



TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

PANORAMA DA RECEITA ARRECADADA EM 2014
(MUNICÍPIOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO)

1. INTRODUÇÃO

A seguir serão analisados alguns pontos acerca da arrecadação pública dos municípios pernambucanos, tomando por base a receita arrecadada informada¹ nas prestações de contas de 2014² e sua variação quanto ao exercício anterior.

Objetiva-se apresentar o comportamento da arrecadação, sua composição e o grau de dependência dos municípios face às transferências federais. Diante disso, avaliar-se-á, de forma geral, o cumprimento desses entes federativos quanto à determinação legal da previsão e arrecadação dos tributos de sua competência, previstos no art. 11 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

Inicialmente, será apresentada a arrecadação e sua variação 2013/2014, sempre fazendo referência aos valores globais. Na sequência, ganhará relevo a análise da arrecadação das receitas próprias, envolvendo os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (Cosip) e a Dívida Ativa Tributária. Serão realizadas algumas análises relacionadas ao comportamento da arrecadação face ao porte populacional dos entes.

¹ Dados não auditados constantes no aplicativo de informações municipais (item 48 da Resolução TCE-PE nº 18/2014).

² Fonte: Prestações Contas de Governo 2014, recebidas eletronicamente pelo TCE-PE, disponíveis em: <http://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaPublica/listView.seam>



TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

2. PERFIL DA ARRECADAÇÃO MUNICIPAL EM PERNAMBUCO

No exercício de 2014, a União arrecadou aproximadamente R\$ 2,20 trilhões³. O Estado de Pernambuco ficou no patamar de R\$ 28,24 bilhões⁴. Seus municípios, em conjunto, perfizeram o total de R\$ 17,86 bilhões⁵.

Isso demonstra a pequena participação dos municípios na receita pública. Eles detêm, em média, a menor arrecadação *per capita* (R\$ 1.942, face a R\$ 3.067 de Pernambuco e R\$ 10.891 da União).

Composição das receitas municipais⁶ - Exercício 2014



Em 2014, a receita total dos municípios cresceu nominalmente cerca de 10,86%. As Receitas de Transferências Correntes influenciaram positivamente, com aumento médio

³ Receitas Correntes e de Capital, não incluindo Deduções e Intraorçamentárias. Fonte: Portal da Transparência Federal. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/receitas/consulta.asp?idHierarquiaOrganizacao=1&idHierarquiaDetalle=0&idDirecao=1&idHierarquiaOrganizacao0=1&idHierarquiaDetalle0=0&Exercicio=2014&Pagina=1>. Acessado em: 09/06/2015.

⁴ Receitas Correntes e de Capital, não incluindo Deduções e Intraorçamentárias. Fonte: Portal da Transparência Pernambuco. Disponível em: http://www2.transparencia.pe.gov.br/web/portal-da-transparencia/receita2?p_p_id=receitas_transparencia&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&_receitas_transparencia_struts_action=%2Freceitas_transparencia%2Fconsulta_livre. Acessado em: 09/06/2015.

⁵ Receitas Correntes e de Capital, não incluindo Deduções e Intraorçamentárias. Fonte: Prestações Contas de Governo 2014.

⁶ Considerando-se as receitas de todos os municípios do Estado de Pernambuco.



TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

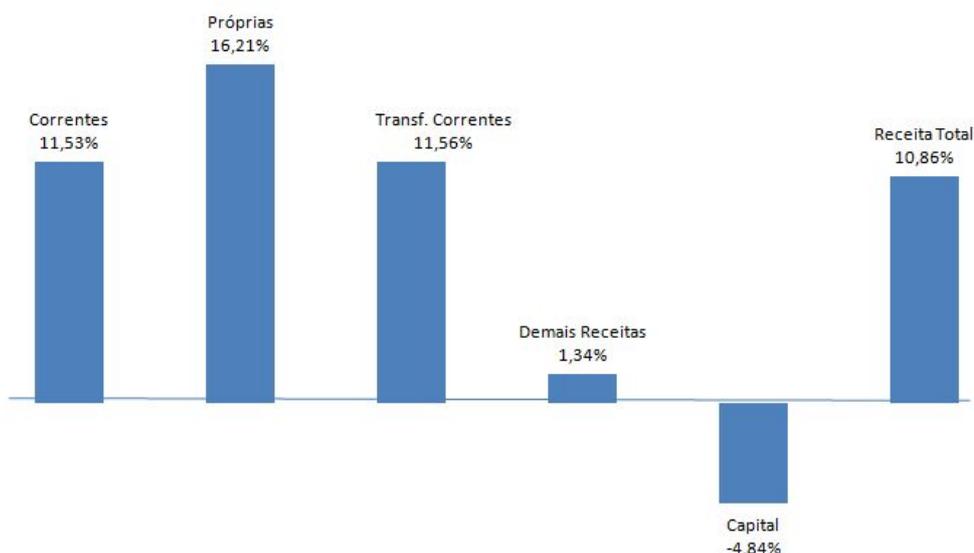
aproximado de 11,56%. Estas figuram como a principal fonte de recursos, representando, em média, 72,45% do total arrecadado⁷.

As receitas próprias cresceram 16,21%, sendo formadas por impostos, taxas, contribuições de melhoria, Cosip e Dívida Ativa Tributária.

O principal contraponto à tendência de crescimento da arrecadação em 2014 foi representado pelas receitas de capital. Estas sofreram queda de 4,84%. Segue abaixo o perfil das receitas, suas participações no total e variação face ao exercício anterior.

RECEITA	2014	% Part.	2013	% Var. 2013/2014
1. Receita Corrente	17.353.178.689,90	96,50%	15.559.428.645,70	11,53%
1.1. Receita Própria	3.064.616.514,84	17,04%	2.637.121.326,63	16,21%
1.2. Receita de Transferências Correntes	13.029.310.623,46	72,45%	11.679.705.199,29	11,56%
1.3. Demais receitas correntes	1.259.251.551,61	7,00%	1.242.602.119,78	1,34%
2. Receita de Capital	629.818.495,12	3,50%	661.827.012,97	-4,84%
Receita Total	17.982.997.185,02	-	16.221.255.658,67	10,86%

Observação: Os percentuais de participação foram calculados sobre a receita total bruta arrecadada (receita total sem as deduções da receita).

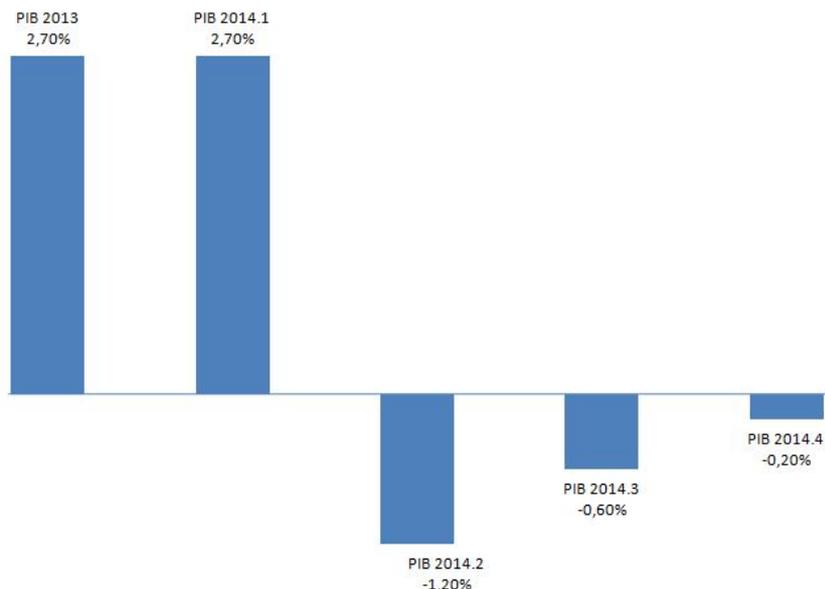


⁷ Arrecadação bruta, desconsiderando-se as deduções da receita, bem como as receitas intraorçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

Nesse mesmo período, o PIB do Brasil apresentou variações negativas, conforme pode ser observado no gráfico abaixo⁸.



3. RECEITAS PRÓPRIAS

Importante destacar a existência de diferentes realidades entre os municípios do estado, no que tange às receitas próprias. Considerando apenas a Região Metropolitana do Recife - RMR⁹, a participação das receitas próprias sobre o total arrecadado foi de 27,78%. Diverso dos 7,65% alcançado pelos demais municípios.

Também é possível observar grande dependência quanto às transferências correntes. Estas receitas representam 60,08% da arrecadação bruta dos integrantes da RMR, crescendo para 83,29% nos demais municípios do Estado.

⁸ PIB a preços de mercado, disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/pib-vol-val_201501_2.shtm. Acessado em: 13/07/15.

⁹ Foram consideradas como componentes da RMR os municípios de Abreu e Lima, Araçoiaba, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Ilha de Itamaracá, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata, bem como a Cidade do Recife.



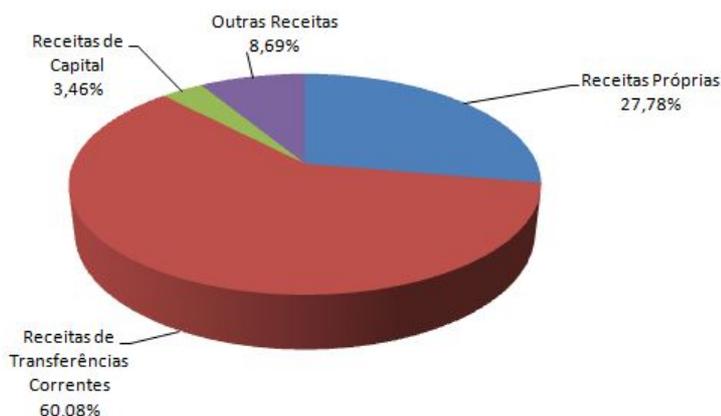
TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

RECEITA	RMR	% Part.	DEMAIS	% Part.
1. Receita Corrente	8.102.966.763,49	96,54%	9.250.211.926,42	96,46%
1.1. Receita Própria	2.331.336.416,56	27,78%	733.280.098,28	7,65%
1.2. Receita de Transferências Correntes	5.042.340.175,90	60,08%	7.986.970.447,56	83,29%
1.3. Outras receitas correntes	729.290.171,03	8,69%	529.961.380,58	5,53%
2. Receita de Capital	290.257.144,55	3,46%	339.561.350,57	3,54%
Receita Total	8.393.223.908,04	-	9.589.773.276,99	-

Observação: Os percentuais de participação foram calculados sobre a receita total bruta arrecadada (receita total sem as deduções da receita).

Composição das receitas municipais

Municípios da RMR



Demais Municípios



Ainda agravando a diminuta participação das receitas próprias, estas apresentaram queda em 41 municípios em 2014. Cerca de 87% destes possuem menos de 50.000 habitantes, sendo, portanto, de pequeno porte populacional e se encontrando uniformemente distribuídos nas diversas regiões do Estado.

Contudo, conforme observado no quadro a seguir, o comportamento de queda da arrecadação de receitas próprias não ocorreu nos dez Municípios com pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

Comportamento da arrecadação nos Municípios com mais baixo IDH do Estado

Município	Ranking IDH	Receita Própria RS	Varição 2014/2013
Manari	184º	735.872,36	+ 1,28%
Jurema	183º	651.906,25	+ 27,16%
Itaíba	182º	2.033.607,69	+ 29,10%
Tupanatinga	181º	1.638.641,37	+ 7,34%
Caetés	180º	1.795.896,61	+ 162,01%
Inajá	179º	681.914,18	+ 48,38%
Lagoa do Ouro	178º	756.710,55	+ 11,58%
Águas Belas	177º	2.814.163,11	+ 12,27%
Buíque	176º	2.821.061,75	+ 20,93%
Iati	175º	1.025.095,08	+ 7,53%

Há uma tendência de aumento da participação das receitas próprias com o crescimento do porte populacional. De acordo com o quadro abaixo, na primeira faixa (municípios até 15.000 habitantes), tem-se uma participação média de 2,80%. Esta representatividade aumenta, então, para 4,11%, 5,57%, 14,28%, 15,60% e 29,26% nas faixas subsequentes. Comportamento inverso ocorre com as receitas de transferências correntes, que inicia com 79,35%, e termina com 51,07%.

Descrição	Participação % da Receita Própria	Participação % das Transf. Correntes		
Entre 0 e 15.000 habitantes (53 municípios):				
Maior participação:	Sairé	8,25% Angelim	90,14%	
Média da participação:	37 (abaixo) ; 16 (acima)	2,80%	25 (abaixo) ; 28 (acima)	79,35%
Menor participação:	Brejinho	1,41% Barra de Guabiraba	63,33%	
Entre 15.000 e 30.000 habitantes (66 municípios):				
Maior participação:	Tamandaré	17,73% Ibimirim	93,69%	
Média da participação:	39 (abaixo) ; 27 (acima)	4,11%	3 (abaixo) ; 63 (acima)	79,87%
Menor participação:	Canhotinho	0,70% Capoeiras	63,56%	
Entre 30.000 e 50.000 habitantes (30 municípios):				
Maior participação:	Cabrobó	15,20% Catende	89,71%	
Média da participação:	20 (abaixo) ; 10 (acima)	5,57%	12 (abaixo) ; 18 (acima)	78,45%
Menor participação:	Bom Jardim	2,66% Cabrobó	67,49%	
Entre 50.000 e 100.000 habitantes (22 municípios):				
Maior participação:	Ipojuca	28,43% Buíque	84,07%	
Média da participação:	18 (abaixo) ; 4 (acima)	14,28%	6 (abaixo) ; 16 (acima)	68,44%
Menor participação:	São Bento do Una	3,50% Ipojuca	54,74%	
Entre 100.000 e 200.000 habitantes (6 municípios):				



TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

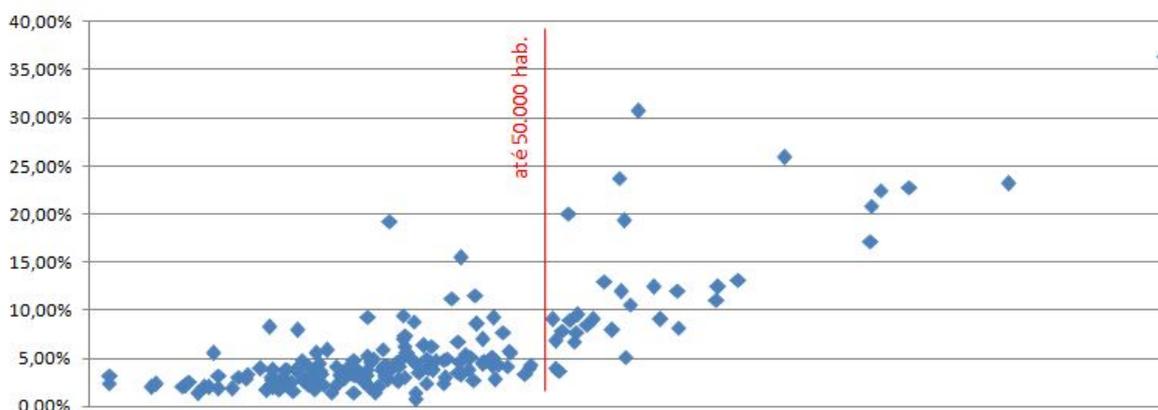
Maior participação:	Cabo de Santo Agostinho	24,23%	Igarassu	74,01%
Média da participação:	5 (abaixo) ; 1 (acima)	15,60%	2 (abaixo) ; 4 (acima)	65,52%
Menor participação:	Igarassu	7,84%	Cabo de Santo Agostinho	57,59%
Entre 200.000 e 1.600.000 habitantes (6 municípios):				
Maior participação:	Recife	35,11%	Petrolina	68,47%
Média da participação:	5 (abaixo) ; 1 (acima)	29,26%	1 (abaixo) ; 5 (acima)	51,07%
Menor participação:	Petrolina	18,02%	Recife	43,74%

Considerando o conjunto dos municípios do Estado de Pernambuco, tem-se o seguinte *ranking* resumido de arrecadação das receitas próprias em 2014:

Posição	Município	Receita Própria (R\$)
1º	Recife	1.500.684,580,01
2º	Jaboatão dos Guararapes	225.342.252,53
3º	Ipojuca	178.972.621,69
(...)		
184º	Brejinho	285.888,70

No gráfico abaixo, é destacada a diminuta participação das receitas próprias nos municípios até 50.000 habitantes.

Participação das Receitas Próprias x População (Municípios Pernambucanos) - Exercício 2014



Outro ponto a considerar se refere à arrecadação da Contribuição de Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP). Dos 184 municípios pernambucanos, 43 não arrecadaram tal receita em 2014. Dentre estes, apenas um possui mais de 50.000 habitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

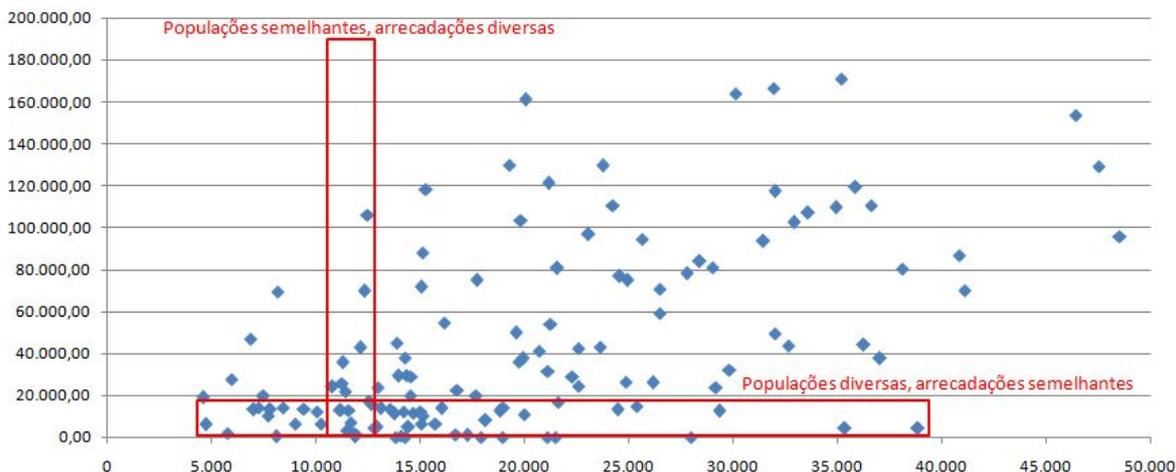
Logo, a ausência da arrecadação desta contribuição é uma realidade quase exclusiva dos municípios desta faixa populacional.

Ademais, a COSIP tem uma participação média de 13,37% na receita própria nos municípios até 50.000 habitantes. Sua implementação, portanto, representaria uma medida positiva para alavancagem do crescimento deste grupo de receitas.

Quanto ao IPTU, observa-se o pouco esforço na sua arrecadação, sobretudo nos municípios abaixo de 50.000 habitantes. Cerca de 53% dos entes desta faixa arrecadaram, no exercício de 2014, menos de R\$ 2,00 / habitante. Em 4 deles não houve nenhuma arrecadação desse imposto: Barra de Guabiraba, Correntes, Iati e Orocó.

Considerando a base de cálculo deste imposto, o porte populacional do município deveria influenciar no montante arrecadado. Contudo, tal fato não ocorre em muitos casos. De acordo com o gráfico abaixo, há municípios de 35.000 habitantes com arrecadação próxima de municípios de apenas 5.000 habitantes. Isso demonstra a não uniformidade na arrecadação deste imposto, quiçá até mesmo a falta de interesse do município em sua arrecadação. Por outro lado, há municípios com populações bastante próximas, mas com grandes diferenças na arrecadação.

IPTU x População (até 50.000 habitantes) - Exercício 2014

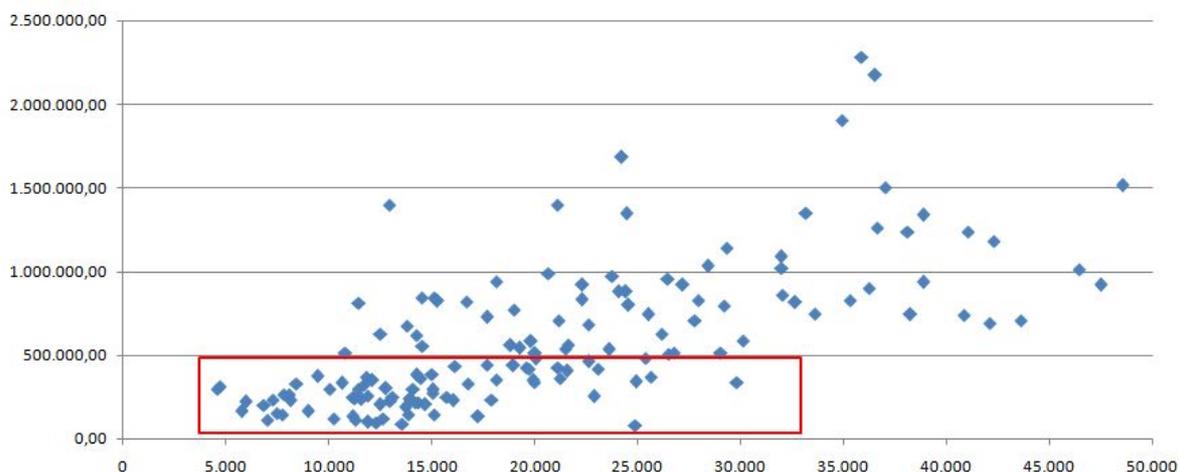




TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

No ISS, contudo, percebe-se certa tendência no incremento da receita com o porte populacional (ver gráfico abaixo). Apesar disso, vários municípios apresentaram arrecadações aproximadas, mesmo possuindo portes populacionais bastante diversos. Indício, portanto, de ineficiência no esforço da máquina arrecadatória.

ISS x População (até 50.000 habitantes) - Exercício 2014



Por fim, quanto à arrecadação da dívida ativa tributária, 35 municípios não apresentaram registros desta receita em 2014. Como todos estes têm menos de 50.000 habitantes, correspondem a 23% dos municípios da faixa.

4. CONCLUSÃO

Diante dos quadros apresentados, verifica-se a dependência dos municípios quanto às transferências federais, bem como o pouco esforço despendido na arrecadação das receitas próprias, comprovado pela sua diminuta participação no total arrecadado.

Nos termos do art. 156 compete aos municípios instituir os seguintes impostos: IPTU, ITBI e ISS. No entanto, 53% dos municípios não arrecadaram mais do que R\$ 2,00 / habitante de IPTU, patamar bastante baixo, agravado pela existência de 4 municípios onde não houve arrecadação desse imposto. No que se refere à arrecadação do ISS, há uma faixa



TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

onde se encontram municípios com populações bastante diversas, mas com arrecadações aproximadas, indicando potencial de incremento da arrecadação - situação similar também ocorre com o IPTU.

Por fim, cerca de 23% dos municípios do estado não arrecadaram a COSIP no exercício de 2014 e Dívida Ativa deixou de ser arrecadada em 35 municípios no exercício de 2014.

A Constituição Federal eleva as administrações tributárias dos municípios à condição de “atividades essenciais ao funcionamento do estado”, devendo ser exercidas por “servidores de carreiras específicas” que “terão recursos prioritários para a realização de suas atividades” (art. 37, XXII da CF/88).

Percebe-se, então, a necessidade de maior atenção do gestor público municipal para o aperfeiçoamento da estrutura de sua administração tributária, devendo providenciar, minimamente, as seguintes ações, devidamente acompanhadas pelo órgão de controle interno municipal:

- “1. Manter atualizado o Código Tributário Municipal;
2. Manter cadastro imobiliário atualizado;
3. Manter cadastro econômico do município atualizado (empresas, profissionais autônomos e sociedades de serviços);
4. Definir normas e acompanhar as ações de previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento do ISS, ITBI, IPTU e os demais tributos municipais;
5. Garantir uma estrutura adequada de fiscalização dos tributos municipais;
6. Manter a Dívida Ativa Tributária do município atualizada, com inscrição tempestiva dos devedores, e realizar a cobrança dos créditos inscritos;
7. Controlar as concessões de renúncias de receita. “

Resolução TCE-PE nº 01/2009, Anexo 1, Item V.



TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

A negligência quanto à estrutura de administração tributária e quanto à arrecadação de receitas de sua competência, além de atentar contra as normas legais, agrava a situação de dependência do município quanto aos repasses federais e estaduais.

Ademais, é importante destacar o fato de as receitas próprias serem componentes do cálculo da Receita Corrente Líquida. Sendo assim, produzem impactos sobre os limites legais e constitucionais. Incrementos em sua arrecadação surtirão efeitos em tais limites, como ocorre com o percentual da despesa total com pessoal, onde atualmente cerca de 90% dos municípios se encontram acima do limite alerta¹⁰.

A LRF prevê que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes e Órgãos quando constatarem “fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária” (inciso V do §1º do art. 59 da LRF).

Diante do exposto, recomenda-se a notificação dos municípios, objetivando alertá-los acerca da importância da arrecadação dos tributos de sua competência, da sua baixa arrecadação e da obrigatoriedade do cumprimento da regra do art. 11, da LRF: “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”. Lembrando também as consequências de sua não obediência, qual seja, a vedação de realização de transferências voluntárias.

¹⁰ Dados obtidos do Sistema de Coleta de Dados Contábeis de Estados e Municípios - SISTN, ano base 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo



TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

APÊNDICE 1

Municípios com receitas não arrecadadas

Município	IPTU	ITBI	IRRF	Taxas	COSIP	DAT
Barra de Guabiraba	•				•	•
Barreiros		•			•	•
Belém de Maria		•	•			•
Carnaubeira da Penha		•				•
Correntes	•	•			•	•
Iati	•					
Inajá		•		•	•	•
Itapissuma		•				•
Manari		•		•	•	•
Maraial		•				•
Orocó	•	•				•
Xexéu		•				
Total	4	10	1	2		



TRIBUNAL DE CONTAS
Coordenadoria de Controle Externo

APÊNDICE 2

Receitas Municipais 2013 e 2014