. 156 (o IPTU, o ITBI e o ISSQN), também da Constituição (BRASIL, 1988). As contribuições sociais, também dispostas no art. 149 da Constituição (BRASIL, 1988) são de competência comum, bem como as taxas e as contribuições de melhoria. Ressalva, ainda, para a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública - COSIP, trazida pelo art. 149-A, de competência dos Municípios e Distrito Federal. Por fim, o Distrito Federal, que por acumular competência de Estados e Municípios, ou seja, híbrida, arrecada impostos estaduais e municipais (arts. 32,§1º; 147 e 155, *caput*, BRASIL, 1988) (ANJOS, 2012).

A repartição de competência tributária constitucional é rígida e exaustiva, de forma que cada pessoa política deve cumprir suas responsabilidades em função do regime federativo, com a pretensão de manter o equilíbrio entre os poderes institucionais de tributar, a fim de atender os objetivos da federação (ANJOS, 2012).

Definida a competência de cada ente, deve-se distingui-la do conceito de repartição de receitas. Competência Tributária é estabelecida taxativamente pela Constituição da República, sendo, pois, *numero clausus*. Significa, portanto, a possibilidade de um ente político instituir, por lei, a cobrança de tributos. Já a repartição de receitas específica a distribuição da arrecadação tributária, feita da União para os Estados-membros e Distrito Federal e destes para os Municípios e Distrito Federal (PAULSEN, 2012).

A Constituição (BRASIL, 1988) determina que um ente político, em certos casos, repasse parte do produto de sua arrecadação a outros entes, fazendo a chamada repartição de receitas tributárias. Segundo Paulsen:

A “repartição” do poder de tributar, através da tributação constitucional de competências a cada um dos entes políticos, não se confunde, de modo algum, com a repartição de receitas tributárias, prevista a partir do art. 157 da CF. Daí dispor o parágrafo único do art. 6º do CTN: “Os tributos cuja

receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencem à competência legislativa daquela a que tenham sido instituídos” (PAULSEN, 2012, p.34).

A intenção do legislador com a participação nas rendas tributárias pelo produto, é a busca de maior isonomia e da diminuição das desigualdades sociais e econômicas entre pessoas, grupos e regiões, visando à necessidade de um planejamento em harmonia com as intenções especificadas pela Carta Constitucional de 1988, no qual, além da discriminação das rendas através das fontes, se dá uma distribuição da receita segundo o produto arrecadado (DERZI, 1991).

Nessa época, os compromissos do Estado de Bem Estar Social levaram ao desenvolvimento do Federalismo Cooperativo. Mello traz a seguinte definição:

No Brasil existe o denominado Federalismo Cooperativo, de cima para baixo, na medida em que a repartição de receitas tributárias é realizada da União para os Estados-membros, para o Distrito Federal e para os Municípios, e dos Estados para o Distrito Federal e Municípios, mas nunca na ordem inversa (artigos 157/162 da CRFB/1988). Assim, um ente da Federação é beneficiado de valores arrecadados a título de tributos por outro ente, exceto a União, que realiza parte de suas despesas públicas com a arrecadação de seus próprios tributos (artigos 153 c/c 157/162 da CRFB/1988), (MELLO, 2013, p.30-31).

O Federalismo Cooperativo brasileiro, assim como o alemão, prioriza a ideia do objetivo constitucional baseado na promoção do desenvolvimento, fortalecimento da democracia e redução das desigualdades sociais. Para Camargo, busca-se, primeiramente, garantir em todo território nacional a mesma qualidade de vida para todos os cidadãos da nação (CAMARGO, 2000). A autora ainda acrescenta que:

Em situações de mudança como as que estamos vivendo, que produzem integração e padronização de um lado, mas descentralização e autonomia de outro, restaura-se, graças ao federalismo, uma grande virtude política: a possibilidade de combinar a unidade na diversidade, a cooperação e a competição, na era da globalização (CAMARGO, 2000, p.78).

Apesar da base estrutural do federalismo dispor de forma a possibilitar tal integração, o Brasil ainda enfrenta diversos desafios, incluindo a situação dos municípios, que em sua maioria, muitos deles isolados e carentes de infraestrutura. Percebe-se o forte desequilíbrio regional da renda, seja pelo poder excessivo de uns ou pela dependência excessiva de outros,

cabendo ao governo federal corrigir as deficiências, tentando aliviar as desigualdades econômicas e sociais existentes (CAMARGO, 2000).

3.3 Críticas à Discriminação de Receitas Tributárias

O produto da arrecadação dos tributos é, usualmente, desfrutado pelo ente político que o instituiu. Por vezes, porém, a Constituição determina que uma pessoa política deva partilhar parte de seu produto com outra (CARRAZZA, 2011).

Dessa atitude, de maneira equivocada, supõe-se, inadequadamente, que o ente beneficiado tem o direito de exigir do outro a criação e/ou a cobrança desses tributos ou, até mesmo, de substituir-se na competência tributária daquela pessoa política (CARRAZZA, 2011).

Esse entendimento não deve permanecer, pois a participação no produto da arrecadação do tributo só irá ocorrer posteriormente à sua instituição pelo ente político competente e com a ocorrência do fato imponible. Sem a criação do tributo, não pode existir o direito subjetivo à participação das receitas tributárias. Ainda, caberá ao Poder Judiciário, em análise definitiva, se invocado pela pessoa política excluída da participação, fazer com que o estabelecido pela Constituição (BRASIL, 1988), nesse sentido, seja de fato cumprido (CARRAZZA, 2011).

A respeito do tema, Carrazza ainda preceitua:

Em rigor, o que a Constituição faz é estipular que, *na hipótese de ser criado o tributo*, pela pessoa política competente, o produto de sua arrecadação será total ou parcialmente destinado a outra pessoa política. Evidentemente, se não houver o nascimento da relação jurídica tributária (*prius*), não poderá surgir a relação jurídica financeira (*posterius*). Esta é logicamente posterior à relação jurídica tributária (cujo nascimento depende do exercício da competência tributária), (CARRAZZA, 2011, p. 769).

A União conserva em seu poder a prerrogativa para a instituição de uma maior quantidade de tributos, conforme disposto, por exemplo, nos arts. 148, 149 e 153 da Constituição (BRASIL, 1988). Consequentemente, tem implicações positivas e negativas à luz do Federalismo Cooperativo, tendo em vista que, por concentrar muitos tributos em seu âmbito de poder, pode redistribuí-los equitativamente, porém, conserva os Estados, Distrito

Federal e Municípios na dependência do Governo Federal, já que esses entes ficam à espera da redistribuição das rendas tributárias.

A cooperação desenvolvida pelo modelo de repartição de rendas pode não considerar as peculiaridades de cada ente político, de modo que a instituição de um tributo de forma privativa pode ser mais frequente em um local que em outro. Deste modo, há o partilhamento dos tributos pelo fundo de participação da União, determinado pelo art. 159, da Constituição (BRASIL, 1988), no qual essa pessoa política distribui 49% (quarenta e nove por cento) dos impostos sobre rendas e provento de qualquer natureza e sobre produtos industrializados na forma especificada pelas alíneas do inciso I; 10% (dez por cento) do produto da arrecadação sobre produtos industrializados aos Estados e Distrito Federal, de forma proporcional ao valor das respectivas exportações e, 29% (vinte e nove por cento), do produto da arrecadação da contribuição de intervenção de domínio econômico, para Estados-membros e Distrito Federal, na forma especificada na lei.

Ainda, além de concentrar muitos tributos em sua competência, a União possui competências residuais. O legislador procurou garantir a equidade pela participação dos entes federativos na receita de outros entes, caso contrário, aqueles com menor capacidade tributária seriam prejudicados e, desse modo, menos desenvolvidos. O repasse tributário de um ente a outro contribui para que os entes federativos possam desenvolver sua administração de forma mais eficiente e autônoma, na medida em que o recebimento de fundos da União equalizaria a receita dos entes recebedores de menor arrecadação para o cumprimento dos encargos assumidos.

Tal modelo de repasse financeiro presta-se a vincular os Municípios e Estados-membros e Distrito Federal na dependência da União, que centraliza a receita, sendo o inverso do que o Federalismo Cooperativo preceitua, no qual todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição, sendo que as relações entre as três esferas de governo não podem mais ocorrer de forma isolada, havendo a necessidade de ações conjuntas e de forma cooperativa.

No próximo Capítulo será tratada a autonomia municipal como forma de esclarecer sua importância para o desenvolvimento de uma Administração Tributária eficiente e qual sua influência na arrecadação.

4 FORMAS DE ARRECADAÇÃO EFICIENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste capítulo, será abordada, inicialmente, a autonomia dos Municípios. Após, serão analisados dados sobre as principais fontes de composição das receitas municipais, sendo propostas algumas mudanças para o desenvolvimento de formas de arrecadação mais eficientes para a Administração Pública Tributária.

A Constituição (BRASIL, 1988) garantiu capacidade absoluta de autogoverno aos entes municipais. Essa capacidade abrange a autonomia política, com elaboração de sua própria lei orgânica; o autogoverno, com a eletividade de prefeitos e vereadores; autonomia normativa, possuindo legislação própria e, por fim, a autonomia administrativa e financeira, na prestação e manutenção de serviços que atendam a população local. Para Carrazza “[...] a autonomia municipal, sob a ótica do Direito, é a capacidade que a pessoa política do Município tem de, dentro do círculo de competência estabelecido pela Constituição, organizar, sem interferências, seu governo [...]”, (CARRAZZA, 2011, p. 186).

No conceito de autonomia municipal, traz-se o desenvolvimento da autonomia financeira dos municípios como forma de estabelecer a independência de suas tarefas sem depender dos demais entes. No entanto, um dos maiores problemas enfrentados por esses entes, em sua grande maioria, é a ausência de capacidade para gerar recursos financeiros próprios suficientes, o que pode causar a dependência de transferências de receitas constitucionais para executar suas atribuições.

Sendo o governo municipal o que sofre diretamente a pressão e o controle para a execução das políticas públicas e sociais, é de extrema necessidade que condições mínimas sejam garantidas para desenvolvimento das suas tarefas, advindo a cooperação entre os entes federados, tanto em aspectos técnico-administrativos como em aspectos financeiros.

De certo modo, mesmo sendo dada autonomia a esses entes para gerir seus recursos e instituir seus tributos, o ganho financeiro auferido em razão das transferências intergovernamentais, não é capaz de suprir todas as suas necessidades, afetando o princípio federativo e enfraquecendo a autonomia municipal por meio da repartição de rendas, na medida em que o município sempre fica na dependência do repasse.

Tristão afirma que na teoria tradicional das Finanças Públicas estabelece que o Governo Federal deva fazer a arrecadação de impostos que requerem um grau específico de centralização administrativa, como por exemplo, o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza ou impostos que afetem a política do país como um todo, citando, para isso, os impostos sobre comércio exterior, como o imposto sobre a importação de produtos

estrangeiros e o imposto sobre a exportação de produtos nacionais e ou nacionalizados. Já no caso dos governos locais, devem ser responsabilizados pela tributação do patrimônio físico, tendo como exemplo os impostos que incidem sobre a propriedade imobiliária, como o IPTU e o ITR (TRISTÃO, 2003).

No mesmo sentido, Silva observa que os tributos mais adequados para o nível local são aqueles que incidem sobre a propriedade imobiliária, porém, os governos locais enfrentam dificuldades na sua arrecadação, seja por motivos econômicos, políticos e, principalmente, administrativos (SILVA, 1995). Dessa forma, ao lado de competências tributárias, os governos locais ficam dependentes de um sistema de transferências intergovernamentais, com origem nos níveis superiores de governo e orientados em direção aos níveis inferiores.

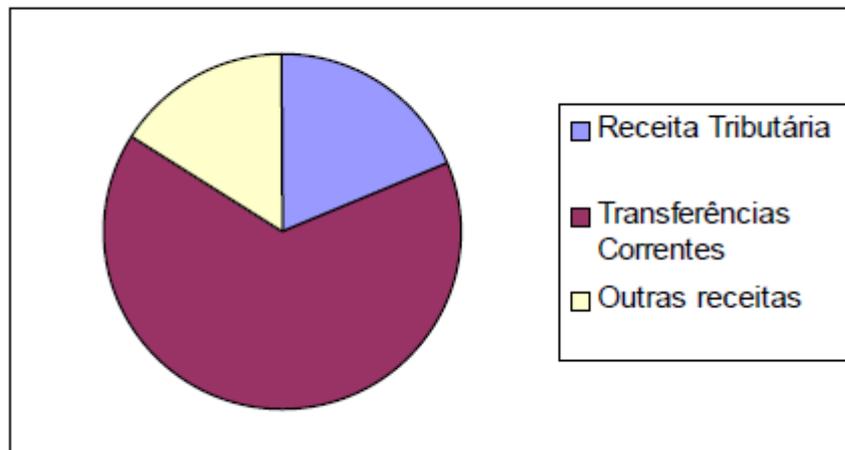
Aos municípios, com a Constituição (BRASIL, 1988) e em decorrência da autonomia assegurada em seu art. 18³ (BRASIL, 1988), é dada a possibilidade de desenvolver sua administração segundo seus interesses, especialmente com relação à tributação. Conseqüentemente à posição ocupada, Tristão afirma, ainda, que, “A relativa independência dos municípios no que se refere ao poder do governo de Estado assegurada pela posição singular que ocupam no sistema tributário, é acompanhada de desequilíbrios verticais e horizontais [...]”, (TRISTÃO, 2010, p. 67). Tais desequilíbrios decorrem, em parte, da grande dificuldade apresentada pelos entes municipais com relação à arrecadação própria, o que justifica as transferências com objetivos distributivos e compensatórios, para atenuar as desigualdades sociais.

Em análise da composição de receita municipal consolidada realizada no ano 2000, os municípios examinados pela pesquisa de Tristão, conforme figura 1, a seguir, alcançaram uma receita total de R\$ 78,9 bilhões de reais, sendo 14,7 bilhões (18,7% da receita total) advindos da base tributária própria, e R\$ 51,1 bilhões (65% da receita total) de transferências correntes dos Estados-membros e da União. Conclui-se que, a principal fonte das finanças públicas municipais ainda é derivada das transferências, comprovando a dependência gerada pelo sistema de repasse do produto da receita.

³ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Figura 1

Composição das receitas municipais

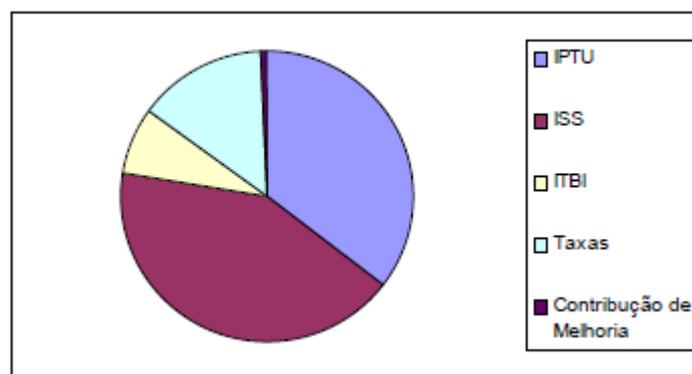


Fonte: TRISTÃO, 2003, p.134

A próxima figura apresenta os principais tributos responsáveis pela composição da receita tributária própria dos Municípios, sendo o ISSQN (imposto sobre serviços de qualquer natureza) o imposto com maior capacidade arrecadatória e a contribuição de melhoria com a menor.

Figura 2

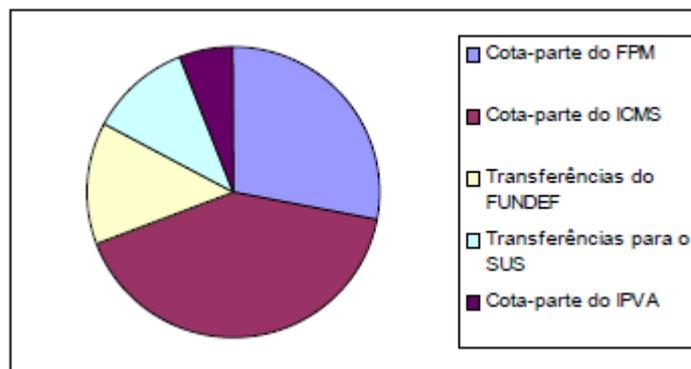
Participação da receita tributária própria na composição da receita municipal



Fonte: TRISTÃO, 2003, p. 135

As transferências recebidas no ano 2000 advindas da União e Estados-membros alcançaram o valor de R\$51,1 bilhões (64,9% da receita total). Abaixo, pode-se verificar que os principais mecanismos de transferências foram: quota-parte do ICMS e do FPM. Outras transferências que compõem a receita municipal derivam do SUS e do FUNDEP.

Figura 3
A importância das transferências intergovernamentais para os municípios



Fonte: TRISTÃO, 2003, p. 136

Com base na evolução da receita municipal em pesquisa feita entre os anos de 1988 e 2000, observa-se pela Tabela 1 que, o desempenho na arrecadação direta, ou seja, tributos de competência própria dos municípios analisados, foi superior ao da União e Estados-membros. Enquanto a União aumentou em 58,2% e os Estados 72,6% sua arrecadação, os Municípios alcançaram o patamar de 196,1%. Porém, embora tenha crescido em nível superior à Federação e aos Estados, esse crescimento representou pouco em termos de ganho para os Municípios.

A Tabela 2 especifica a evolução da arrecadação direta nos três níveis de governo, entre os anos de 1960 e 2000, mostrando que em nível municipal, a composição de receita tributária própria representou, no último ano da pesquisa, somente 5,1% da receita total disponível proveniente da arrecadação direta, o que constata a necessidade do repasse de receita feito aos Municípios.

Tabela 1

Desempenho da arrecadação tributária por nível de governo: 1988 a 2000
Arrecadação direta – em R\$ milhões de 2000

ANOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1988	153.630	56.518	6.227
1989	162.089	67.280	6.327
1990	186.273	73.622	8.122
1991	154.844	72.520	11.758
1992	154.913	66.140	10.074
1993	168.886	60.779	8.981
1994	186.989	75.387	9.647
1995	198.741	83.501	13.404
1996	210.031	92.162	17.693
1997	221.454	93.521	18.065
1998	229.700	92.658	18.783
1999	237.479	91.588	19.023
2000	243.102	97.566	19.176
variação em R\$ milhões	89.472	41.049	12.949
em %	58,20%	72,60%	196,10%
média anual	3,90%	4,70%	9,50%

Fonte: ARAUJO; OLIVEIRA, 2001, p.5.

Valores deflacionados pelo IGP-DI

Fonte: TRISTÃO, 2003, p. 136

Tabela 2

Evolução da receita tributária por nível de governo – 1960/2000
Arrecadação direta (tributos próprios)

ANOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
1960	64,0	31,3	4,8	100,0
1980	75,1	22,0	2,9	100,0
1988	70,5	26,5	2,9	100,0
2000	67,7	27,2	5,1	100,0

Fonte. ARAUJO (2001)

Valores deflacionados pelo IGP-DI

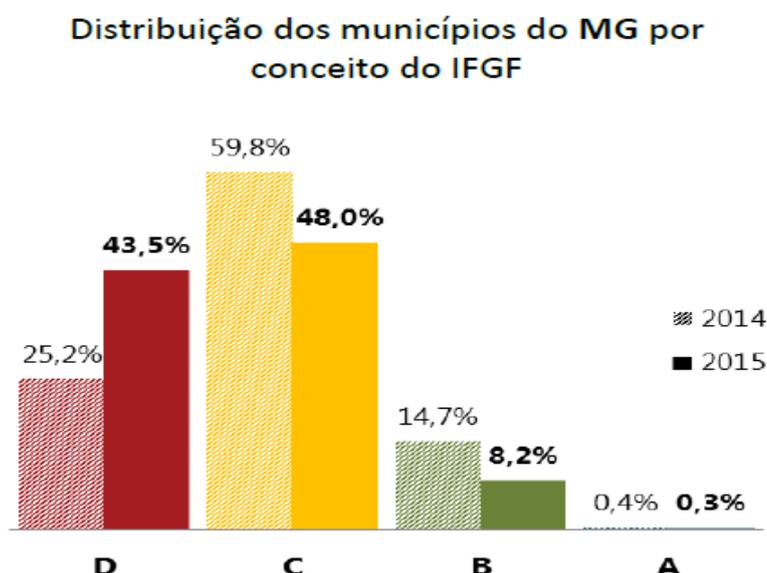
Fonte: TRISTÃO, 2003, p. 137

Ainda, na edição de 2016 do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), em análise das contas públicas de 681 municípios mineiros, constituindo-se, basicamente, com apoio em estatísticas declaradas pelos próprios Municípios, foram analisados cinco indicadores, sendo eles: gasto com pessoal, investimentos, liquidez, custo da dívida e a receita própria. A

pontuação adotada varia entre 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município em observação. Os conceitos variam entre “A” e “D”, sendo “A” para os municípios classificados na melhor posição, apresentando excelente gestão fiscal (IFGF, 2016).

O gráfico abaixo demonstra que os municípios em situação fiscal crítica (conceito D) quase dobraram de 2014 para 2015, enquanto o número de prefeituras com conceito A e B caiu pela metade.

Gráfico 1



Fonte: Índice Firjan de Gestão Fiscal, 2016

O percentual de prefeituras bem avaliadas no IFGF, conceito A e B (8,2%) é menor que a proporção nacional (12,6%). O IFGF médio foi de 0,4241 pontos, 4,3% inferior à média nacional. Os municípios mineiros, em geral, apresentaram média inferior à nacional em quatro indicadores, incluindo a receita própria (0,2338). Dos 681 municípios mineiros avaliados, 41,6% terminaram o ano de 2015 sem recursos em caixa para cobrir os restos a pagar deixados para o ano de 2016 (IFGF, 2016).

Os gráficos apresentam informações que relatam o desenvolvimento precário dos Municípios brasileiros quando se trata de arrecadação e composição de receita própria. Percebe-se que a Administração Pública Tributária eficiente não foi trabalhada nesse nível de governo, ignorando as principais necessidades municipais quando se pensa em desenvolvimento econômico e social.

Adiante, serão tratados alguns fatores responsáveis para a compreensão do que deve ser feito e o que é proposto por alguns autores para solucionar o problema enfrentado pelas prefeituras quando se trata de Administração Pública Tributária, englobando aspectos como nível de desenvolvimento, estabilidade nos preços e, até mesmo, a corrupção.

4.1 A Administração Tributária e sua influência na arrecadação municipal

A Administração Tributária objetiva, juntamente com a sociedade, obter recursos suficientes à manutenção da máquina estatal, devendo observar, para isso, os princípios constitucionais e da Administração Pública. Tristão afirma que “A base de um sistema tributário efetivo é uma máquina tributária eficiente” (TRISTÃO, 2010, p. 138).

Para que a Administração Pública Tributária seja eficiente, é necessário que sua estrutura seja realizada conforme as competências e funções que a Constituição (BRASIL, 1988), as Constituições dos Estados-membros e as Leis Orgânicas dos Municípios especificam. Cada esfera de governo possui sua própria organização administrativa, sendo que se encontra em âmbito federal o Ministério da Fazenda, no estadual as Secretárias da Fazenda e nos Municípios as Secretárias de Finanças ou departamentos específicos para tributação.

Como abordado anteriormente, a dificuldade enfrentada pelos entes municipais na execução de suas políticas públicas e sociais deve ao fato de não possuírem receita suficiente para isso. A complementação é feita pela União e Estados-membros, ficando a cargo desses o repasse constitucionalmente estabelecido. Essa prática é comumente executada, principalmente quando se trata de Municípios muito pequenos, dependentes totalmente de repasse intergovernamental.

Os objetivos da administração tributária eficiente somente serão alcançados quando as leis forem utilizadas corretamente em conjunto com estratégias traçadas com base nas principais dificuldades enfrentadas pelos Municípios. Alguns autores, estudando tais dificuldades, sugerem diversas medidas a serem adotadas para tornar a máquina tributária mais eficiente.

Nesse sentido, Caro afirma que o desempenho da administração tributária é uma função do ambiente econômico e social, dos estímulos próprios da administração tributária e da estrutura tributária definida pela legislação. Dentre os fatores ambientais apontados por ele, são destaques o grau de formalização da economia, o nível de desenvolvimento e a estabilidade dos preços (inflação). Além desses, ganha atenção à corrupção, sendo o nível de corrupção presente na fiscalização tributária caracterizado como catalisador para o mau

funcionamento da Administração Pública. Propõe o aperfeiçoamento da legislação (CARO, 1991).

Para os autores Yoingco e Yen, em proposta para melhora da administração pública tributária em países da América Latina, sugeriram algumas mudanças para gerar eficiência no setor tributário, tais como: sistema de retenção na fonte, simplificação da legislação tributária, informatização da administração, premiação para estimular os contribuintes a cooperarem com o fisco (YOINGCO, YEN, 1992).

O Governo Federal, em 1997, juntamente com o BNDES, criou o PMAT, pretendendo o aumento da eficiência tributária em nível municipal, por reconhecer o potencial tributário inexplorado pelos Municípios.

O PMAT objetiva a modernização da administração tributária e a melhoria da qualidade do gasto dos recursos públicos, proporcionando o financiamento para aquisição de equipamentos, serviços técnicos especializados, capacitação de pessoal etc. O programa vem sendo cada vez mais demandado pelos Municípios (TRISTÃO, 2010).

Até 2002, o BNDES registrava um total de 200 operações, sendo que 79 estavam aprovadas e 39 já haviam sido contratadas. Os resultados das avaliações da arrecadação após o PMAT em alguns Municípios foram satisfatórios, mas verifica-se que o incremento real da arrecadação, na maioria dos locais, ainda não é significativo, havendo casos de redução real na arrecadação, apesar de todo o investimento (GUARNIERI, 2002).

É certo que iniciativas para o aprimoramento da máquina administrativa tributária devem ser encorajadas, tais como as acima mencionadas e outras, como, por exemplo, a atualização do cadastro tributário municipal, treinamento de pessoal para trabalhar de forma eficiente na arrecadação dos tributos, parceria com o Poder Judiciário local de forma a acelerar as ações de execução fiscal, melhora no andamento de processos administrativos que tratem de tributos, programas de parcelamento de dívidas, melhora na fiscalização, cobrança amigável da dívida ativa, incentivo à regularização imobiliária, denúncia espontânea, atualização do cadastro de contribuintes do ISSQN, entre outros.

A atualização do cadastro tributário possibilita a identificação daqueles contribuintes que estão em dívida com o fisco. A partir disso, é possível desenvolver ações para incentivar os devedores ao pagamento dos tributos, melhorando o trabalho de arrecadação das prefeituras.

O treinamento de pessoal responsável pelos setores de arrecadação municipal é importante para esclarecimento das principais dúvidas dos contribuintes. Além disso, o oferecimento de serviços e de um bom atendimento ao público é essencial para que a

Administração Pública seja vista de forma confiante por aqueles que devem contribuir com o fisco.

O estabelecimento de uma parceria com o Poder Judiciário responsável pelas ações de execução fiscal com o objetivo de agilizar os processos que tramitam nas Varas da Fazenda Pública, pode ser uma alternativa para a movimentação de ações pendentes e importantes em termos de composição de receita municipal. Mutirões podem ser organizados para ajudar o Município a acelerar tais ações, reduzindo o custo de tramitação para as prefeituras. O CNJ, em divulgação no Relatório Justiça em Números 2016, evidenciou a necessidade do desenvolvimento de alternativas para acelerar as ações de execução fiscal. “Os processos de execução fiscal são os grandes responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, tendo em vista que representam aproximadamente 39% do total de casos pendentes e apresentam congestionamento de 91,9% [...]”, (CNJ, 2016, p. 61).

Como exemplo de parceria bem sucedida pode-se citar a Prefeitura de Sorocaba, localizada no Estado de São Paulo, que firmou um convênio com o TJSP para conseguir acelerar as suas ações de execuções fiscais. A primeira temporada de mutirões conseguiu movimentar 40.585 ações pendentes, de um total de 200 mil registros na Procuradoria. Desse número, 25.744 foram extintos nos primeiros três meses do programa (FERRAZ, 2016).

Com relação aos processos administrativos, a Administração Tributária deve contactar o contribuinte por meio de e-mail, mensagem eletrônica ou até mesmo, por telefone. Todos os meios de informação possíveis devem ser adotados para que o contribuinte tenha ciência do seu débito, tornando mais eficiente o andamento de processos administrativos a espera de um desfecho nas diversas secretárias e setores de arrecadação municipal.

O parcelamento de dívidas fiscais por períodos determinados pode ser uma alternativa eficaz para pessoas físicas e, principalmente, para as pessoas jurídicas que buscam regularizar sua situação fiscal. Regras específicas podem ser estabelecidas, encaixando cada devedor à melhor maneira de acertar a sua dívida. A Secretária de Estado da Fazenda de Minas Gerais (SEFA) estabelece regras para o parcelamento dos débitos tributários estaduais, observadas as normas referentes a cada caso (SEFA, 2017). O contribuinte deve verificar o valor devido e preencher um requerimento solicitando o parcelamento, seguindo o passo a passo conforme as instruções do documento. Após, será emitida um documento de arrecadação estadual de acordo com o convencionado entre as partes, o fisco e o contribuinte. Iniciativa semelhante pode ser desenvolvida pelas prefeituras, conforme valores e tributos devidos, possibilitando a extinção de dívidas e a arrecadação de tributos.

Já a fiscalização tributária tem por objetivo selecionar os contribuintes que estão na condição de inadimplentes da obrigação tributária ou, também, aqueles que incorram em ilícitos tributários. As atividades fiscalizatórias englobam a indução e o incentivo ao cumprimento espontâneo das obrigações tributárias, tudo em busca de cumprimento da legislação. Junto aos setores de serviços, tais como cartórios, bancos, agências que vendem seguros ou automóveis, por exemplo, as prefeituras podem acelerar a cobrança dos tributos, aumentando, por conseguinte, sua arrecadação.

A cobrança amigável da dívida ativa por empresas especializadas pode ser uma alternativa eficiente que diminui os custos para a Administração Pública. As empresas terceirizadas não podem ter uma atividade coercitiva, porém, possuem mecanismos que auxiliam a Procuradoria municipal a agilizar as cobranças das dívidas mais antigas e das atuais, como por exemplo, tecnologia de ponta, gestão eficaz de recursos humanos e processos operacionais, dando direcionamento eficaz à atividade, visando a prestação do serviço com qualidade para maximizar a recuperação dos créditos.

Com relação à regularização imobiliária, o recadastramento é essencial para aproveitar a capacidade tributária do Município. A atualização pode ser realizada por processos sofisticados, como fotografias aéreas ou por vistorias aos imóveis feitas por agentes fiscais. O recadastramento imobiliário visa potencializar a arrecadação de IPTU, tendo como objetivo o aumento da participação das receitas próprias municipais sobre a receita total. Além disso, o recadastramento contribui para possibilitar o aumento da arrecadação municipal, de forma a tornar mais eficiente a capacidade tributária daquele Município, a verificação e utilização mais eficiente dos recursos presentes naquela região e o aumento do controle sobre as finanças locais, tornando o município menos dependente das transferências intergovernamentais (CORDEIRO, 2016).

A promoção da denúncia espontânea como forma de incentivar os contribuintes a procurarem a repartição fazendária para sanarem suas irregularidades, esclarecendo que a partir dessa iniciativa, não sofrerão os efeitos da responsabilidade por infrações tributárias, livrando-se das penalidades cabíveis. Importante deixar claro que o pagamento correspondente à dívida deve ser feito com a atualização dos respectivos juros moratórios.

O ISSQN é um dos impostos com maior percentual de arrecadação municipal. Desse modo, importante manter atualizado o cadastro de contribuintes do tributo, como mecanismo de identificar os inativos e manter contato direto com o contribuinte ativo por meio de e-mail, telefone ou do endereço fornecido.

A partir dos exemplos mencionados, verifica-se que muitos obstáculos devem ser enfrentados para aumentar a arrecadação municipal. A independência financeira dos Municípios tornará mais concreta, caso adotem as sugestões apontadas ou outras que vierem a criar, para transformarem numa administração tributária eficiente, com melhores resultados na realização de políticas públicas e sociais.

5 CONCLUSÃO

Esta monografia analisou o princípio da eficiência aplicado à Administração Pública Tributária e sua finalidade na arrecadação de tributos para os Municípios. Para isso, explorou-se a importância de tal princípio para a Administração Pública com finalidade arrecadatória, destacando como o sistema de repartição de receita ainda apresenta como principal fonte de renda de muitos Municípios, implicando na geração de dependência desses entes políticos com relação à União e Estados-membros. Após, buscou-se a análise de dados que comprovam o franco desempenho da arrecadação municipal e composição de sua receita, propondo mudanças que tornariam a Administração Pública Tributária mais eficiente em nível municipal.

Para identificação dos principais problemas influenciadores da baixa arrecadação municipal, o estudo enfocou o sistema de repasse intergovernamental estabelecido constitucionalmente, retratando que, na realidade de grande maioria dos Municípios brasileiros, tal sistema gera dependência com entes de nível superior, já que quando o Município não é capaz de arrecadar e compor sua própria receita, espera a transferência intergovernamental da União ou dos Estados, comprometendo a realização de políticas públicas e sócias, pois o repasse só se realiza se aquele tributo foi arrecadado pelo ente competente.

Considerando que, para manter a continuidade da prestação dos serviços públicos básicos e, também, para manter a própria atividade administrativa, os Municípios necessitam de dinheiro para custear tais despesas, sendo imprescindível sua atuação dentro dos limites legais. Desse modo, para que o Município realmente consiga exercer suas atribuições, é extremamente importante que a Administração Pública conte com um mínimo de mecanismos capazes de proporcionar uma melhora na arrecadação.

Assim, foram propostas algumas mudanças para que a administração municipal comece a buscar receitas tributárias que possam custear suas despesas, e com isso, diminuir a dependência que possuem com relação às transferências de receitas federais e estaduais. Foram sugeridas diversas mudanças, como o aperfeiçoamento e simplificação da legislação tributária municipal, a informatização da administração, treinamento de pessoal para lidar com tributos, parceria com o Poder Judiciário para agilizar as ações de execuções fiscais, melhora da fiscalização, parcelamento de dívidas, dentre outras.

Tais medidas objetivam o avanço da Administração Pública Tributária em relação ao sistema arrecadatório municipal, tratando-se de um esforço que deve ser realizado para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população e constatação de maior eficiência na administração das verbas públicas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; Cristóvão A.; ARAÚJO; CORREIA, Erika A.; DAVID, Maurício D.; SANTOS, Rômulo M.; RAMUNDO, Júlio C. M.. Municípios, **Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus**. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, 1998.

ANJOS, Rubya Floriani Dos. **Estado Federal e repartição das competências tributárias**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,estado-federal-e-reparticao-das-competencias-tributarias,37874.html>> Acesso em: 09 mai. 2017.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 jun. 2017.

CARO, Jaime Vásquez. **Estructura y Administration de Impuestos em América Latina**. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2476/S2006340_es.pdf > Acesso em: 05 jun. 2017.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2016**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 6 ed. São Paulo: Editora Campus, 2001.

CORDEIRO, Gláucio Eugênio. **Vantagens do recadastramento imobiliário**. Disponível em: <http://www.adpmnet.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=33:vantagens-do-recadastramento-imobiliario&catid=12&Itemid=107>. Acesso em: 01 jul. 2017.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. **Repartição das Receitas Tributárias**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2016. IFGF - Índice Firjan de Gestão Fiscal. **Análise Especial de Minas Gerais – 2016**. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/data/files/A2/36/92/5F/6FD265100AB8C955A8A809C2/An_lise%20Especial%20IFGF%20-%20MG.pdf> Acesso em: 07 mai. 2017.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GUARNIERI, Lucimar S. **Modernização da Gestão Pública: uma avaliação de experiências inovadoras**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

HAGER, Marcelo. **Reflexões Gerais sobre o Princípio da Eficiência**. Jul./set. ed. 1999. São Paulo: Revista de Direito Administrativo, p. 159, 1999.

MODESTO, Paulo. **Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência**. V.51, n.2 .Salvador: Revista do Serviço Público, p.112. abr-jun, 2000.

MUNIZ, Maellen. **Os processos de Execução Fiscal representam hoje uma taxa de congestionamento de 91,9%**. Disponível em: <http://www.insaj.com.br/accelerar-acoes-de-execucao-fiscal/>. Acesso em: 15 jun. 2017.

PARCELLI, Dionizio Moreira. **História do Federalismo Fiscal nas Constituições Republicanas Brasileiras**. RIHGRGS. N. 149 ed. Porto Alegre, 2015.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Sobre o federalismo e o Estado federal**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v.9 ed. São Paulo, 1994.

RODRIGUES, M. T. M. **Princípio da eficiência em matéria tributária**. Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, São Paulo: 2006.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39 ed. São Paulo, 2016.

SEFA. Secretária de Estado da Fazenda de Minas Gerais. **Parcelamento de Débitos Tributários**. Disponível em: <<http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/parcelamento/>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

YOINGCO, Angel Q. YEN, Ching- Chang. **Políticas Tributárias y Administracion Tributária em los Países Latinoamericanos y em la Republica de China**. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/876>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

