



## IMPORTÂNCIA DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) PARA O MUNICÍPIO DE PARINTINS/AM, FRENTE AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)

Israel José dos Santos Pereira<sup>1</sup>  
Júlia Cristina Ferreira dos Santos<sup>2</sup>  
Railson Machado Teixeira<sup>3</sup>  
Sirlane Cristiane Soares Pinheiro<sup>4</sup>  
Aluizio da Silva Ribeiro Neto<sup>5</sup>

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Israel José dos Santos Pereira, Júlia Cristina Ferreira dos Santos, Railson Machado Teixeira, Sirlane Cristiane Soares Pinheiro y Aluizio da Silva Ribeiro Neto (2016): "Importância do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para o município de Parintins/AM, frente ao fundo de participação dos municípios (FPM)", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (junio 2016). En línea: <http://www.eumed.net/rev/caribe/2016/06/iptu.html>

### RESUMO

Esta pesquisa buscou averiguar a situação atual das finanças públicas do Município de Parintins, com intuito de investigar as formas de desenvolvimento da gestão referente à arrecadação do IPTU. Pretende ainda, proporcionar uma reflexão sobre a importância do Imposto Predial e Territorial Urbano, identificando os elementos que compõe a receita e o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dentre outros, analisar a realização da política de cobrança do IPTU no município, contribuindo desta forma para valorização da receita própria. Abordando pontos relevantes mediante as seguintes questões: Qual a política fiscal adotada pelo município de Parintins? Como o município prioriza as receitas próprias ou mostra-se dependente do FPM? Qual a eficácia da política fiscal atual para atender as demandas da população? Tendo em vista a relevância do tema proposto, a pesquisa foi

<sup>1</sup> Tecnólogo em Gestão Pública pela Universidade do Estado do Amazonas-UEA,- e-mail: yisraelpereira@gmail.com

<sup>2</sup> Tecnólogo em Gestão Pública pela Universidade do Estado do Amazonas-UEA.

<sup>3</sup> Tecnólogo em Gestão Pública pela Universidade do Estado do Amazonas-UEA.

<sup>4</sup> Tecnólogo em Gestão Pública pela Universidade do Estado do Amazonas-UEA.

<sup>5</sup> Mestrando no Programa de Pós-graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia- PPGSCA/UFAM. Especialista em Turismo e Desenvolvimento Local – UEA. Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e Licenciatura em Letras – UEA com habilitação em Língua Portuguesa. Atua como Professor do Curso de Administração (UFAM). Foi professor do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública no Centro de Estudos Superiores de Parintins – CESP/UEA. E-mail: admaluizioneto@gmail.

realizada por meio de um estudo de caráter documental, exploratório e descritivo e ainda observação sistemática e entrevista estruturada. Nesta perspectiva, os resultados coletados evidenciam que no Município de Parintins não ocorreu à diminuição no repasse do fundo de participação dos municípios (FPM), conforme enfatiza a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2009), quando na verdade houve um aumento, gerando uma contradição, sendo visível que o município é altamente dependente dos recursos financeiros do Governo Federal. Em síntese, o IPTU é uma ferramenta importante para alavancar a quantidade de recursos financeiros nos municípios brasileiros.

**Palavras-chave:** Arrecadação Municipal. Receita Própria. IPTU. FPM.

## **ABSTRACT**

This study aimed to determine the current state of public finances of the city of Parintins, aiming to investigate the forms of management development on the collection of taxes. It also intends to provide a reflection on the importance of Urban Building and Land Tax, identifying the elements that make up the recipe and the transfer of the Participation Fund of Municipalities (FPM), among others, to analyze the performance of property tax billing policy in the city, thus contributing to enhancement of own recipe. Addressing relevant issues through the following questions: What is the fiscal policy adopted by the city of Parintins? As the city prioritizes own recipes or shows up dependent on the FPM? How effective is the current fiscal policy to meet the demands of the population? Given the relevance of the theme, the survey was conducted by means of a documentary character study, exploratory and descriptive, yet systematic observation and structured interview. In this perspective, the collected results show that the city of Parintins not occurred to the decrease in fund transfer of participation of municipalities (FPM), as emphasizes the National Confederation of Municipalities (CNM, 2009), when in fact there was an increase, generating a contradiction, being visible that the municipality is highly dependent on the financial resources of the Federal Government. In short, the property tax is an important tool to leverage the amount of financial resources in Brazilian municipalities.

**Keywords:** Municipal Collection. Own Revenue. Property tax. FPM.

# 1 INTRODUÇÃO

Observa-se na atualidade a dependência que muitos municípios possuem dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios<sup>6</sup> (FPM), em muitos casos, tornou-se a principal fonte de receitas, chegando a representar cerca de 70% das receitas municipais, para a Confederação Nacional dos Municípios, CNM (2009). A maioria dos municípios do país tem se mostrando ser totalmente dependente, em especial das regiões Norte e Nordeste, que concentram grande população, mas possuem renda *per capita* inferior aos demais.

Esse contexto traz discussões importantes. Uma delas envolve as relações entre recursos financeiros gerados pelo governo local, que em geral são escassos à necessidade da coletividade. Com objetivo de enfrentar essa problemática, faz-se necessário elaborar um sistema de planejamento integrado que busca por meio de escolhas de alternativas proprietárias o melhor emprego de meios disponíveis para minimizar os problemas econômicos e sociais existentes.

O presente trabalho tem como objetivo mostrar a Importância do Imposto Predial e Territorial Urbano<sup>7</sup> (IPTU) para o município de Parintins, frente aos repasses do FPM.

Para alcançar os alvos desse trabalho, faz-se necessário elencar os seguintes objetivos: Verificar a aplicabilidade dos repasses do FPM no município de Parintins, identificar quais os elementos compõe a receita do município além do FPM, analisar como é realizada a cobrança do IPTU no município de Parintins e apontar possíveis ações que possam ajudar a tornar o município de Parintins eficaz na arrecadação do IPTU.

O atual cenário nos leva a uma realidade de queda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Isso leva o gestor a priorizar as receitas próprias municipais, pois as reduções do Governo Federal gera forte pressão nas gestões municipais.

Nesta hipótese, como o Imposto sobre propriedade territorial urbana (IPTU) pode ser usado para aumentar as receitas próprias? Quais mecanismos podem ser realizados para tornar esse imposto mais eficiente para a gestão local?

O tipo de pesquisa a que se propõe esse trabalho é a pesquisa básica ou fundamental, visando atingir aos objetivos proposto foi realizada pesquisas tipo: exploratória e descritiva.

Para a coleta de dados, foram realizadas observações sistemáticas e entrevista estruturada com o Secretário de Finanças do município de Parintins.

---

<sup>6</sup> O Fundo de Participação dos Municípios teve origem na Emenda Constitucional nº 18/65, em seu artigo 21, foi criado com o objetivo de suplementar o orçamento dos Municípios e promover o equilíbrio socioeconômico entre os mesmos.

<sup>7</sup> O imposto predial foi criado, no Brasil, pelo alvará de 27 de junho de 1808, sob a denominação de décima urbana.

Portanto, o presente trabalho mostra-se de fundamental importância, pois serve como fonte de conhecimento e acima de tudo, é uma ferramenta que mostra a atual política fiscal do município de Parintins e como tem buscado meios para torna-se um município economicamente equilibrado.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Competências Tributárias**

A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal<sup>8</sup>, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas dos Municípios. Assim, sendo, competência tributária é o poder atribuído pela Constituição Federal a determinado ente (sujeito de direito público), consiste em instituir e cobrar um tributo (Art. 6, CTN/66<sup>9</sup>).

É a atribuição conferida aos entes públicos da administração direta (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) para criar, através de lei, tributos, descrevendo suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos e passivos, suas bases de cálculo e alíquotas. Noutro falar, a competência tributária é a habilitação ou, se preferirmos, a faculdade potencial que a Constituição confere a determinadas pessoas (as pessoas jurídicas de direito público interno) para que, por meio de lei tributem (CARRAZA, 2004, p. 451).

A expressão competência tributária pode ser definida como sendo o poder, atribuído pela Constituição Federal, observadas as normas gerais de Direito Tributário, de instituir, cobrar e fiscalizar o tributo, compreendendo a competência legislativa, administrativa e judicante.

Essa competência deve ser exercida obedecendo aos limites a ela imposta, ou seja, só encontrará limites na própria Constituição Federal (CF/88) e Código Tributário Nacional (CTN/66).

No Código Tributário, essa competência compreende dois poderes: o poder de instituição de tributo e o poder de cobrança do mesmo, devendo o primeiro, por força de princípio de Legalidade, anteceder o segundo (Art. 6, CTN/66).

---

<sup>8</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 5 Outubro de 1988.

<sup>9</sup> Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

## 2.2 Fontes de Recursos dos Municípios: Transferências Intergovernamentais.

Para atender às demandas da população por serviços públicos, os municípios contam, além das receitas resultantes da arrecadação dos tributos de sua competência (ITBI<sup>10</sup>, ISS<sup>11</sup>, IPTU e Taxas<sup>12</sup>) e das originárias de seu patrimônio (lucros de suas empresas ou aluguéis de imóveis de sua propriedade e outros), e com as transferências de recursos estaduais e federais.

As transferências de recursos federais aos municípios podem ser classificadas nas modalidades: a) constitucionais - recursos que a união transfere aos estados e municípios por determinação da constituição; b) legais - são aquelas previstas em leis específicas; c) do Sistema Único de Saúde - compreende todas as ações e serviços de saúde estatais das esferas federal, estadual, municipal e distrital, bem como os serviços privados de saúde contratados ou conveniados; d) direta ao cidadão - compreendem programas que concedem benefício monetário mensal, sob a forma de transferência de renda diretamente à população-alvo do programa. Ex. Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); e) voluntárias - repasses correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (Controladoria Geral da União, 2005).

A divisão da receita oriunda da arrecadação de tributos (Impostos, taxas, contribuição de melhorias e empréstimo compulsório) entre os entes representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais. No caso brasileiro, a CF de 1988 descentralizou grande parte dos recursos da União para Estados e Municípios, aumentando substancialmente a proporção dos impostos de renda e sobre produtos industrializados destinados aos fundos de participação dos mesmos (CF/88).

Os recursos transferidos da União dá-se o nome Transferências Constitucionais<sup>13</sup>. São exemplos de transferência: a) Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Art. 159/CF; b) Fundo de Participação dos Estados (FPE), Art.159/CF; c) Transferências para os Municípios - Imposto Territorial Rural (ITR), Art. 158/CF.

[...] União: Fundo de Participação dos Municípios (FPM) composto por 22,5% da arrecadação do IR/IPI, 70% da arrecadação do IOF - Ouro, 50% dos recursos arrecadados pelo Imposto Territorial Rural e 100% dos recursos de IR retido na

<sup>10</sup> Imposto Sobre a Transmissão "inter vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais Sobre Imóveis

<sup>11</sup> Imposto sobre Serviço de qualquer natureza.

<sup>12</sup> Têm como fator gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

<sup>13</sup> Aos recursos que a União transfere aos estados e municípios por determinação da Constituição.

fonte.Estado: O Fundo de Participação dos Estados (FPE) 25% do ICMS arrecadado no município, o Fundo Estadual de Produtos Industrializados e parcela equivalente a 50% do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores IPVA recolhido na localidade (GASPARINI; MIRANDA, 2006, p. 16).

Além do FPE e FPM, existem outras transferências, não tão grandes na quantia, mas, em importância similar, em muitos casos até maiores, são repassados para aplicação em vários setores específicos nos municípios. Nessas transferências setoriais se enquadram os recursos do Sistema Único de Saúde (SUS); do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF); do Programa Nacional de Alimentos Escolar (PNAE); do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os Recursos do Petróleo e do Gás Natural (CGU, 2005).

Esses repasses são destinados a importantes setores de atuação do setor público; saúde, educação, transportes, assistência social e recursos naturais. Caso não acontecessem esses repasses diretos, muitos municípios não teriam capacidade financeira para oferecer serviços básicos à população.

### **2.3 Fundo de Participação dos Municípios**

O Fundo de Participação dos Municípios teve origem na Emenda Constitucional nº 18/65<sup>14</sup>, em seu artigo 21, com o objetivo de suplementar o orçamento dos Municípios e promover equilíbrio sócio econômico entre os mesmos.

A regulamentação do FPM veio com o Código Tributário Nacional (CTN – Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966), no seu artigo 91, e o início de sua distribuição deu-se em 1967, onde houve a formalização dos critérios de distribuição. O dispositivo determinava que 20% do produto da arrecadação dos dois então principais impostos da União, o Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), fossem direcionados (10%) ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e (10%) ao Fundo de Participação dos Municípios (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL/66).

Posteriormente, o FPM foi ratificado no Art. 26, da Constituição Federal de 1967, que recepcionou a regulamentou o Código Tributário Nacional. Pouco depois de promulgada a Constituição de 1967, o Ato Complementar da Presidência da República nº 35, de 28 de

---

<sup>14</sup> Emenda Constitucional de 1 de dezembro de 1965.

fevereiro de 1967, que, dentre outras provisões, categorizou os Municípios em Capital e Interior, as Capitais recebendo 10% do montante total do FPM e o Interior o restante. O Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981, criando mais uma categoria de Municípios, denominada “Reserva”, aqueles entes com população superior a 156.216 habitantes. A distribuição do FPM então ficou 10% para as Capitais 3,6% para a Reserva e 86,4% para o Interior.

A Constituição de 1988 também ratificou o FPM (Art. 159, inciso I, alínea “b” e ADCT art. 34, § 2º, incisos I e III) e recepcionou a regulamentação do CTN, tendo ainda aumentado gradativamente o percentual de participação do FPM no IR e IPI dos 17% na época até o valor de 22,5% a partir de 1993 e solicitado, em seu artigo 161, inciso II, que Lei Complementar regulamentasse a entrega dos recursos do Fundo.

Uma alteração importante foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 55, de 20 de Setembro, de 2007, que acrescentou a alínea “d” ao art. 159, inciso I, adicionando 1% ao FPM (que assim passou a ter alíquota<sup>15</sup> de 23,5%); este percentual a mais, entretanto, seria acumulado na Conta Única do Tesouro Nacional ao longo de 12 meses, para ser entregue aos Municípios no 1º decêndio de dezembro de cada ano, constituindo-se numa espécie de “abono natalino” municipal (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011).

Assim sendo, FPM tem se tornado como a principal fonte de receita para muitos municípios, o que gera uma dependência muito grande em relação a esse repasse. O grau de dependência do FPM varia de município para município. Há municípios que dependem extremamente dessa fonte de receita, e outros nos quais esta é apenas uma pequena porcentagem. Essa dependência está estritamente ligada ao tamanho do município, na grande maioria dos casos os municípios menores em relação ao número de habitantes, são os que mais dependem do FPM (MENDES, MIRANDA E COSSIO; 2008 p.26).

Desde ano de 2003 o FPM vinha apresentando um crescimento significativo e contínuo de 10%, média ao ano, gerando uma segurança fiscal nos municípios dependentes desse repasse. Entretanto a partir do ano de 2008, “os municípios foram pegos de surpresa com redução drástica do FPM, que afetou a viabilidade e trouxe inúmeras crises econômicas aos municípios dependentes” (CNM, 2009).

O Fundo de Participação dos Municípios é um instrumento de política fiscal que tem como objetivo suplementar o orçamento dos municípios. Segundo o inciso II do Art. 161 da Constituição Federal, o FPM tem a função de promover o equilíbrio sócio econômico entre os

---

<sup>15</sup> Percentual que será aplicado sobre a base de cálculo para apurar o valor de determinado tributo.

municípios, buscando a estabilidade, compensação, e redistribuição dos recursos, uma vez que o Brasil, por dispor uma dimensão territorial, possui grandes desigualdades inter-regionais e realidades tributárias distintas.

## **2.4 Imposto Predial e Territorial Urbano**

O imposto predial foi criado, no Brasil, pelo alvará de 27 de junho de 1808, sob a denominação de “décima urbana”. Sendo sua cobrança foi regulada pelo alvará de 13 de maio de 1809. A denominação “décima” manteve-se até o ano de 1873, quando deu lugar à de “imposto sobre prédios” e, mais adiante (1881), à de “imposto predial”. A Constituição de 1988 outorgou aos municípios competência para criar imposto sobre “propriedade predial e territorial urbana” (CF/88, Art. 156, inciso I).

Com a constituição de 1934, o legislador excetua da competência tributária dos Estados membros o imposto sobre a propriedade territorial urbana e cria dois impostos distintos o imposto predial e o imposto territorial urbanos, passando estes a serem de competência do Município.

A constituição de 1937 em seus artigos 23, inc. I, “a” e 28, inc. II, mantém a mesma distinção e competência. Com o advento da Constituição de 1946, não mais há distinção entre imposto predial e o territorial urbano, passando os dois a serem previstos como um único tributo com o nome de Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, previsão que o legislador constituinte de 1988 manteve.

Segundo Duarte; Alcantra, (2013; pg.11) o “IPTU é um dos tributos que, embora registrando os maiores números de inadimplência no Brasil, constitui-se uma importante fonte de arrecadação, tendo uma função tipicamente fiscal”.

No Artigo 32 do CTN, o IPTU é de competência dos Municípios, imposto tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município (CTN/66).



### 3 METODOLOGIA

O desenvolvimento do tema proposto foi realizado por um estudo de caráter documental, exploratório e descritivo com enfoque dentro da abordagem de análise qualitativa e quantitativa.

Para Barros e Lehfeld (1999) “identificam a pesquisa descritiva como sendo aquela em que, não há a interferência do pesquisador, isto é, ele descreve o objeto de pesquisa. Procura descobrir a frequência com que um fenômeno ocorre, sua natureza, característica, causas, relações e conexões com outros fenômenos”.

Adotou-se como procedimentos para sistematização e organização do tema proposto a: seleção bibliográfica, leitura de documentos, análise e tabulação de dados e redação do trabalho.

A pesquisa bibliográfica foi necessária, já que serão consultados livros impressos e digitais. Enquanto que a pesquisa documental será importante devido serem pesquisados relatórios, planilhas, balancetes e leis a respeito do assunto.

O método adotado para essa pesquisa é o monográfico. Para Gil (2012, p. 18) “[...] esse método parte do princípio de que um estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou mesmo de todos os casos semelhantes”.

Para a coleta de dados deste trabalho, foram realizadas observações sistemáticas, “que é comumente utilizada e tem como objetivo a descrição precisa dos fenômenos ou o teste de hipóteses...” (GIL, 2012).

Foram realizadas visitas na Secretaria de Finanças e no Setor de Terras e Arrecadação do município, com objetivo de observar em loco como é realizado o trabalho, pois na maioria das vezes a realidade mostra-se totalmente diferente do planejado.

A entrevista estruturada (Apêndice) mostrou ser de grande valia, pois é um “procedimento que mediante uma conversa de natureza profissional ajuda na investigação e no diagnóstico de um problema social” (LAKATOS&MARCONI, 2007).

[...] entrevistas são muito utilizadas em estudos exploratórios, com o propósito de proporcionar melhor compreensão do problema [...], mas também pode ser utilizadas para investigar um tema em profundidade, como ocorre nas pesquisas qualitativas (GIL, 2012).

Em dia e hora determinada, foi realizada uma entrevista com o Secretário de Finanças do município de Parintins, essa entrevista tornou-se de suma importância, pois nos mostrou a atual política fiscal do município.

Na realização da entrevista foi aplicado um questionário com oito perguntas, elaboradas anteriormente.

[...] um questionário consiste basicamente em traduzir objetivos da pesquisa em questões específicas [...] essas questões é que irão proporcionar os dados requeridos para descrever as características da população pesquisada ou testar as hipóteses que foram construídas durante o planejamento da pesquisa (GIL, 2012).

Nestes termos, fez-se necessário o levantamento de dados secundários, através da análise documental, através dos relatórios emitidos sobre as receitas municipais que serviram de base para as publicações oficiais na Secretaria do Tesouro Nacional e os relatórios emitidos pelo setor de Contabilidade da Secretaria Municipal de Finanças de Parintins.

## **4 RESULTADO E DISCUSSÃO**

### **4.1 Contextualização da Pesquisa**

A cidade de Parintins está localizada na mesorregião do Baixo Amazonas, distante da Capital do Estado 369 km em linha reta e 420 km por via fluvial; a área territorial do município é de 6.004,9 km<sup>2</sup>. Sua população é de 102.033 habitantes (IBGE<sup>16</sup>, 2010). Dados do último censo, realizado pelo IBGE, ano 2010, mostram 69.890 habitantes residem em área urbana e 32.143 na área rural.

O município limita-se com os municípios interestaduais de Urucurituba, Nhamundá, Barreirinha e com o Estado do Pará. É banhado, em sua maior parte, pelo rio Amazonas e seu principal meio de transporte é a navegação fluvial.

---

<sup>16</sup>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística



**Figura 2.** Mapa do Município de Parintins.

Fonte: maps.google.com.br

Visando atender as demandas da sociedade, os municípios, menor ente federado, além da cobrança de tributos de sua competência, o ente conta com transferências de recursos estaduais e federais.

A divisão da receita oriundo da arrecadação de tributos<sup>17</sup> entre os entes federados representa um mecanismo fundamental que acima de tudo visa amenizar as desigualdades regionais, pois busca o equilíbrio econômico dos Estados e municípios. O Fundo de Participação dos municípios, criado pela Emenda Constitucional nº 18/65, foi criado com objetivo de suplementar o orçamento dos municípios.

Para critério de repasse do FPM, o município de Parintins, é caracterizado como interior, pois possui população inferior a 156.216 habitantes. No caso de Parintins, como esta configurada atualmente o repasse Federais, através do FPM? Será que Parintins é dependente dos repasses do Governo Federal? A atual política de cobrança do IPTU é eficiente? Quais as ações podem ser implementadas para aumentar arrecadação das receitas próprias?

---

<sup>17</sup>Impostos, Taxas, Contribuição de melhorias e Empréstimo compulsório.

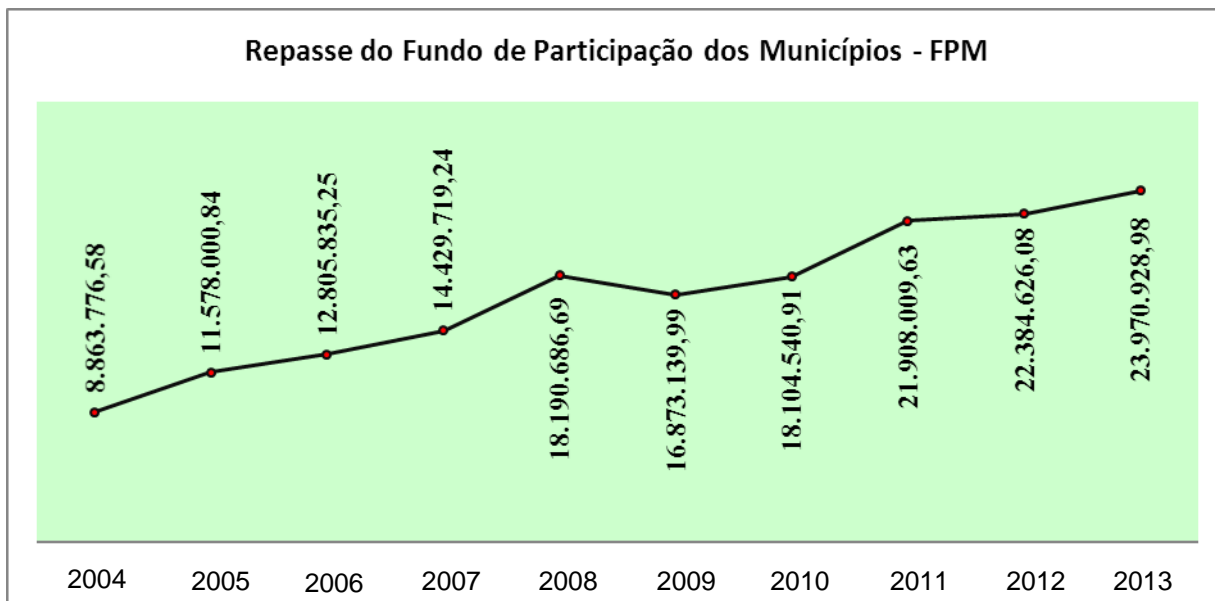


Gráfico 01: Repasse do FPM para o município de Parintins no período de 2004 a 2013.

Fonte: Portal de Transparência

Os recursos do FPM são distribuídos em Capitais (que recebem 10% do valor), Interior (86,4%), e Reserva (3,6% aos municípios não capitais com mais de 156.216 habitantes). O critério de distribuição é de acordo com a quantidade populacional de cada município, e para as Capitais também se leva em conta o inverso da renda per capita, (CTN, 2011). O município de Parintins possui 102.033 habitantes (IBGE, 2010), e está incluído no grupo que recebe 86,4% do fundo.

Par se ter mais confiança nos dados, buscou-se levantar dados em uma escala maior de tempo, no caso em questão, de 2004 a 2013, esse fato, tornou possível saber com mais exatidão o montante de recurso do FPM que ingressaram nos cofre da prefeitura de Parintins. Como se pode observar no gráfico acima, os repasses feitos pelo Governo Federal, através do FPM para o município de Parintins, veem aumentando ano após ano, nesse período, esse repasse teve acréscimo de 15.107.152,40 (quinze milhões, cento e sete mil, cento e cinquenta e dois reais e quarenta centavos).

Fica evidenciado, um aumento desse repasse após o ano de 2007, esse fato deu-se, sobre tudo a alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 55<sup>18</sup>, de 20 de Setembro de 2007, que acrescentou a alínea “d” ao art. 159, inciso I, adicionando 1% ao FPM, que assim passou a ser de 23,5%.

<sup>18</sup>Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.

No caso de Parintins, fica constatado que não houve redução desse recurso, por ser um recurso garantido constitucionalmente, torna-se um dinheiro certo. Mas por outro lado, esse recurso tem gerado enorme dependência em muitos municípios, pois gera grande impacto na economia, e tem se tornado “a principal transferência da União destinada aos Municípios, chegando a representar a principal fonte de receita de 81% dos municípios do país” (BREMAEKER, 2011).

Quando perguntado ao secretário de finanças do município: (Pergunta 01) Qual a importância do FPM para o município?

*“Bem, o Fundo de Participação dos Municípios, mais conhecido pelo Governo Federal, ele tem importância exatamente para os municípios mais pobres economicamente, como por exemplo, o Município de Parintins [...], então praticamente o FPM é a maior verba que o Município recebe [...], é a base pra que o Município funcione, [...] se hoje o Governo chegasse a extinguir o FPM o município deixaria de existir e/ou passaria por sérias consequências econômicas devido à falta desse recurso”.*

Para o secretário de Finanças do município, o município de Parintins é altamente dependente dos repasses do Governo Federal, pois enfrentaria sérias consequências financeiras caso fosse deixado de ser repassado o FPM.

A realidade do município de Parintins, não é diferente da maioria dos municípios brasileiros, que em sua grande maioria são altamente dependentes do repasse do FPM. Para enfrentar essa realidade de falência a maioria dos municípios, tem buscado novas formas de recolher seus tributos, principalmente os de sua competência.

Os recursos do FPM representam um somatório de grande valor para a economia de Parintins, mas, como é feita a aplicabilidade desse recurso? (Pergunta 02) Quais as áreas de investimento desse recurso?

Nas palavras do secretário, *“O FPM no momento que ele é contabilizado no orçamento do Município ele é chamado de receita própria, então o Município pode aplicar em todas as atividades no Município como: Pessoal, pavimentação de ruas, iluminação pública, área da saúde, ou seja, em todas as áreas que se possa imaginar, não há uma aplicação específica, onde for necessário no orçamento do Município esse fundo é aplicado”.*

Quanto à aplicabilidade, no município, o FPM serve para ser aplicado em todas as áreas. Nesse ponto o FPM cumpre com o propósito de sua criação, de promover o equilíbrio socioeconômico entre os Entes Federativos, diminuindo as desigualdades entre os mesmos, esse repasse, constitui-se uma transferência redistributiva. Por outro lado, os municípios

devem elaborar políticas fiscais mais eficientes, se não o fizerem, a economia desses municípios sempre estarão refém da política fiscal do Governo Federal.

Como observado, o FPM vêm aumentando, mas, para o secretário, esse repasse mostra-se defasado quando afirma: (Pergunta 03).

*“se formos observar, nos últimos anos, não houve tanta queda, praticamente se estabiliza, [...], o FPM está no mesmo patamar, a diferença é mínima, agora se fomos comparar com a inflação, [...], ele realmente está ficando abaixo do que seria o necessário, [...], o FPM nos últimos anos tem praticamente decrescido. O repasse no passado era um valor esse ano aumentou, por exemplo, dois milhões, mas em termos inflacionais está abaixo, do que seria o ideal, [...] principalmente na nossa região que os preços são muito caro, não se tem muito controle dos preços, então em vista disso, o FPM está defasado para a economia dos dias de hoje”.*

As maiores dificuldades que os municípios enfrentam, é porque não dispõem de política eficaz na captação de receitas próprias. No caso de Parintins, não foi o volume do repasse que diminuiu. O que aconteceu é que como o FPM tem função redistributiva, na sua grande maioria, os gestores municipais mostram-se acomodados quanto ao recolhimento de receitas próprias.

A Constituição de 1988 elevou substancialmente as transferências financeiras que a União e os estados devem fazer, obrigatoriamente, aos municípios. Isso fez com que muitos municípios se acomodassem e relaxassem no esforço de arrecadar tributos de seus próprios habitantes. Afinal, cobrar impostos é algo sempre impopular. Para todo prefeito, é melhor sustentar as despesas locais com dinheiro que vem de fora do que avançar sobre o bolso do seu eleitor. De acordo com dados do Tesouro Nacional, em 2012, 87% da receita corrente dos municípios brasileiros advinha de transferências, com apenas 13% sendo arrecadados por meio de tributos locais. No caso dos municípios com até 15 mil habitantes, a importância das transferências cresce para 91%. Ou seja, quase nada é arrecadado localmente.

Com exceção dos repasses dos Governos; federal e estadual, quais outras fontes de arrecadação no município de Parintins? (Pergunta 04)

Segundo o secretário *“O ICMS do Estado que são um pouco menor, os tributos do município, por exemplo: o IPTU, ISS, as transferências de terras, todos os prestadores de serviços, [...] contribuem com 5% do valor do seu trabalho para o Município, [...] todas as empresas contribuem tanto com imposto de renda e com ISS para o Município, [...] fora os impostos, taxas e tarifas”.*

Os Municípios devem estruturar a sua Administração Tributária Municipal, setor que deve ser responsável pelo lançamento, cobrança, arrecadação e inscrição da dívida ativa para a competente execução fiscal.

Um bom exemplo, que tem ajudado vários municípios a aumentarem sua arrecadação própria e o IPTU. No caso do município de Parintins, como está a política atual de cobrança desse imposto? (Pergunta 05).

Segundo o secretário: *“O Secretário não tem dados reais, mais estimasse em mais de 65 milhões, o que acontece com o IPTU é que existem duas questões no Município: a Administrativa e a Política, [...] o que o Governo municipal tem feito é realizado Campanhas de final de ano que o contribuinte que estiver em dia com o IPTU concorre a prêmios, mas, a maioria das pessoas não paga, [...] a inadimplência é muito grande. Sabe quando as pessoas pagam o IPTU, somente no momento de transferência, pois só transfere se pagar o IPTU, nem que não queira, tem que pagar, é a única forma obrigatória. A política atual é deficiente na cobrança do IPTU, muito deficiente”*.

As prefeituras devem estar atentas na melhoria das receitas próprias e na obrigação de arrecadar, investindo e fortalecendo os Setores de Arrecadação ou de Tributos.

O poder Público tem a sua disposição o Poder de Polícia. Para Meirelles (1985) “o poder de polícia administrativa, que a administração pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade”.

Carvalho Jr, (2007, *apud*, Simonetti) identificou que “a importância do IPTU nas finanças municipais é maior em cidades com população superior a 200 mil habitantes”.

A razão principal está no fato de que o imposto tem elevado custo administrativo, requer processos sofisticados de avaliações imobiliárias, cadastro atualizado digitalizado e referenciado, procuradoria e auditoria eficientes.

Para ajudar no desenvolvimento de municípios pequenos, o BNDES<sup>19</sup> e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) já entraram em campo para subsidiar, principalmente as localidades pequenas (de até 20 mil habitantes), que compõem cerca de 90% dos municípios brasileiros, oferecendo dois programas de financiamento. O PNAFM<sup>20</sup> que presta assistência técnica e cooperação financeira para a modernização das administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária e o PMAT<sup>21</sup> que fornece equipamentos de informática, capacitação de recursos humanos, desenvolvimento de projetos, equipamentos

<sup>19</sup>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

<sup>20</sup>Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros.

<sup>21</sup>Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais.

operacionais e instalações para atendimento aos cidadãos, tudo destinado à melhoria da qualidade do gasto numa perspectiva de desenvolvimento local sustentado.

Segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 1998 a 2004, entre as cidades que atualizaram informações e valores dos imóveis, pouco mais da metade obteve aumento real na arrecadação média nos anos seguintes. Ou seja, não basta dispor de informações, é preciso também cobrar de forma eficiente. Várzea Grande, no Mato Grosso, acaba de inaugurar seu processo de modernização. O último mapa da cidade, completamente desatualizado, tem 24 anos. Com o suporte do BNDES, vem sendo feito novo mapeamento, por geoprocessamento.

Quanto ao município de Parintins, como esta configurada a política de arrecadação do IPTU?

IPTU Orçado e Arrecadado pelo município de Parintins no período de 2010 a 2013.

Ano	Orçado	Arrecadado
2010	180.000,00	219.453,82
2011	248.400,00	197.848,55
2012	248.400,00	295.427,79
2013	280.000,00	547.354,89
<b>TOTAL</b>	<b>956.800,00</b>	<b>1.260.085,05</b>

**Tabela 01**

**Fonte: Secretaria municipal de Finanças de Parintins/Am– 2014**

Conforme tabela 01, podemos observar que com a exceção do ano de 2011, o município de Parintins sempre arrecada mais que o valor planejado. No ano de 2013 arrecadou quase o dobro do valor orçado. Fica evidente, a importância de efetivar uma política fiscal, na qual possa ser trabalhada e/ou diminuir os gargalos que impedem que o município possa ter aumentada sua receita própria e deixe de ser tão dependente de repasses do Governo Federal.

O fato é que a maioria das vezes os benefícios oriundos da cobrança dos impostos não são facilmente constatáveis por parte do cidadão, e a maioria dos brasileiros jamais demonstrou grande tendência por pagamento de impostos e taxas. No caso do IPTU especificamente, a inadimplência supera 60% em algumas localidades, como Alta Floresta, no Mato Grosso, e Porto Velho, em Rondônia (IPEA<sup>22</sup>).

<sup>22</sup>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.



Entre as ferramentas administrativas mais importantes para a arrecadação do IPTU, encontram-se o Cadastro Imobiliário e a APGV<sup>23</sup>. O artigo nº 33 do Código Tributário Nacional define que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel. Este valor é determinado pela administração municipal com base em uma estimativa do preço pelo qual o imóvel seria vendido nas condições de mercado.

Atualmente, no município de Parintins, constam 20.695 domicílios cadastrados, sendo, 14.336 na zona urbana e 6.359 na zona rural (IBGE, 2010).

Quanto a essas dificuldades, como a gestão municipal tem planejado suas ações? (Pergunta 07) Para o Secretário “o Setor de arrecadação, já fizeram o mapeamento total da cidade, mas, por exemplo, na Vila Amazônia, as casas ainda não são numeradas, então como cobrar IPTU de um imóvel sem numeração. O setor de arrecadação está realizando campanhas educativas como: “pague seu IPTU e ganhe prêmios”, incentivando a população a pagar seus impostos, é muito difícil essa questão política, administrativa, [...] é que o governo mostrasse pra população através de trabalho e ações que se ele paga imposto, ta aparecendo trabalho, por exemplo: esse mês a prefeitura arrecadou dez mil reais de IPTU, vamos investir em obras como quadras, seria a forma do governo mostrar pra população que aquele dinheiro que ela esta pagando esta sendo investido na cidade”.

A cobrança e a arrecadação das suas receitas próprias são, portanto, obrigação do agente público municipal, com penalidades previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101/200) para quem não o fizer. Segundo Meirelles (1985) “se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar [...] o poder público não é, e nem pode ser, instrumento de cortesia administrativa”.

Um bom exemplo aconteceu na Prefeitura de Vitória da Conquista, no de 1997, sofria com atraso no pagamento do funcionalismo, a cidade estava sem os serviços públicos de limpeza de ruas e coleta de lixo. A prefeitura estava endividada com fornecedores. Para resolver o impasse era preciso aumentar a receita. O IPTU das maiores propriedades foi reajustado e famílias com renda de até dois salários mínimos, sem outro imóvel além daquele em que residiam, foram isentas do pagamento do imposto. Hoje, 16% dos contribuintes são responsáveis por 66% da arrecadação municipal. A administração recuperou a credibilidade e investe os recursos do IPTU em programas sociais (IPEA, 2005).

---

<sup>23</sup> Atualização da Planta Genérica de Valores

A maioria dos gestores não possui política fiscal planejada, mostra-se ineficientes em gerar as receitas próprias, esse fato traz consequências para a população local, pois quase sempre não sobram recursos para estimular a economia e fortalecer políticas públicas locais.

Somente por meio do esforço constante de recadastramento, os municípios podem identificar áreas de expansão irregulares, inserção de novos imóveis urbanos e modificações significativas sofridas pelos mesmos. O problema é que a atividade envolve custos que os administradores locais não têm condições ou interesse em arcar. Os elevados investimentos, tanto em recursos humanos quanto técnicos, requeridos para a realização de levantamentos aéreos ou de campo, têm sido apontados pelos gestores municipais como obstáculo para atualização periódicas das suas respectivas bases cadastrais.

Em 2001, a Lei n.º 10.257, conhecida como Estatuto das Cidades, ampliou o papel do governo local no processo de desenvolvimento urbano e de gestão do território. Entre outras medidas, delegou aos municípios a tarefa de fazer valer a função social da propriedade urbana, com uma nova concepção de planejamento e gestão.

Dada à importância do IPTU, pois, não é apenas um imposto que garante recursos para pavimentação e iluminação de ruas ou tratamento do lixo urbano. É também um instrumento de política para a definição do ambiente da cidade e para o estímulo ao desenvolvimento econômico.

Não é de nossa pretensão exaurir todos os aspectos dessa temática nesse trabalho. Algumas questões devem ser levadas em consideração como: Sabemos que os municípios são os menores entes da federação, esse fato gera muita pressão no gestor público local, na maioria das vezes a gestão não dispõe de dinheiro capaz de desenvolver o município, pois os recursos são escassos. Nesse caso, acreditamos que seja de suma importância, o incentivo do Governo Federal, pois ajuda os municípios a desenvolverem-se, tanto economicamente, quanto socialmente. Até porque a maioria dos impostos da União é arrecadada nos municípios. Também estamos de acordo com a maioria dos estudiosos do assunto, que a política fiscal dos municípios não sejam priorizados os recursos oriundos dos governos externos, mas, nessa política seja dada prioridade às receitas próprias, pois somente assim os municípios deixarão de ser tão dependente da política fiscal de outros governos.

## **5 RECOMENDAÇÕES:**

Com objetivo de tornar eficaz a atual política de lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano, recomendamos aos gestores e secretários municipais às seguintes ações: Atualização da legislação municipal, instituição de todos os tributos de competência municipal, implantação e manutenção da atualização do Cadastro Técnico Municipal (APGV), cobrança dos impostos, taxas e contribuição de melhoria, e demais taxa pelo Poder de Polícia, além dos preços públicos ou tarifas, promoção da gestão dos maiores contribuintes, integração com as Receitas Federal e Estadual, fiscalização e aplicar a legislação vigente (multas e sanções).

## **6 CONCLUSÃO**

O presente estudo tornou-se imprescindível, pois foi possível ter uma visão mais clara da gestão financeira do Município de Parintins. Haja vista, que os recursos repassados pelo Governo Federal através do Fundo de Participação dos Municípios ajudam a suplementar a receita do município, pois, esse recurso é aplicado em todas as ações do governo municipal.

Com o estudo desenvolvido, foi identificado que a receita no município de Parintins é constituída por transferências governamentais, impostos, taxas e tarifas.

Constatou que o município é altamente dependente dos recursos do FPM, e que atualmente não dispõe de uma política fiscal capaz de suprir essa dependência.

Proporcionou analisar a atual política de cobrança do IPTU, e que a mesma, mostrou-se ineficiente, pois não dispõe de mecanismos capazes de identificar e cobrar seus tributos, apenas conta com campanhas de sorteio de prêmios para contribuintes em dia com o imposto.

Portanto, a pesquisa contribuiu para apresentar que o IPTU é uma ferramenta eficaz para geração de receitas a exemplo de outros municípios, uma vez que, não é apenas um imposto que garante recursos para pavimentação e iluminação de ruas ou tratamento do lixo urbano, é também um instrumento de política para a definição do ambiente da cidade e para o estímulo ao desenvolvimento econômico.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, A. J. P.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia**. 3. Ed. São Paulo: McGraw\_Hill do Brasil, 1999.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 10.257, de 10 de Julho de 2001.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Brasília-DF 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional/STN. **O Que Você Precisa Saber Sobre Transferências Constitucionais e Legais**. Fundo De Participação dos Municípios/FPM. Outubro. 2011.

CARRAZA, Antônio Roque. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 20ª ed. Malheiros. 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **A Crise Econômica e as Finanças Municipais: Uma projeção do FPM para 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <[portal.cnm.org.br/sites/.../Acrise econômica e as finanças municipais.pdf](http://portal.cnm.org.br/sites/.../Acrise_econ%C3%B4mica_e_as_financeiras_municipais.pdf)> Acesso em: 12 de Outubro de 2014.

Federalismo Fiscal. **Repartição de Receitas**. Disponível em: <<http://academico.direitorio.fgv.br/wiki/>> Acesso em: 30.05.2014.

Finanças Municipais. **Receita tributária municipal com impostos**. Disponível em: <URL: <http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em: 05 de Agosto de 2014.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. **Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo fundo de participação dos Municípios**. Brasília, dezembro de 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo. Atlas, 2002.

\_\_\_\_, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. Ed. São Paulo. Atlas, 2012.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Banco de dados**. [2010] Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 20 de setembro de 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSSIO, Fernando Blanco. **Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Textos para Discussão, n. 40. Disponível em:<[http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.pdf)> Acesso em 13 de outubro de 2014.

**Redução de Recitas**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/noticias/exibe/governo/>>. Acesso em: 02 de Junho de 2014.

SIMONETTI, Eliana. **Tributos - Imposto concreto**. Ano 4. Edição 32 - 7/3/2007 Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option\\_content&view=article&id=114:repor-tagens-materias39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option_content&view=article&id=114:repor-tagens-materias39)> Acesso em: 19 de Outubro de 2014.