

DÍVIDA ATIVA NA GESTÃO PÚBLICA – O CASO DO MUNICÍPIO DE JI-PARANÁ – RONDÔNIA

Aline Alves Nogueira

Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR-RO)

aline_nog@hotmail.com

Suzenir Aguiar da Silva Sato

Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR-RO)

suzi.k@uol.com.br

RESUMO

A Dívida Ativa Municipal é considerada um crédito do ente público que deriva de débitos dos contribuintes com relação à arrecadação dos tributos municipais ou não; o registro desses créditos provoca o crescimento desta, trazendo conseqüências não favoráveis às instituições públicas, afetando também o bem estar da população. Nos últimos anos, alguns municípios do país vêm enfrentando este problema, inclusive o de Ji-Paraná, levando a trabalhar-se em prol da redução da Dívida Ativa. Diante dessa situação, este trabalho propõe-se conceituar Dívida Ativa, bem como destacar os principais aspectos legais pertinentes a esta, conhecer a situação do Município de Ji-Paraná quanto a sua receita e nível de crescimento da Dívida Ativa nos últimos quatro anos e buscar ante os contribuintes os principais motivos que os levam a inadimplência, focando especificamente no IPTU. Com a metodologia de pesquisa bibliográfica em legislação pertinente, livros, artigos e periódicos, complementada com pesquisa de campo, pelo método de conglomerados para definição da amostra, adotando questionários estruturados com questões fechadas e abertas aplicadas à população de Ji-Paraná, por classe social, isto é, baseando no número de salários mínimos da renda familiar, chegou-se ao resultado de que o principal motivo que está levando o contribuinte a deixar de pagar o IPTU é a prioridade para com as despesas essenciais da família, como água, energia.

Palavras-chave: Dívida ativa. IPTU. Município de Ji-Paraná.

Área Temática: Contabilidade Governamental.

1 INTRODUÇÃO

O Município de Ji-Paraná o qual está situado no centro do Estado de Rondônia, atualmente classificado como o segundo mais populoso do Estado com 113.453 habitantes; teve um crescimento acelerado devido a localização estratégica, no eixo da BR-364, porém vem enfrentando uma Crise Fiscal devido o crescimento da Dívida Ativa que atualmente equivale a 51,9 %¹ da Receita Orçamentária Anual em relação ao ano corrente, sendo que a recuperação destes créditos não tem sido proporcional a seu crescimento. Este fato vem influenciando de forma negativa, visto que o percentual da Dívida Ativa afeta diretamente na composição da receita e assim no orçamento anual do Município, pois a conversão destes créditos é mínima, não sendo suficiente para cobrir as despesas fixadas no respectivo orçamento.

Com este déficit, o perfeito funcionamento da máquina estatal fica comprometido, pois os recursos financeiros que para suprir as diversas necessidades públicas depende de tributos oriundos do pagamento de terceiros, inclusive o IPTU². Esses tributos também, chamados de impostos, são necessários para o bom funcionamento das instituições públicas, já que as funções constitucionais, conforme serviços comuns³, que também competem aos Municípios são de oferecer a população benefícios como saúde, educação, segurança, moradia, saneamento básico, cultura e lazer, assistência social, entre outros.

Nos últimos 4 (quatro) anos constatou-se que o Município de Ji-Paraná vem enfrentando significativa queda no que tange a arrecadação do IPTU, tal situação merece ser levantada, perguntando-se: quais os principais motivos que levam o contribuinte a deixar de recolher o referido imposto? Buscando contribuir com a administração daquele município este trabalho teve por objetivos conhecer as possíveis causas da inadimplência tributária, do IPTU, que integra o montante da dívida ativa e as ações legais para a recuperação desses créditos, levantando conceitos sobre dívida ativa; apresentando as leis que legitimam os aspectos legais quanto à inscrição e execução da dívida ativa. Para a elaboração deste trabalho, buscou-se conhecer a receita do Município de Ji-Paraná, bem como o percentual de créditos relacionados à Dívida Ativa e pesquisou-se junto aos contribuintes, quais os principais motivos que os levam à inadimplência, focando no IPTU.

A metodologia utilizada foi a de pesquisa bibliográfica ou exploratória desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos e estudo de caso onde se tratou sobre os motivos que levam os contribuintes deixarem de pagar o IPTU, assim como atendimento a este quanto a negociação dos débitos no órgão competente, pois estes fatores influenciam diretamente na recuperação dos créditos de Dívida que é de grande importância para o gerenciamento das finanças públicas.

Na pesquisa bibliográfica foram feitas leituras em livros, revistas e artigos publicados na internet, sendo esta a primeira fase. Na segunda fase realizou-se o estudo de caso, utilizando-se de observação e a realização de pesquisa de campo, sendo que fora aplicado questionários com 99% de questões objetivas e 1% de questões subjetivas com contribuintes que estavam inscritos em Dívida Ativa, com a finalidade de descrever o comportamento para poder relacionar semelhanças entre as variáveis, sendo que foram entrevistados 200 contribuintes com rendimentos familiar de até 1 (um) a acima de 10 (dez) salários mínimos em 17 bairros, onde os mesmos foram abordados em suas residências. A amostra foi de 51,5 % sobre o total de 33 bairros existentes no Município.

¹ Baseado na Receita Orçamentária de 2006

² Imposto Sobre propriedade Predial e Territorial Urbano.

³ Constituição Federal de 1988 - (Artigo 23).

2 ASPECTOS LEGAIS E DEFINIÇÃO DA DÍVIDA ATIVA

Tratando-se dos aspectos legais da Dívida Ativa é certo que esta tem atenção especial, pois desde a sua definição à sua cobrança é regida por lei específica como a Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 4.320/64 – 101/00, Lei de Execuções Fiscais, nº 6.830/80, Código Tributário Municipal, Código Processual Civil, bem como a própria Constituição da República Federativa do Brasil, provando a importância de sua conversão para a Fazenda Pública.

O crescimento da Dívida Ativa tem sido significativo, o que levou a ter-se uma atenção especial para encontrar os principais fatores que estão influenciando nesse fato a fim de reduzir seu montante. Para isso é de suma importância a definição do termo para melhor compreensão de questões pertinentes ao assunto.

Nos âmbitos legais a Dívida Ativa é definida, do contrário que o nome diz, como créditos do ente público, estes podem ser de origem tributária ou não, sendo que a arrecadação destes são importante para “o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, **sem aumento da dívida pública**, significando gastar o que se arrecada” (DEBUS, NASCIMENTO p. 11) [grifo nosso].

A Lei nº. 4.320/64 evidencia a natureza do crédito a favor do Ente Público. Sendo a Dívida Ativa créditos da Fazenda Pública, tributários ou não, sendo que esta é composta por dois grupos distintos conforme legislação específica.

A Dívida Ativa classifica-se em dois grupos: Dívida Ativa Tributária, a qual é composta por créditos relativos a tributos lançados e não arrecadados, sendo que esses que constituem a dívida ativa municipal tributária; os principais impostos municipais, e também os mais conhecidos são o IPTU, I.S.S.Q.N⁴, Taxas⁵ e Dívida Ativa não tributária que engloba todos os demais créditos e certos da Fazenda Pública.

Conforme determina o Artigo 39, parágrafo 2º da Lei 4.320/64:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto Lei nº. 1.735, de 20.12.1979).

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (Redação dada pelo Decreto Lei nº. 1.735, de 20.12.1979).

A Lei nº. 6.830, de 22 de setembro de 1980, a qual define que qualquer valor cuja cobrança seja atribuída à lei à Administração Direta Municipal e às suas Autarquias é considerada do Dívida Ativa da Fazenda Pública.

⁴ Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

⁵ De coleta de lixo, inspeção sanitária, publicidade, averbação, protocolo, licença de obras, licença de funcionamento e aprovação de projetos.

A Lei nº 1.139, de 21 de dezembro de 2001, a qual regulamenta o Código Tributário Municipal, em seu Artigo 340 afirma que constitui Dívida Ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

A Dívida Ativa é um relatório, isto é, um livro, onde constam registrados os créditos a serem recebidos, estes derivados de tributos que os contribuintes deixaram de efetuar pagamento no vencimento. Esse registro é feito anualmente em conformidade com a legislação pertinente.

2.1 Da inscrição da dívida ativa

Após a constituição do crédito tributário leva-se o mesmo para inscrição em dívida ativa. Conforme o Artigo nº 142 do Código Tributário Nacional:

Art. 142 Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível.

Diante do exposto é possível corroborar que a inscrição do crédito corresponde a um controle administrativo, não sendo o ato de constituição deste, mas sim o controle da situação, sendo que “a dívida ativa regularmente inscrita é líquida e certa até prova em contrário. Líquida, quanto ao montante; certa, quanto à sua legalidade” (MACHADO, 2004 p. 250).

De acordo com a Lei nº. 6.830, de 22/09/1980:

Art. 2º Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não-tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 3º A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 (cento e oitenta) dias ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

A inscrição é uma formalidade para avaliação do crédito, bem como um mecanismo de controle. Para Szklarowsk (1998, p. 03) a inscrição é o ato de controle administrativo da legalidade, para apurar a liquidez e certeza de crédito tributário ou não, da Fazenda Pública, realizado por autoridade competente, que é o órgão jurídico. Sendo este não vinculado não podendo ser confundido com o lançamento e tem natureza distinta.

2.1.1 Competência para inscrição

Compete a cada órgão o registro dos créditos em Dívida Ativa, porém antes de efetivar a devida inscrição é necessário apurar a liquidez e certeza desses créditos.

No Manual da Dívida Ativa (2004, p.15) a inscrição em Dívida Ativa é o ato jurídico que visa legitimar a origem do crédito em favor da Fazenda Pública, revestindo o procedimento dos necessários requisitos jurídicos para as ações de cobrança.

De acordo com a Lei nº. 6.830/80, artigo 2º, parágrafo 3º, 4º, cabe ao órgão competente (representantes legais) de cada esfera de governo apurar a liquidez e certeza dos créditos da Fazenda Pública, sendo que a inscrição destes são para um controle administrativo.

2.1.2 Requisitos formais do termo de inscrição

Comprovada a inexistência de irregularidade na constituição do crédito, segue para inscrição. Esta inscrição faz-se em livro especial, numerado em termos sumários, e deve conter os seguintes requisitos, que são enumerados pela lei nº. 6.830/80, em seu inciso 5º do 2º artigo:

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

- I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;
- II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;
- III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;
- IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;
- V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e
- VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

Após fazer-se a inscrição dos créditos, emite-se a certidão que “conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição”. (Lei nº 1.139/01, Art. 341, Parágrafo único).

2.1.3 Formas de Recebimento da dívida ativa

O pagamento dos valores inscritos em dívida ativa pode ser feito em dinheiro ou em bens, ou seja, em moeda corrente. Assim previsto na Seção II e Subseção I Art. 708 do Código de Processo Civil, incisos I, II e III, bem como o Capítulo V do Código Civil Artigos 356, 357, 358 e 359:

Art. 708 – O pagamento ao credor far-se-á;

- I - Pela entrega do dinheiro;
- II - Pela adjudicação dos bens penhorados;
- III - Pelo usufruto de bem imóvel ou de empresa.

Art. 356. O credor pode consentir em receber prestação diversa da que lhe é dívida.

Art. 357. Determinado o preço da coisa dada em pagamento, as relações entre as partes regular-se-ão pelas normas do contrato de compra e venda.

Art. 358. Se for título de crédito a coisa dada em pagamento, a transferência importará em cessão.

Art. 359. Se o credor for evicto da coisa recebida em pagamento, restabelecer-se-á a obrigação primitiva, ficando sem efeito a quitação dada, ressalvados os direitos de terceiros.

Ao ser instituída em lei a necessidade da obrigação tributária far-se-á à obrigação do cidadão de pagar o respectivo tributo, cujo poderá ser pago em moeda corrente, atendendo as disposições legitimadas.

Na Lei nº. 1.139 de 21 de dezembro de 2001, dispõe sobre o Código Tributário Municipal de Ji-Paraná, sendo que no artigo 343, parágrafo 2º, incisos I e II, bem como em seu parágrafo 3º no qual fala sobre a cobrança da Dívida Ativa Tributária Municipal:

Art. 343. A dívida ativa regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída.

§ 2º Proceder-se-á à cobrança da dívida ativa tributária do Município.

I – Por via amigável, quando processada pelos órgãos administrativos competentes;
II – Por via judicial, quando processada pelos órgãos judiciários.

§ 3º Na cobrança da dívida ativa tributária ou não tributária, ajuizada ou não, a autoridade administrativa poderá, mediante solicitação da parte, autorizar o seu parcelamento em até 18 (dezoito) parcelas, nos casos de o contribuinte manifestar dificuldades para quitação.

Com o advento da Lei Complementar das Micro e Pequenas Empresas nº 123/06, foi estabelecido que estas terão o prazo de até 120 meses para quitar determinados débitos, inclusive os que se referem a dívida ativa.

Como pode ser observado há dois tipos de cobrança, a qual pode-se chamar de extrajudicial ou amigável e a judicial. A primeira caracteriza-se sendo aquela que é feita pelo intermédio do órgão fiscal, que deverá notificar o devedor sobre o débito, com indicação do prazo que antecederá a remessa da dívida à cobrança judicial.

Pode-se ver que NEVES (2006, p. 7) define da seguinte maneira a assunto exposto:

O caráter amigável da via de cobrança administrativa que, em muitos casos, apresenta-se como uma solução que em muitos casos apresenta-se como uma solução mais econômica e menos morosa, tem como requisito a observância dos princípios que regem a atividade administrativa.

A cobrança judicial deverá ser impetrada somente quando já esgotado o prazo para a cobrança extrajudicial, quando todas as medidas administrativas foram adotadas sem êxito. Mesmo assim o devedor deverá ser notificado para que tenha uma última oportunidade para efetivação de pagamento. O processo de cobrança deverá obedecer às normas do código do processo civil e a Lei nº. 6.830/80 que disciplina a cobrança da Dívida Ativa.

3 IMPOSTO SOBRE PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

Existem diversos níveis de governo, entre eles está o Município, este tem respectivas competências atribuídas, sendo uma delas a de instituírem impostos. O IPTU é um imposto definido em lei cobrado às propriedades prediais e territoriais situados na zona urbana do Município.

Os Artigos 30 inciso III e 156 inciso I da Constituição Federal dispõe sobre a competência de instituir e cobrar impostos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

III – instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos estipulados.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: (EC nº 3/93, EC nº 29/2000 e EC nº 37/2002)

I – propriedade predial e territorial urbana;

O IPTU é progressivo de acordo com que sua alíquota aumenta pelo prazo de cinco anos consecutivos, em caso de descumprimento das condições vigentes, sendo que o valor da alíquota será determinado por lei específica respeitando a máxima de quinze por cento. (LEI 1.139, 2000 p. 11), sendo que este percentual está de acordo com o art.7º, § 1º do Estatuto da Cidade para a hipótese dada no art. 182 da Constituição Federal.

A progressividade desse imposto consiste em alíquotas maiores para os terrenos vazios, sem construções, a fim de desestimular a retenção de terrenos inativos por parte de seus proprietários. Deste modo o Município pode demonstrar o seu compromisso com a justiça fiscal como também para o desenvolvimento local.

É contribuinte do IPTU aquele que for “proprietário de imóvel, o titular do seu domínio útil, o titular do direito de superfície ou o seu possuidor a qualquer título” (LEI 1.139/00, Art 17).

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel, ou seja, valor de liquidação forçada, o que muitas vezes este, isto é, o valor venal é muito menor que o valor de mercado do imóvel.

Para tanto é importante que o Município faça cadastros dos imóveis para que não ocorram injustiças, bem como para obter uma base de dados atualizada, possibilitando a definição do valor do IPTU para cada imóvel e conseqüentemente associando à capacidade tributária do contribuinte.

4 SITUAÇÃO DA RECEITA E DA DÍVIDA ATIVA DO MUNICÍPIO DE JI-PARANÁ

A Receita Tributária é a proveniente da arrecadação de tributos, esta compõe o grupo das Receitas Correntes, que são especificamente para cobrir despesas orçamentárias relacionadas à manutenção das atividades governamentais, sendo assim o IPTU é um elemento da Receita Tributária, sendo esta muito bem conceituada pela Enciclopédia Livre (2006):

Receita tributária é toda fonte de renda que deriva da arrecadação estatal de Tributos, dos quais são espécies os impostos, as Taxas, as Contribuições de Melhoria, os Empréstimos Compulsórios e as Contribuições Especiais. Todos prefixadas em lei em caráter permanente. Teoricamente, as receitas tributárias tem como finalidade o custeio das despesas estatais e suas necessidades de investimento.

Sendo assim pode-se afirmar que o IPTU influencia diretamente no custeio das despesas no que se refere às necessidades de investimento do município, tornando maior a importância de incentivo da arrecadação deste tributo no Município de Ji-Paraná, pois o mesmo é o que se encontra em maior número no Livro da Dívida Ativa (ver gráfico 03, p. 18). Segundo dados do Relatório de Desenvolvimento da Arrecadação, 2006 p. 2:

Orçamento Fiscal da Prefeitura de Ji-Paraná foi aprovado pela Lei Municipal nº 1.460 de 28 de dezembro de 2005, estimando a receita orçamentária para o exercício de 2006 o montante de R\$ 84.754.685,00 (oitenta e quatro milhões,

setecentos e cinquenta e quatro mil e seiscentos e oitenta e cinco reais), sendo as receitas estimadas por categoria econômica, segundo a origem dos recursos conforme disposto na legislação vigente. Porém, a arrecadação foi de R\$ 94.856.031,53 (noventa e quatro milhões, oitocentos e cinquenta e seis mil, trinta e um reais e treze centavos).

Observando o comportamento da Receita Tributária do Município em questão, demonstrado abaixo, repara-se que o ISSQN foi o tributo que mais rendeu entrada (receita) nos cofres deste o que significa que sua base de contribuintes é consideravelmente média, significando que empresas prestadoras de serviços tem investido no município com o passar dos anos. Portanto o Município deve ter zelo por sua receita própria, “não poupando esforços para receber seus créditos, especialmente os de origem tributária” (GONÇALVES, 2005 p. 23), para que o desenvolvimento deste não deixe de crescer com a falta de manutenção dos serviços comuns que competem também ao ente municipal.

Receita	Comparativo da receita tributária Exercício Financeiro							
	2003		2004		2005		2006	
	Valor Arrecadado	%	Valor Arrecadado	%	Valor Arrecadado	%	Valor Arrecadado	%
IPTU	841.963,73	20,23	760.509,32	16,83	882.171,72	15,98	1.100.711,30	14,98
ISSQN	2.154.465,77	51,76	2.571.094,37	56,90	3.267.094,50	59,20	4.562.328,87	62,11
ITBI	216.160,00	5,19	229.442,29	5,08	342.067,38	6,20	334.182,60	4,55
TAXAS	949.960,83	22,82	957.506,96	21,19	1.027.804,17	18,62	1.348.828,76	18,36
Total	4.162.550,33	100	4.518.552,94	100	5.519.137,77	100	7.346.051,53	100

Tabela 01: Comparativo da Receita Tributária

Fonte: A autora com base no Anexo 2 da Lei 4.320/64

NOTA: Excluído IRRF

Analisando a tabela supracitada pode-se perceber, comparando com a Receita Tributária orçada para o ano de 2006 que de fora de R\$ 8.986.478,64 (oito milhões, novecentos e oitenta e seis mil, quatrocentos e setenta e oito reais e sessenta e quatro centavos), que não está sendo devidamente correspondido com a realidade, sendo que o IPTU teve uma participação de apenas 14,9 % da Receita Tributária Arrecadada.

O número de inscrição de créditos no livro da Dívida Ativa do Município vem crescendo nos últimos quatro anos, significando que os contribuintes estão deixando de pagar suas obrigações tributárias municipal, causando um impacto significativo na Receita Orçamentária, bem como na receita própria do Município. A seguir vê-se a quantidade de inscritos nos Livros da Dívida Ativa de Ji-Paraná nos exercícios de 2003 a 2006:

ANOS	Inscrição da Dívida Ativa 2003 a 2006				
	Saldo Anterior	Inscrições	Cancelamento	Cobrança	Saldo
2003	20.277.576,15	2.413.757,72	-	418.116,37	22.273.217,50
2004	22.273.217,50	12.024.561,23	549.004,14	905.711,36	32.843.153,23
2005	32.843.153,23	5.848.333,92	853.083,10	725.122,67	37.113.281,38
2006	37.113.281,38	6.078.896,48	336.227,21	1.513.560,03	41.342.340,62

Tabela 02: Inscrição da Dívida Ativa 2003 a 2006

Fonte: Pesquisado pelos autores - Secretaria de Fazenda de Ji-Paraná (livros da dívida ativa) – 2007.

A fim de demonstrar um comparativo entre a Receita Tributária e a Dívida Ativa do Município de Ji-Paraná, fora feito uma análise da situação desses dados conforme as tabelas supracitadas:

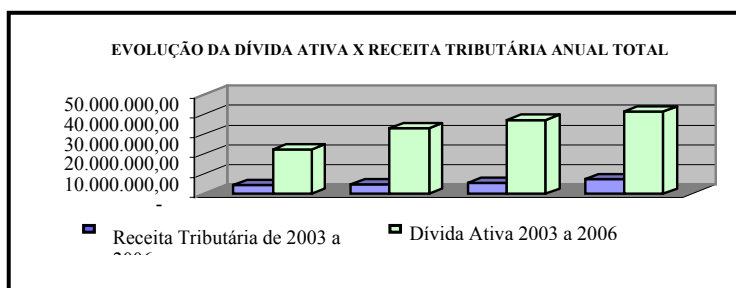


Figura 01: Evolução da Dívida Ativa X Receitas Tributárias Anual Total

Fonte: Pesquisado pelos autores - Secretaria de Fazenda de Ji-Paraná (2007).

Conforme a figura 01 apresenta, a conta da Dívida Ativa representava 435,08 % do total da Receita Tributária arrecada pelo município a no ano de 2003, sendo que no final do ano de 2006 este percentual chegou a 462,78% o que equivale comparado ao percentual obtido em 2003 um aumento de 27,7%. No período citado a arrecadação da Receita Tributária apresentou um crescimento de 76,48%, já o total da Dívida Ativa teve um crescimento de 85,61%. Cabe ressaltar que 96,65% são de origem tributária (fonte 013/2004 TCER/RO).

No que concerne a Dívida Ativa, fora apresentado a seguinte movimentação nos exercícios de 2003 a 2006:

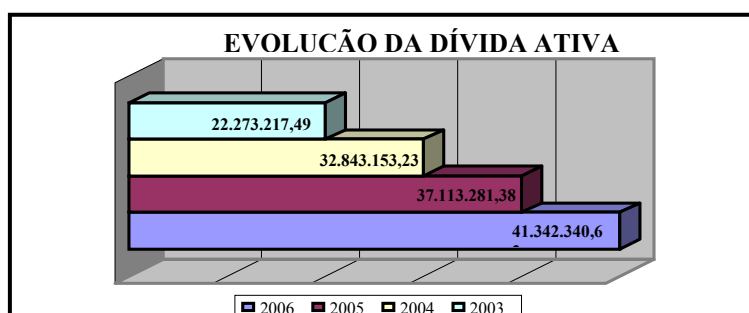


Figura 02: Evolução da Dívida Ativa

Fonte: Pesquisado pelos autores- dados apresentados pela Secretaria de Fazenda de Ji-Paraná (livros da dívida ativa) – (2007).

Na figura 02 pode ser visto que a dívida ativa devidamente inscrita constitui um valor de R\$ 41.342.340,62 (quarenta e um milhões, trezentos e quarenta e dois mil, trezentos e quarenta reais e sessenta e dois centavos), entre 2003 a 2006. Pode-se observar que neste período teve um crescimento de 85,61%.

O aumento do percentual da dívida ativa no município em relação ao total de suas receitas tributárias (ver figura 01) justifica a importância assumida pela rubrica da dívida ativa no Ativo do município.

Para melhor direcionamento da pesquisa foram analisados os índices que cada elemento tem na hora de compor o bolo das inscrições em Dívida Ativa, sendo que estes se comportaram da seguinte maneira nos últimos quatro anos:

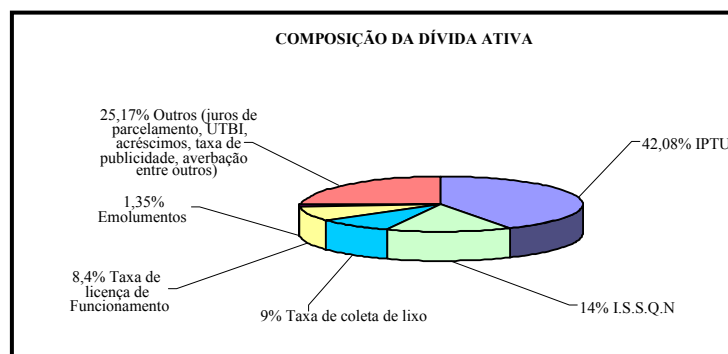


Figura 03: Composição da Dívida Ativa

Fonte: Pesquisado pelos autores (2007).

A dívida ativa em sua grande maioria é tributária (inscrições de 2003 a 2006), sendo que pode ser visto na figura 03 que entre os elementos que compõem a Dívida Ativa o IPTU tem um destaque maior com 42,08%, seguido de I.S.S.Q.N com 14%, taxa de coleta de lixo 9%, taxa de licença de funcionamento 8,4% e emolumentos 1,35%. Vale lembrar que o IPTU, a taxa de coleta de lixo e a de emolumentos no município são cobrados todos juntos no carnê de pagamento do IPTU, e somam atualmente um montante de 52,43%, devendo o gestor municipal dar maior ênfase para receber estes impostos, pois além de representar maior parte do bolo na composição da dívida ativa do município, em média 64,78% do total de imposto a receber referente ao IPTU está sendo inscrito em dívida ativa.

Conforme informações do funcionário⁶ responsável pela elaboração dos relatórios sobre o desempenho da arrecadação de acordo com as atividades estabelecidas pelos gestores da administração pública atual, o Município de Ji-Paraná vêm envidando esforços juntamente com seus colaboradores (funcionários), na amenização do crescimento, bem como na redução da Dívida Ativa, focando no atendimento com um sistema de cadastro compartilhado, onde atuarão o Governo Federal, Estadual e a Prefeitura Municipal, sendo que após sua integração, facilitará a regularidade das contribuições fiscais, assim como no cruzamento de dados tributários, proporcionando transparência tanto para a administração pública quanto para os contribuintes que terão um atendimento privilegiado.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO SOBRE A DÍVIDA ATIVA DE JI-PARANÁ

O Município de Ji-Paraná tem uma localização estratégica situando na região central do Estado de Rondônia, por isso teve um acelerado nível de povoação, sendo emancipado mediante a Lei 6.448, em 11 de outubro de 1977. Sua população é estimada em 113.453 habitantes⁷, motivando seus gestores a investir no desenvolvimento do Município, incentivando empresários a instalarem suas empresas e cidadãos comuns a adquirirem imóveis na cidade o que resulto em um aumento da receita própria, porém a inadimplência tem sido muito alta nos últimos anos causando impacto na Dívida Ativa do Municipal.

Esta pesquisa baseou-se da alta contribuição do IPTU na composição da Dívida Ativa do Município de Ji-Paraná, conforme estudos apresentados anteriormente.

O mapeamento dos dados da pesquisa partiu da amostragem de bairros existentes, que totaliza 33 (trinta e três), onde em 17 (dezesete) bairros foram focados para abordagem entrevista com alguns contribuintes, sendo abordados em suas residências para o fim especial de diagnosticar os motivos que induzem a inadimplência do IPTU.

⁶ Entrevista dia 05 de maio de 2007.

⁷ Enciclopédia Livre Estatística de 2006.

Buscou-se classificar os entrevistados por renda familiar baseada no salário mínimo atual, ou seja, R\$ 380,00 (trezentos e oitenta reais), separando-os de maneira a facilitar o alcance do objetivo desta pesquisa.

Para melhor visualização dos dados da amostragem fora feito uma tabela informando a área pesquisada, ou seja, os bairros onde os contribuintes foram abordados, bem como a quantidade total de entrevistados, subdividindo-os pela renda familiar, e assim identificando os que afirmaram estar com o IPTU em dia e os que afirmaram que não se encontram com IPTU em dia, conforme pode ser visto na página seguinte:

AMOSTRAGEM E DIVISÃO PARA ANÁLISE DOS DADOS					
Área de Pesquisa 17 Bairros	Entrevistados	Renda Familiar por Salário Mínimo (R\$ 380,00)		Paga IPTU em dia	Não paga IPTU em dia
Jardim dos Migrantes	200	Até 1 Salário	21	14	7
Km 5					
Jorge Teixeira					
Urupá		2 ----- 4	92	66	26
Bela Vista					
BNH					
2 de Abril					
Casa Preta		5 ----- 7	42	27	15
N. S. de Fátima					
Cafezinho					
Jardim Presidencial		8 ----- 10	21	16	5
Centro					
Parque dos Pioneiros					
Nova Brasília					
Valparaíso		Acima de 10	24	17	7
Novo Ji-Paraná					
Vila Jotão					
Total				140	60

Tabela 03: Amostragem e divisão para análise dos dados.

Fonte: Pesquisado pelos autores (2007).

Analisando a tabela 03 é possível visualizar que entre os entrevistados de cada classe de renda o maior número destes afirmou pagar o IPTU em dia, porém considerando os contribuintes entrevistados que não pagam o IPTU em dia percebe-se que a faixa de renda familiar de até 1 salário mínimo teve um percentual de 33%, seguido da de 2 a 4 salários com 28%, 5 a 7 salários com 35,7%, 8 a 10 salários com 23,8 % e acima de 10 salários com 29,2 %, estes serão base para a análise da tabela 04, sendo que para melhor se diagnosticar os fatores pretendidos foram somados a primeira renda com a segunda, a terceira com a quarta, e o último separadamente.

Os contribuintes ao serem questionados, de acordo com a amostragem apresentada acima, sobre quais os principais motivos que os levam a deixar de pagar o IPTU chegou-se ao seguinte resultado representado a seguir:

MOTIVOS QUE LEVA O CONTRIBUINTE AO NÃO PAGAMENTO DO IPTU			
MOTIVOS	Percentual baseado na Renda familiar		
	Até 1 e 2 ---- 4	5 ---- 7 e 8 ---- 10	Acima de 10
Outros	27%	5%	14,3%
Preciso Pagar as despesas da casa e não sobra para pagar o IPTU	36%	45%	71,40%
Porque não vejo resultados	36%	45%	14,3%
Porque preciso comprar remédios caros	0%	5%	0%

Tabela 04: Motivos que leva o contribuinte ao não pagamento do IPTU

Fonte: Pesquisado pelos autores (2007)

Como pode se perceber ao analisar a tabela 04, o principal motivo que tem levado os contribuintes a deixarem de pagar o IPTU, de acordo com a amostragem representada, é primeiramente a responsabilidade com as despesas familiares, como água, energia, telefone, alimentação, entre outras, o segundo motivo foi por não verem resultados (trabalho da Prefeitura) em seus respectivos bairros, o terceiro são outros motivos, como baixa renda, não possui imóvel próprio, por contribuições feitas para o Município, como bloqueamento de ruas, onde os moradores se juntaram em prol dessa obra, porém não foram levados em consideração, ou seja, não fora descontado no IPTU nem feito alguma negociação sobre o assunto, ao contrário disso fez-se aumentar a alíquota devido à valorização do imóvel com o passar dos anos, e por último os contribuintes afirmaram que não pagam o IPTU em dia devido terem algum doente que precise de remédios muito caros.

Um dos fatores que merece destaque nesta pesquisa é o nível de consciência dos contribuintes. Quando foi perguntado se sabiam a origem dos recursos financeiros, bem como onde estes são aplicados no Município, o resultado da pesquisa demonstrou que os contribuintes estão mais conscientes no que diz respeito à origem dos recursos financeiros de Ji-Paraná, entretanto nota-se que os da classe de renda inferior a 10 (dez) salários são os que mais afirmaram não saber de onde vêm esses recursos.

A pesquisa apontou também que a maioria dos contribuintes, não sabem onde são aplicados os tributos arrecadados em Ji-Paraná, ou mesmo não vêem resultados e por esse motivo assinalaram não saber. Estes são de renda familiar média e a mais baixa com percentuais de 59% e 58%, porém não obstante, muitos estão conscientes a primeira com 41% e a segunda com 42% dos entrevistados, respectivamente rendas média e baixa; o que pode notar-se também é que o percentual da classe de rendas superiores a dez salários é de 50%, significando, apesar de ser o menor número de entrevistados, que a renda familiar não influencia tanto no saber onde são aplicados os impostos arrecadados no município.

Percebeu-se que no ponto de vista dos contribuintes, a Prefeitura está oferecendo facilidades nas negociações para pagamento dos débitos, sendo que dos 200 entrevistados 144 responderam que sim, o Município oferece fácil negociação com os contribuintes para quitar os débitos existentes, muitos já procuraram a Gerência Geral de Arrecadação a fim de quitar seus débitos, sendo que estes formam um bolo total de 56,5 % do montante dos entrevistados, a maior parte é referente aos que não estão em dia com as obrigações tributárias, entretanto, apesar de ser pouco mais da metade significa que até os que estão pagando em dia o IPTU procuraram a Prefeitura nos anos anteriores a fim de quitar débitos tributários.

Verifica-se, pelo resultado da pesquisa, que todas as classes entrevistadas, tiveram um percentual aproximado em relação à demanda para quitação das dívidas pertinentes ao IPTU; apesar dos contribuintes de rendas mais baixas chegarem a classificar o atendimento recebido pelos funcionários públicos como ótimo, os mais satisfeitos foram os de renda familiar mais alta, entretanto os de renda mediana foram os menos contentes com o atendimento, afirmando

que deixaram muito a desejar. Na análise do atendimento recebido, este se repercutiu da seguinte maneira perante os que procuraram o setor de arrecadação para quitar seus débitos: 17,6% do total de entrevistados afirmaram não ter suprido suas dúvidas, porém, em contrapartida, 82,3% afirmaram que o atendimento supriu suas dúvidas e 83,1% afirmaram terem obtido facilidade para quitar débitos com o Município contra 16,8 % que afirmaram não ter recebido essa facilidade.

A fim de levantar o nível de consciência dos contribuintes quanto este método de arrematar débitos com o Município foi perguntado se conheciam esta Lei que permite penhorar os bens dos proprietários caso não quitem seus respectivos débitos, observando-se, que os que mais afirmaram conhecer a Lei de penhorar bens para quitar dívidas de contribuintes, foram os classificados com renda superior a dez salários, seguido dos de 1 a 4 salários com 52% dos entrevistados e 41% classificados com renda mediana. O nível de contribuintes que desconhecem a existência desta Lei deve ser considerado grande, pois chega aos 50% do total dos entrevistados.

Quando informaram o bairro em que residem, os entrevistados tiveram a oportunidade de identificar a principal necessidade que priorizariam em seus bairros, relacionados na amostragem (ver tabela 03), onde os contribuintes afirmam que deve ser priorizado, a questão da pavimentação asfáltica, juntamente com um sistema de saneamento básico; e não deixaram de enfatizar a necessidade de iluminação nos bairros, onde um dos motivos é maior segurança à população. Outras necessidades correspondem a manutenção das ruas com 11%, bem como a creches com 2%, policiamento com 2%, manutenção de pontes com 1,5%, postos de saúde com 2,5%, médicos mais variados em suas especialidades 1,5%, sinalização das ruas com 0,5%, limpeza com 0,5%, lazer com 2,5% e escolas de alfabetização com 0,5%; lembrando que entre os duzentos entrevistados um contribuinte encontra-se satisfeito com seu bairro, o que equivale a 0,5%.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao conceituar a Dívida Ativa, saber sobre seus aspectos legais, conhecer a receita e a situação da Dívida Ativa do Município de Ji-Paraná, chegar aos citados resultados da pesquisa realizada ante os contribuintes, efetivou-se os objetivos deste trabalho, que contribuiu para o levantamento dos motivos que levam os contribuintes a deixarem de pagar suas obrigações tributárias municipal, bem como de fazer-se conhecer o nível de consciência dos jiparanaenses quanto às atividades realizadas pelo Município e da importância de recolherem os impostos municipais.

Infere-se que ao saber sobre as leis que regem a Dívida Ativa, pode-se definir esta de maneira clara como sendo créditos de origem tributária e não-tributária, cujo Município tem direito de receber, após o vencimento do prazo estabelecido, e assim inscritos devidamente no Livro da Dívida Ativa, onde os administradores públicos terão base para executar a cobrança judicial caso a que se requer, bem como o procedimento de inscrição dos créditos em dívida ativa, as formas de pagamento, que serão feitos em moeda corrente, podendo ser efetuado também com bens que o contribuinte possua, desde que provado sua capacidade tributária, e também sobre a execução fiscal, ou seja, as cobranças judiciais, lembrando que esta medida é a última a ser adotada, onde os contribuintes serão notificados judicialmente por conta dos débitos existentes, considerando que conforme informações de funcionários públicos com o fim de aumentar o fluxo de entrada, ou seja, a receita do Município, buscando a auto-sustentação conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao conhecer a receita do Município de Ji-Paraná e seu comportamento, percebeu-se que em 2006 a Receita Arrecadada superou a Orçamentária, porém a Receita Tributária Arrecadada foi menor que a orçada com uma diferença de R\$ 1.640.427,11 (um milhão,

seiscentos e quarenta mil, quatrocentos e vinte e sete reais e onze centavos). O IPTU correspondeu com 14,9% da Receita Tributária Arrecada. Conheceu-se também a situação da Dívida Ativa Município, sendo observado que esta corresponde a R\$ 41.342.340,62 (quarenta e um milhões, trezentos e quarenta e dois mil, trezentos e quarenta reais e sessenta e dois centavos) em 2006, aproximadamente 96% do total desses créditos são de origem tributária, sendo que quando comparada com os anos anteriores identificou-se que seu crescimento teve um percentual 85,61%, o que vem prejudicando no orçamento, bem como para suprir as despesas do Município.

O IPTU que é um imposto Municipal aplicado a prédios e territórios urbanos é progressivo, mas com o limite de alíquota de 15% conforme determina o Código Municipal de Ji-Paraná. O IPTU foi focado devido ser o que mais consta inadimplentes inscritos nos livros da Dívida Ativa de Ji-Paraná, alcançando o percentual de 52,43% do montante da composição da Dívida Ativa do Município em questão, o que motivou a ser pesquisado os motivos que levam o contribuinte a deixar de pagar o IPTU.

Todos os motivos que levam os contribuintes a deixarem de pagar o IPTU são de extrema relevância para os mesmos, bem como para o Município, que passa a conhecê-los tomando medidas certas para estimular a efetividade da arrecadação de seus tributos. Sendo que na primeira hipótese, onde os contribuintes afirmam que priorizam as despesas da casa e acaba não sobrando para cumprir suas obrigações tributárias, o Município pouco poderá fazer, além de oferecer facilidade para a quitação dos débitos, como parcelamento, e descontos, pois o IPTU é uma obrigação pecuniária dos munícipes, portanto é importante que o coloque no orçamento das despesas familiar contribuindo assim para o bem estar comum e evitando constrangimentos futuros, ou seja, esperar ser cobrado judicialmente.

Na segunda hipótese vê-se a insatisfação dos jiparanaenses entrevistados, cabendo ao Município informar com mais clareza os trabalhos que os gestores tem desenvolvido em seus governos, estimulando os contribuintes de maneira que respondam os porquês de pagar o imposto, onde foi e será aplicado conscientizando-os quanto as consequências que podem ser trazidas quando não há um recolhimento regular dos tributos, comprovando as respostas com respaldos satisfatórios.

Na terceira e quarta hipótese não há muito que fazer, pois sua maioria demonstra ter capacidade econômica restrita, sendo assim é preciso rever a capacidade tributária dos mesmos; nos demais é certo que pode tentar uma negociação amigável quanto àqueles que contribuíram de alguma forma para o desenvolvimento do Município.

Com a pesquisa realizada também é possível afirmar que o atendimento dos funcionários públicos prestados aos contribuintes está satisfazendo a maioria destes, sendo que estes possuem um nível de conscientização não satisfatório, pois quanto, a saber, onde são aplicados os tributos arrecadados, a origem dos recursos do Município, a Lei que permite penhorar os bens de quem não quita seus débitos tributários, os percentuais positivos são baixos, significando que não estão sendo conscientizados da importância de recolher suas obrigações tributárias municipal, e também informados devidamente, ou as informações não estão chegando a seu verdadeiro propósito, o de informar sobre os recursos arrecadados, bem como as atividades e obras realizadas pela Prefeitura Municipal de Ji-Paraná.

Como foi verificado, a Administração Pública de Ji-Paraná está providenciando medidas para melhorar a fiscalização, combater a sonegação e recuperar seus créditos em Dívida Ativa, porém suas ações estão sendo voltadas apenas para o lançamento e fiscalização tributária, sendo também de extrema importância, atualmente, incentivar a arrecadação de tributos oriundos dos munícipes, bem como, deixar mais claro as informações que diz respeito ao trabalho da Prefeitura no Município, enfim àquelas que os fariam mais satisfeitos e contentes com suas autoridades públicas, a fim de aumentar o nível de consciência dos cidadãos jiparanaenses.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**.
- _____. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 – DOU DE 27/10/66. **Dispõe sobre Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados, dos Municípios**. Disponível em: <<http://www.portaltributario.com.br/obras/ctn.htm>> Acesso em: 25 mai. 2007.
- _____. Lei N°. 6.830, de 22 de setembro de 1980 - DOU de 24/9/80. **Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm> Acesso em 25 mar. 2007.
- _____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Novo Código Civil**, 2 ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
- _____. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. **Institui o Código de Processo Civil**, São Paulo: Rideel, 2004.
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida Ativa: manual de procedimentos : aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. Secretaria do Tesouro Nacional/Coordenação-Geral de Contabilidade, 2004. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Divida_Ativa.pdf> Acesso em: 25 mar. 2007.
- DEBUS, Ilvo; NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Lei Complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade**. [S.d.]. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>> Acesso em: 17 mai. 2007.
- GONÇALVES, Marcos Flávio R. **Dívida Ativa Municipal: como evitar seu crescimento**. 3 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.
- JÍ-PARANÁ/RO. Lei n. 1.139 de 21 de dezembro de 2001. **Institui o Código Tributário Municipal de Ji-Paraná**.
- MACHADO, Hugo Brito. **Curso de Direito Tributário**. 25 ed. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2005.
- NEVES, Marcus Alonso Ribeiro; PINTO, Marcos Roberto. **A importância da Dívida Ativa no gerenciamento e no equilíbrio das contas do município**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, nº. 258, 7 a 16, abril de 2006.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE JÍ-PARANÁ. **Relatório de Desenvolvimento da Arrecadação**. Secretaria Municipal de Fazenda: 2006.
- SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Dívida Ativa da Fazenda Pública**. Jus Navegandi, Teresina, ano 3, n.27, dez. 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1315>> Acesso em 22 fev. 2007.
- WIKIPÉDIA. **Receita Tributária**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Receita_tribut%C3%A1ria&oldid=3928452> Acesso em: 3 Jun. 2007.