

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA (ASCES/UNITA)
BACHARELADO EM DIREITO
RAQUEL ADÁLIA DA SILVA LIMA

**EVASÃO FISCAL DO IPTU: UMA AMOSTRAGEM DO MUNICÍPIO DE
BARRA DE GUABIRABA COMO TENDÊNCIA.**

CARUARU
2018

RAQUEL ADÁLIA DA SILVA LIMA

**EVASÃO FISCAL DO IPTU: UMA AMOSTRAGEM DO MUNICÍPIO DE
BARRA DE GUABIRABA COMO TENDÊNCIA.**

Trabalho de conclusão de curso, apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida, para a obtenção de grau de bacharela em Direito, sob a orientação do professor Marcos A. M. Jordão.

CARUARU

2018

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo geral analisar o perfil da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Município de Barra de Guabiraba-PE. Para isso utiliza-se de dados empíricos para situar a arrecadação do IPTU de pequenos municípios como um dos mais importantes impostos e sua aplicabilidade nos mesmos, recuperando o conhecimento científico acumulado sobre a problemática, com o objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema pelo meio de amostragem. Foi notado que o IPTU não é o imposto de maior importância para o município de Barra de Guabiraba, pois possui um desempenho pequeno diante da receita total do município. Ademais, foi possível identificar também que a prefeitura de Barra de Guabiraba conseguiria utilizar o IPTU de maneira mais benéfica, a fim de elevar sua arrecadação. Afinal, a média de inadimplência dos contribuintes diante este imposto é muito significativa e os valores cobrados pela prefeitura são muito irrelevantes. A partir desta análise identifica-se o perfil da arrecadação do IPTU, com o objetivo de perceber as possíveis deficiências na arrecadação do tributo neste município. O caminho a ser seguido para coordenar todo o processo junto ao setor competente, e a reestruturação, partindo do desenvolvimento de novos equipamentos e de pessoal, abrangendo a obtenção de um programa específico para gerir a arrecadação. O motivo desse trabalho é voltado para inadimplência e a evasão fiscal do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano).

Palavras-chave: Evasão Fiscal, IPTU, Inadimplência.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the tax collection profile of the Urban Land and Territorial Tax (IPTU) in the Municipality of Barra de Guabiraba-PE. For this, empirical data are used to situate the collection of the IPTU of small municipalities as one of the most important taxes and their applicability in them, recovering the accumulated scientific knowledge about the problem, with the aim of providing greater familiarity with the problem by means sampling. It was noted that the IPTU is not the most important tax for the municipality of Barra de Guabiraba, because it has a small performance against the total revenue of the municipality. In addition, it was possible to identify also that the municipality of Barra de Guabiraba would be able to use the IPTU in a more beneficial way, in order to raise its collection. After all, the average default of the taxpayers in front of this tax is very significant and the values charged by the city hall are very irrelevant. From this analysis, the IPTU collection profile is identified, with the objective of perceiving the possible deficiencies in the tax collection in this municipality. The way to be followed to coordinate the entire process with the competent sector, and the restructuring, starting from the development of new equipment and personnel, covering the obtaining of a specific program to manage the collection. The reason for this work is focused on defaults and tax evasion of the IPTU (Property Tax and Urban Territorial Tax).

Keywords: Fiscal Evasion, IPTU, Default.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1 CONCEITO DE TRIBUTO.....	7
1.1 Aspectos Gerais do Tributo e Conceito de Imposto.....	7
1.2 Competência Tributária do Município em Sede de IPTU.....	9
2 ASPECTOS RELEVANTES SOBRE O LANÇAMENTO E A ARRECADAÇÃO DO IPTU.....	10
2.1 Importância da Arrecadação do IPTU.....	10
2.2 Características do Lançamento do IPTU.....	11
3 EVASÃO FISCAL E COBRANÇA DO IPTU.....	14
3.1 Diferenças Entre Evasão e Elisão.....	14
3.2 Evasão e Sonegação do IPTU no Município de Barra de Guabiraba.....	16
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	22
REFERÊNCIAS.....	24
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

O IPTU é uma obrigação tributária que incide sobre o imóvel urbano. Na prática, isso significa que as dívidas referentes ao IPTU acompanham o imóvel ao longo de suas transações, ou seja, ao se adquirir um imóvel, é de suma importância que ocorra uma verificação junto ao órgão competente com objetivo de saber se o IPTU encontra-se em dia. O imposto é cobrado de qualquer cidadão que tenha um imóvel, seu cálculo é feito a partir do valor venal da propriedade, isto é, o quanto a prefeitura acredita que ele vale levando em consideração a área do terreno, a construção e o tempo. Geralmente o valor venal é menor que o de mercado, e sobre essa quantia é aplicado diferentes alíquotas, descontos e acréscimos para chegar ao IPTU, e isso é um pouco diferente em cada município.

Uma vez que o IPTU não é arrecadado, o município fica dependendo praticamente de outras espécies tributárias, como, por exemplo, ISS, ITBI, ou de repasses da União e do Estado onde situado. Tal fato é prejudicial uma vez que o IPTU é considerado a maior fonte de receita de municípios médios e pequenos – que são a maioria no Brasil; os municípios maiores arrecadam mais com o ISS visto o grande volume de prestadores de serviços. É bastante claro o desinteresse por parte da população destes municípios pequenos e médios com relação a pagar aquilo que é obrigação tributária. Vale salientar que o desenvolvimento de cada município só é possível se tudo funcionar da maneira correta, inclusive o adimplemento dos tributos, e dessa forma, analisa-se que o progresso se daria em conjunto: população e gestão pública.

É evidente a importância do tema pois os municípios pequenos e médios brasileiros sofrem uma grande “falência” fiscal, e por esse motivo tal assunto vem sendo debatido nos últimos anos de forma exaustiva, porém ineficiente. A grande dependência da maioria destes municípios pequenos e médios, das transferências constitucionais, se dá devido a um investimento de alta despesa política que a determinação de um imposto direto gera no âmbito municipal.

Destarte, a presente amostragem tenta apontar os possíveis motivos que levam o município a não ter uma arrecadação como deveria de direito, os aspectos gerais do IPTU em conformidade as leis pertinentes; posteriormente, questões relativas ao conceito de tributo, logo em seguida à classificação do imposto, enfatizando ainda a

diferença entre evasão e elisão fiscal, referentes ao Município de Barra de Guabiraba-PE, e as características do lançamento do IPTU.

Brevemente será apontado no presente artigo que o valor dos imóveis do município de Barra de Guabiraba está muito defasado em seu cadastro imobiliário próprio, para fins de IPTU. A utilização do IPTU depende da administração. Em muitas cidades o mesmo é a principal fonte de arrecadação podendo cobrir o custo de todo tipo de serviço e não somente aqueles relacionados aos imóveis. Será identificado ainda o quanto o município deixa de arrecadar e os principais fatores que levam ao não pagamento do IPTU, e propor alternativas ao município para que ocorra a diminuição da sonegação.

É concreto afirmar que o imposto é altamente visível e com arrecadação estável ao longo do tempo. A possibilidade de o imposto ser progressivo, diminui o peso da carga tributária sobre as pequenas empresas como também sobre a classe média, que na atualidade encontram-se sufocadas com a alta carga tributária incidente sobre elas. A alteração sobre o desenvolvimento do sistema tributário municipal e do próprio IPTU será também considerada no presente trabalho.

1 Conceito de Tributo

1.1 Aspectos Gerais do Tributo e conceito de Imposto

De acordo com o Código Tributário Nacional, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, ou seja, o legislador diz que a cobrança tributária, na verdade, é uma prestação pecuniária, tem que ser uma prestação compulsória, instituída por meio de lei, não constituída em multa e cobrada mediante lançamento.

Quando o legislador fala a respeito de prestação pecuniária, significa que o pagamento do tributo não pode ser realizado de outra forma que não seja em dinheiro, com exceção do artigo 156, isto é, não se pode ocorrer uma troca como forma de quitação de tributo. Para caracterizar a cobrança do tributo a prestação deve ser compulsória, ou melhor, uma vez realizada o fato gerador, a obrigação do pagamento do tributo é obrigatória e não opcional. A cobrança e a instituição do Tributo deve ser feito através de lei.

No entendimento de Kiyoshi Harada o conceito de tributo não é uniforme. No entanto, a doutrina em geral coloca em seu conceito o traço característico da coercitividade. Assim, os tributos são prestações pecuniárias compulsória, que o Estado exige de seus súditos em virtude do seu poder de império. Na verdade, a conceituação doutrinária não tem mais interesse prática à medida que a definição de tributo se acha normatizada no Código Tributário Nacional. (HARADA, 2007, p. 239).

No mais, o tributo não pode derivar de um ato ilícito, a origem da cobrança não pode ser um ato infracional e o fato gerador propriamente dito criam uma relação obrigacional não decorrente de uma infração. E por último o Art. 3º da CTN, vem definindo que o tributo obrigatoriamente deve ser cobrado mediante atividade plenamente vinculada. Existindo qualquer outra forma, é decorrente do ente público, ou seja, dos entes tributários, quais sejam a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios.

Com o objetivo de esclarecer o conceito de imposto, Cláudio Carneiro doutrina “A disciplina normativa dos impostos”, com sustentação legal no art. 145, I, da Constituição da República e no art. 16 do CTN, que diz: “Art. 16- Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte”.

Assim pode-se concluir que o imposto é um tributo de natureza fiscal, regra geral. Ou seja, o imposto foi feito para inserir dinheiro nos cofres do Estado, de forma a subsidiar as obras e serviços públicos de natureza geral. Porém, por exceção, alguns impostos podem ou são de natureza extrafiscal, a fim de incentivar comportamentos de interesse coletivo, por parte do contribuinte. Exemplo disto é o IPTU progressivo em razão do uso sustentável do imóvel. (CARNEIRO, 2012, p. 508):

De fato, na maior parte do mundo, os poderes locais são incumbidos de arrecadar o imposto imobiliário. Isto porque o poder local tem um melhor conhecimento da zona urbana da cidade e este tipo de imposto tem a característica deserreal e visível, estando pouco sujeito a guerra tributária em municípios, pois a base tributária é imóvel – exceto, é claro, nas políticas de isenções de IPTU que o município possa dar a empresas, como benefício fiscal. Embora seja responsabilidade do poder local a sua cobrança, em muitos países o poder central ou provincial regula a aplicação do imposto, seja determinando as alíquotas, seja estabelecendo as avaliações imobiliárias oficiais.

Portanto nenhuma administração iria conseguir desenvolver para o cidadão os benefícios que precisa se não houvesse essa arrecadação, sendo assim o imposto é

absolutamente necessário.

1.2 Competência Tributária do Município em Sede de IPTU

Fato gerador é uma expressão jurídica que indica um fato ou um conjunto de fatos a que a lei vincula uma consequência. Todo o ramo do direito tem o seu fato gerador, porém essa expressão é mais utilizada no ramo do direito tributário. O Código Tributário Nacional em seu art. 114, fala sobre o fato gerador da obrigação principal, como sendo aquela hipótese prevista em lei suficiente necessária para gerar a obrigação tributária. Ressalta ainda que o fato gerador da obrigação acessória é aquele ato ou omissão que não seja o fato gerador da obrigação principal.

Destarte, o fato gerador tributário é uma situação prevista em lei que obriga o contribuinte ao pagamento do imposto, para que essa obrigação seja imposta ao contribuinte é indispensável que aconteça um fato que seja igual ao previsto na norma: subsunção do fato a norma.

Fato gerador é, pois, o fato, o conjunto de fatos ou o estado de fato, a que o legislador vincula o nascimento da obrigação jurídica de pagar um tributo determinado. Nesta definição estão mencionados, como elementos relevantes para a caracterização do fato gerador, os seguintes: a) a previsão em lei; b) a circunstâncias de constituir o fato gerador, para o direito tributário, um fato jurídico, na verdade um fato econômico de relevância jurídica; c) a circunstâncias de tratar-se do pressuposto de fato para o surgimento ou a instauração da obrigação 'ex lege' de pagar um tributo determinado. (FALCÃO, 1971, p. 26-27).

Em conformidade com o art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana 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.

A competência tributária é emanada pela Constituição Federal de 1988, cabendo a mesma fixar o poder de tributar. Embora o poder de tributar esteja descrito no texto da Carta Magna, não é ela que se vale dessa prerrogativa, ele é fixado pela Constituição, mas destina essa competência para quem tem necessidade de se valer dela. Mormente, a competência tributária nada mais é que uma competência legislativa, isto é, "a aptidão de que são dotadas as pessoas políticas para expedir

regras jurídicas, inovando o ordenamento positivo” Competência tributária “[...] é a faculdade que tem o Estado de criar unilateralmente tributos, cujo pagamento será exigido das pessoas submetidas à sua soberania à sua soberania”. (BARRETO, Aires, 2012, p. 26).

A União é competente para instituir e cobrar a maior parte dos tributos no Brasil, todavia, em razão da distribuição de receitas, participam desses recursos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme emanado na CF, artigos. 157 a 162.

A distribuição de receitas se deve ao fato de alguns Estados da Federação não serem providos de produção ou circulação de riquezas em seu território, provimentos estes, que possam assegurar a satisfação de suas necessidades. Esse processo sempre se dará do ente maior para o ente menor, assim os Estados, o Distrito Federal e os Municípios receberão repasses da União, e os Municípios serão contemplados também pelos Estados.

2 Aspectos Relevantes Sobre o Lançamento e a Arrecadação do IPTU

2.1 Importância da Arrecadação do IPTU

Segundo o art. 33 do CTN, o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) é calculado sobre o valor da suposta venda, ou seja, o valor venal do imóvel. Por outro lado, observa-se que os municípios estão enfraquecidos com relação à arrecadação de IPTU, conforme dados obtidos. Evidencia-se que o imposto tem uma função importante na sociedade, pois é dele que o município se vale para arcar com despesas.

Desse modo, como afirma Tristão (2003, p. 172), o valor venal seria o valor que o imóvel atingiria no mercado. Porém, devido à dificuldade dos municípios de levantar o valor de todos os imóveis, que de acordo com Varsano (1977, p. 581), requereria um dispendioso trabalho, visto que na maioria das vezes o contribuinte não participa desse processo voluntariamente.

Com base em uma pequena amostra¹ feita acerca dos valores venais dos imóveis gerados pelo município com a finalidade de serem aplicados na base de cálculo dos impostos foi possível notar que estes estão muito abaixo do que seriam

¹ Conforme Anexo nº 01.

os reais valores venais dos imóveis. Ou melhor, o valor que a Prefeitura Municipal de Barra de Guabiraba acredita como valor venal é muito insignificante quanto ao valor que o imóvel possuiria tendo em mente os preços normais de mercado. Este dado leva a conclusão de que a quantia de dinheiro arrecadado pelo IPTU no município de Barra de Guabiraba é muito menor do que poderia ser, caso o valor venal fosse de fato o valor de mercado do imóvel. Em outras palavras, a arrecadação gerada pelo IPTU conseguiria ser muito mais indispensável para a cidade.

A vinculação das receitas definidas para o cumprimento dos índices mínimos de aplicação em saúde e educação, 15 % e 25% respectivamente, assim como, os gastos médios de 40% com folha de pagamento, demonstram que já existe um elevado comprometimento das receitas com despesas contínuas, não permitindo as gestões maiores possibilidades para realização de ações mais efetivas em segmentos sociais importantes para o desenvolvimento do município.

Com isso, diante da realidade apresentada pelas atuais estruturas de receitas dos municípios é de fundamental importância que se desenvolvam ações consistentes focadas no fortalecimento das receitas próprias, a exemplo da arrecadação do IPTU, ISS e mais recentemente a cobrança do ITR, investindo na formação de equipes qualificadas para atuação na arrecadação, investimento em tecnologia para fiscalização e atendimento ao contribuinte, recadastramento de unidades imobiliárias e a formalização de convênio com o poder judiciário para atuação na redução da dívida ativa.

A revisão do cadastro imobiliário é outra ação que deve ser destacada pela gestão em função dos bons resultados que a mesma apresenta na qualificação da informação, incremento da receita e atualização de dados para realização de planejamento estratégico, consolidando o fortalecimento da arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de forma organizada, evitando a adoção de aumentos lineares e o aumento da carga tributária sem uma análise qualitativa.

2.2 Características do Lançamento do IPTU

O lançamento tributário, na exatidão do 142 do Código Tributário Nacional, é o procedimento administrativo propenso a examinar a ocorrência do fato gerador da obrigação equivalente, reconhecer o sujeito passivo, definir a matéria tributável e calcular ou definir, por outra forma, a quantia do crédito tributário, aplicando, se for o

caso, a penalidade cabível, sendo que o lançamento, por conseguinte, é constitutivo do crédito tributário, e tão somente declaratório da obrigação correspondente.

Harada (2010, pag. 496), interpreta o artigo 142, do CTN e determina o lançamento tributário como sendo um método administrativo, utilizando o fundamento de que um agente capaz procede à verificação da subsunção do fato concreto à hipótese legal (ocorrência do fato gerador), à valoração dos elementos que integram o fato concreto (base de cálculo), a aplicação da alíquota prevista na lei para a contagem da quantia do imposto devido, o reconhecimento do sujeito passivo, e, sendo o caso, a propositura da ação cabível.

Oliveira (2001, pag. 253) corrobora com tal conceito, ao entender que o lançamento tributário pode ser definido como o ato (rito, procedimento) da administração fiscal, tendo por fim criar (formalizar) o crédito tributário.

Baleeiro (2001, pag. 782), define o lançamento como sendo o [...] ato, ou a série de atos, de competência vinculada, praticado por agente competente do fisco para verificar a realização do fato gerador em relação a determinado contribuinte, apurando qualitativa e quantitativamente o valor da matéria tributável, segundo a base de cálculo, e, em consequência, liquidando o quantum do tributo a ser cobrado.

Na mesma esteira, Machado (2007, p. 200), alude que lançamento tributário:

[...] é o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, identificar o seu sujeito passivo, determinar a matéria tributável e calcular ou por outra forma definir o montante do crédito tributário, aplicando, se for o caso, a penalidade aplicável. Para este autor, esta é a definição de lançamento, contida no artigo 142 do Código Tributário Nacional, com alterações decorrentes da interpretação sistemática da referida norma.

Todavia, apesar de parte significativa da doutrina considerar o lançamento como procedimento administrativo, alguns autores entendem-no como ato administrativo. Tal é a posição de Sacha Calmon Coelho que justifica seu entendimento dizendo que seria ilógico admitir o lançamento como procedimento 18 (sucessão encadeada de atos), uma vez que não há um lançamento inicial (provisório) e um lançamento final (definitivo). “O lançamento é o feito singular que se faz proceder de procedimentos preparatórios e que se faz acontecer de métodos revisionais, sendo capaz de ser declarado, ao cabo, subsistente ou insubsistente...” (Coelho, 2012, p. 755).

A respeito, afirma Carvalho (2009, p. 246) que o lançamento:

[...] é ato jurídico e não procedimento, como expressamente consigna o artigo 142 do CTN. Consiste, muitas vezes, no resultado de um procedimento, mas com ele não se confunde. É preciso dizer que o procedimento não é imprescindível para o lançamento, que pode consubstanciar ato isolado, independente de qualquer outro. Quando muito, o procedimento antecede e prepara a formação do ato, não integrando com seus pressupostos estruturais, que somente nele estarão contidos.

A jurisprudência do STJ também já se pronunciou nesse sentido:

TRIBUTÁRIO. LANÇAMENTO FISCAL. REQUISITOS DO AUTO DE INFRAÇÃO E ÔNUS DA PROVA. O lançamento fiscal, espécie de ato administrativo, goza de presunção de legitimidade; essa circunstância, todavia, não dispensa a Fazenda Pública de; demonstrar, no correspondente Auto de Infração, a metodologia seguida para o arbitramento do imposto - exigência que nada tem a ver com a inversão, do ônus da prova, resultando da natureza do lançamento fiscal, que deve ser motivado. Recurso Especial não conhecido." (REsp. 48.516-SP, STJ, 2ª Turma. Rel. Min. Ari Pargendler, vu 23.09.97, DJ 13.10.97) (grifou-se).

O lançamento do IPTU está predisposto na Lei 239/2010, que determina que este será anual e direto, com base nos dados constantes do cadastro imobiliário, nas declarações e informações prestadas pelo contribuinte ou apuradas de ofício, e tomando-se por base a situação fática do imóvel quando da ocorrência do fato imponible. A Lei determina ainda que o imposto será distinto para cada imóvel ou unidade autônoma, ainda que contíguos ou vizinhos e pertencentes ao mesmo proprietário.

Destarte, o artigo 323 da prefalada lei pontua os casos em que não processara incidência do imposto. Fica isento do imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana:

Art. 323: Fica isento do imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, obedecidos os requisitos previstos nos incisos abaixo e também nos artigos subseqüentes, o imóvel de propriedade:

- I-Do maior de 65 anos;
- II-Do aposentado por invalidez;
- III-Do que detenha a guarda de menor de idade judicialmente deferida, bem como o imóvel de propriedade de pais adotivos, até que o adotado complete a maioridade;
- IV-Do ex-combatente da Revolução Constitucionalista de 1.932, desde que nele resida;
- V-Do ex-integrante da Força Expedicionária Brasileira ou ex-participante efetivo de operações militares da 2ª Guerra Mundial, desde que nele resida;
- VI-Do portador de mal de Hansen ou de câncer; ou do egresso de sanatórios especializados, desde que nele resida;

VII-Das associações de moradores, assim entendidas aquelas legalmente constituídas em Assembléia Geral, sob forma de sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos e cujo Estatuto Social esteja devidamente registrado no Cartório de Registro de Títulos e Documentos, organizadas para a prestação de serviços sócio-comunitários.

VIII-De empresas industriais, comerciais e de prestação de serviços, que vierem a se instalar no Município.

Com a finalidade de obter a isenção do IPTU, o contribuinte deverá requerê-la anualmente, com a finalidade de ratificar o preenchimento das cláusulas e o cumprimento dos pressupostos previstos na legislação.

O ato administrativo é conceituado por Meirelles (1995, p.140) como “toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato, adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou, impor obrigações aos administrados ou a si própria”. Aí se encontra a gênese do lançamento tributário.

No entendimento de Amaro (2005, pag. 344), “o lançamento não é procedimento, é ato, ainda que praticado após um procedimento (eventual e não necessário) de investigação de fatos cujo conhecimento e valoração se façam necessários para a consecução do lançamento”.

3 Evasão Fiscal e Cobrança do IPTU

3.1 Diferenças entre Evasão e Elisão.

A evasão fiscal é tão grande e antiga quanto os impostos em si. Sua ocorrência traz fortes consequências para o desenvolvimento do sistema tributário e da economia como um todo, afetando a competência econômica, reduzindo a equidade tributária e comprometendo as ações de política econômico-tributária. O contribuinte, regra geral, não tem a espontaneidade de pagar impostos e fará de tudo o que puder para não pagar. Vários parâmetros são tomados pelos contribuintes com o propósito de diminuir o pagamento do imposto. Quando as empresas adotam pelo planejamento tributário valendo-se de meios permitidos por lei qualifica a chamada elisão fiscal.

A regra no direito brasileiro é a tributação com base na relação jurídica tributária, quando o sujeito passivo pratica o fato gerador. Ocorre que, muitas vezes, o contribuinte (ou responsável) pratica atos no sentido de afastar a tributação, que podem ser classificados como lícitos ou ilícitos. Contudo, quando empresas ou

peças físicas empregam meios ilícitos como forma de não pagarem impostos instituída a evasão fiscal que se manifesta como uma ação ou omissão ilícita tendente ao descumprimento do dever jurídico tributário. A manifestação sobre o combate à evasão fiscal não é atual. Parte significativa das descobertas dos atos ilícitos é decorrente da quebra dos sigilos fiscais e bancários dos envolvidos, diante tal fato, o órgão responsável pela administração dos tributos federais, dentre outros, tem realizado a averiguação das denúncias de sonegação, e, quando a administração é ineficaz na descoberta e punição do ilícito tributário, a doutrina é mais unânime em dizer que isto é evasão fiscal.

Elisão fiscal, no entanto, é ato permitido pelo princípio constitucional da livre iniciativa conforme art. 170, caput, da Constituição Federal. Significa que o contribuinte pode optar por uma forma jurídica para revestir o seu negócio jurídico de forma a diminuir a tributação sobre ele: Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Para Alexandre, o termo evasão fiscal inclui tipos de ações realizadas pelo contribuinte com a finalidade de fugir do pagamento do tributo: a Elisão fiscal e a evasão fiscal (ALEXANDRE, 2010, pp. 287-288):

A elisão fiscal é a conduta consistente na prática de ato ou celebração de negócio legalmente enquadrado em hipótese visada pelo sujeito passivo, importando isenção, não incidência ou incidência menos onerosa do tributo. A elisão é verificada, no mais das vezes, em momento anterior àquele em que normalmente se verificaria o fato gerador. Trata-se de planejamento tributário, que encontra guarida no ordenamento jurídico, visto que ninguém pode ser obrigado a praticar negócio da maneira mais onerosa. [...]

A evasão fiscal é uma conduta ilícita em que o contribuinte, normalmente após a ocorrência do fato gerador, pratica atos que visam a evitar o conhecimento do nascimento da obrigação tributária pela autoridade fiscal. Aqui o fato gerador ocorre, mas o contribuinte o esconde do Fisco, na ânsia de fugir à tributação.

Para Muniz (1990, p.63), evasão fiscal significa a fuga ou omissão do contribuinte do pagamento do tributo que lhe é atribuído, utilizando-se de processos ou meios ilícitos ou irregulares.

A evasão fiscal, conforme Martins e Campello, é também denominada de dívida ativa e compreende (2000, p. 218):

[...] o conjunto de valores referentes a impostos, taxas e contribuições lançados, ou que deveriam ter sido lançados, e que não foram realizados no prazo de vencimento, ou seja, 34 são os tributos que não foram pagos pelos contribuintes. Além disso, podem haver valores

que não foram lançados por causa de falhas nos procedimentos de baixa, ou mesmo por erro ou desvio de documentos enviados pelos agentes arrecadadores (bancos, casas lotéricas etc.)

Portanto, é possível dizer que a elisão é não adentrar na evasão fiscal, uma vez que a evasão fiscal é sair ilegitimamente dela.

3.2 Evasão e Sonegação do IPTU no Município de Barra de Guabiraba

Vale dizer que sonegação é o conjunto de atos criminosos ou ilícitos administrativos que importam em o contribuinte deixar de recolher o tributo devido, usando de ato fraudulento, regra geral.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi criada há mais de dezessete anos e tem sido uma referência para administração pública. É evidente a ascensão que esta nova legislação proporcionou em relação à aplicação ao dinheiro público. À exemplo pode-se citar a exigência de que o gestor municipal, não pode abrir mão de cobrar os impostos e taxas municipais. A princípio, cumpre verificar que existe uma obrigação legal de instituir e de modo efetivo recolher todos os tributos de sua competência, conforme o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 11. 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.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Percebe-se que recolher os tributos não é uma opção do gestor, mas sim, uma obrigação, um imperativo legal, que deve ser visto sob duas formas de penalidades: institucional, uma vez que o Município mantém-se impedido de auferir transferências voluntárias nos termos do parágrafo único supracitado, e outra, pessoal, por ser ato de improbidade administrativa agir de forma negligente quanto à arrecadação dos tributos, como relata o art. 10, inciso X da Lei n. 8.429/92:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

No município de Barra de Guabiraba, as maiores arrecadações de receitas

provêm da arrecadação do IPTU, em contraparte, são os menores valores cobrados há anos, pelo fato de não existir uma avaliação atualizada dos imóveis, objetos de lançamento. Isso ocorre tanto nos imóveis comerciais quanto nos residenciais² como o mesmo valor lançado.

A precariedade vista na arrecadação do IPTU é decorrente do alto índice de inadimplência dos contribuintes diante o pagamento do imposto. Conforme dados³ adquiridos na Prefeitura Municipal de Barra de Guabiraba, o rol de inadimplência do IPTU(Imposto Predial e Territorial Urbano) é de grande preocupação, uma vez que o imposto é utilizado para suprir as necessidades do município. O lançamento do IPTU é realizado de ofício, a Prefeitura Municipal de Barra de Guabiraba envia por meios próprios os boletos de pagamento relativo ao IPTU do exercício atual e espera o pagamento do mesmo.

Apesar de o tributo ser, praticamente, a única fonte de receita de que se utiliza o Estado, para bancar os serviços de que a sociedade necessita. É possível dizer que a população vê o tributo como algo irrelevante. Para aumentar ainda mais essa situação, estão os escândalos de desvios de recursos públicos, constantemente publicados pelos meios de comunicação, que ampliam na sociedade a descrença na aplicação séria e correta de tais recursos.

A realidade do município de Barra de Guabiraba não é diferente da maioria dos municípios brasileiros, visto que, conforme dados (demonstrativo da dívida em aberto) ora anexado a este trabalho, chega-se à tal conclusão.

Diante do estudo sobre essa arrecadação tributária, verifica-se na tabela⁴, que a inadimplência desse município durante o período de cinco anos se mantém. Os valores averiguados expressam o número de imóveis que não efetuam o pagamento do imposto anualmente, e os valores que deixam de ser arrecadados naquele exercício. Nessa abordagem realizou-se o exame de dados fiscais coletados na Prefeitura Municipal de Barra de Guabiraba, no período de 5 (cinco) anos, conforme apresentação do demonstrativo da dívida em aberto.

É possível concluir que o valor venal, como também o valor do IPTU, está altamente defasado; se as tabelas fossem reajustadas esses valores seriam bem maiores. É importante salientar que os gestores não entendem a obrigação que eles

² Conforme Anexo nº 01 e nº 02.

³ Conforme Anexo nº 01 e nº 02.

⁴ Conforme Anexo nº 01 e nº 02.

têm de cobrar, acreditam que isso depende do poder de decisão próprio, porém isso é um fato inverídico, pois, é uma obrigação legal que o mesmo tem de cobrar, como já foi citado anteriormente.

De forma excessiva, a população se prevalece dessa questão política, como também da relação de amizade que mantém com o gestor do município para não pagar o devido imposto, desde então, cientes que não serão cobrados. Existe ainda, a questão dos políticos que querem se prevalecer, agindo com um certo desinteresse em cobrar o IPTU, pois isso não resultaria em boa votação nas eleições municipais. É possível dizer que isso é uma prática antiga dos gestores de não cobrar eficientemente o IPTU, com medo, o gestor, de não obter votos nas eleições futuras.

Em tese, o mesmo gestor acredita que perde votos, se cobrar; isso não é um fato, é uma crença que o administrador tem: que, se cobrar, vai perder a eleição. Quando na realidade isso não acontece, ele vai perder voto se cobrar o imposto e aplicá-lo de forma inadequada; caso contrário, o contribuinte que efetuar o pagamento e ver que o mesmo foi bem aplicado, não hesitará em pagar. A culpa não é apenas do gestor que não cumpre com sua obrigação, cobrando o imposto, mas também, do contribuinte que não paga.

Outro fator que está relacionado à inadimplência é a percepção da gestão pública municipal por parte dos contribuintes, como citado na região Passos. Esse fator é evidenciado na fala do entrevistado P5, que afirma que “a prefeitura colabora pra isso (frase exclamativa), com o fato de não pagarem, não faz um bom serviço, então pessoas acabam deixando de pagar”. O entrevistado P7 corrobora alegando que “a perda na arrecadação do IPTU (...) parte da administração. Pessoas não pagam e governo não faz. As pessoas não querem pagar porque a prefeitura não faz nada (...) Olhe para a rua e vai ver que é complicado”. Ainda, os entrevistados P1 e P2 atribuem à inadimplência 115 à incompetência administrativa da prefeitura. O entrevistado GM também reconhece a percepção da gestão por parte do contribuinte como um fator que influencia na arrecadação do IPTU. Ele afirma que “as pessoas deixavam de pagar porque não tinham benefícios, não tinham retorno. (...) não vou pagar porque a rua é toda esburacada, não tem melhoria na cidade. Então, não é? (...) com certeza isso incentivou”. (FARONI, Walmer, 2014, p.14).

Contudo, pode-se verificar que o município deixa de arrecadar mais por falta de atualização das tabelas. Caso as tabelas fossem atualizadas, mesmo que o contribuinte não efetuasse o pagamento, o valor do débito justificaria uma ação judicial para cobrança. Para que os Municípios arrecadem as suas receitas próprias, é necessário o enfrentamento das demandas, cientes que são investimentos que, além

de cumprir a obrigação constitucional, da lei de responsabilidade fiscal e evitar penalidades aos administradores, o retorno se dará mediante o aumento da receita própria, diminuindo a dependência das transferências correntes.

Por essa razão, é indispensável que os gestores se conscientizem a respeito de como a cultura da inadimplência é capaz de impactar de forma negativa no equilíbrio das contas públicas, motivando o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e, sobretudo, dificultando projetos que favorecem a sociedade de forma geral. Afinal, trata-se de uma quantia significativa que deixa de ser arrecadado, em vantagem do município e dos cidadãos, como afirma o demonstrativo da dívida em aberto.

O grande número de cadastros incorretos no sistema da prefeitura de Barra de Guabiraba contribui para o elevado índice de inadimplência por parte do contribuinte, que muitas vezes não recebe o boleto e não procura a prefeitura para retirar suas guias e retificar os supostos erros no seu cadastro.

Conforme pesquisa detalhada, efetuada no site do Tribunal de Justiça de Pernambuco, junto à comarca de Bonito-PE onde se processam os feitos da Fazenda Pública de Barra de Guabiraba, constam apenas 43 processos de execução fiscal, inclusive estes registros vão de 1983 a 2018⁵, o que é um universo muito pequeno de execuções diante de um grau de inadimplência tão grande.

No entanto, um dos processos das 43 execuções fiscal encontra-se em suposta prescrição intercorrente, pois, a fazenda foi intimada por despacho do Juiz para se pronunciar sobre a prescrição como é possível verificar⁶.

O que tende a concluir que a Fazenda Pública de Barra de Guabiraba, além de executar pouco seus créditos, ainda permite que ocorra a prescrição intercorrente. A prescrição intercorrente é aquela que acontece quando não encontrados bens à penhora e faz com que ocorra a extinção do processo de execução.

A Prescrição Intercorrente em matéria de execução fiscal está prevista no art. 921 do Novo Código de Processo Civil que diz o seguinte:

Art. 921. Suspende-se a execução:

[...]

§ 1º Na hipótese do inciso III, o juiz suspenderá a execução pelo prazo de 1 (um) ano, durante o qual se suspenderá a prescrição.

⁵ Conforme Anexo nº 03

⁶ Conforme Anexo nº 04

§ 2º Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano sem que seja localizado o executado ou que sejam encontrados bens penhoráveis, o juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º Os autos serão desarquivados para prosseguimento da execução se a qualquer tempo forem encontrados bens penhoráveis.

§ 4º Decorrido o prazo de que trata o § 1º sem manifestação do exequente, começa a correr o prazo de prescrição intercorrente.

§ 5º O juiz, depois de ouvidas as partes, no prazo de 15 (quinze) dias, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição de que trata o § 4º e extinguir o processo.

Na prática a prescrição intercorrente acontece nos termos do art. 40 da lei 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal), em face da não localização do próprio devedor ou de sua insolvência (não localização de bens), geralmente conhecida como execução frustrada, oferecendo futuramente ensejo, quando averiguado o lapso de tempo do prazo prescricional, a extinção da demanda. Segue *in verbis*:

Art. 40 - O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora, e, nesses casos, não correrá o prazo de prescrição.

§ 1º - Suspenso o curso da execução, será aberta vista dos autos ao representante judicial da Fazenda Pública.

§ 2º - Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o Juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º - Encontrados que sejam, a qualquer tempo, o devedor ou os bens, serão desarquivados os autos para prosseguimento da execução.

§ 4º Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato. (Incluído pela Lei nº 11.051, de 2004).

Desta feita, a prescrição intercorrente é aquela que ocorrerá no âmbito de um processo executivo quando especialmente não forem encontrados bens no patrimônio do réu, do procedimento executivo. Essa prescrição intercorrente terá o início de sua contagem após o decurso do prazo de um ano de suspensão do processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Imposto Predial e Territorial Urbano é de fato um dos principais impostos municipais. Todavia, a amostragem de caso no Município de Barra de Guabiraba nos permitiu compreender que embora este imposto seja importante para o município, ele não é considerado tão essencial pela Fazenda Pública como se imaginava ser. O objetivo deste estudo foi analisar a situação do IPTU no município de Barra de Guabiraba-PE, que além de possuir valores cobrados muito baixos, dispõe de um elevado número de inadimplentes.

Com a realização à vista deste estudo, foi possível compreender a falta de interesse dos contribuintes, bem como da Prefeitura Municipal em face do recolhimento do IPTU. Afinal, vê-se um alto índice de inadimplência por parte dos contribuintes e, em compensação, não existe uma administração municipal preocupada em solucionar este problema, diminuindo, assim, tal fato de inadimplência. A medida que a Prefeitura Municipal de Barra de Guabiraba realiza diante da inadimplência é a inscrição em Dívida Ativa, porém, isto não faz com que o contribuinte devedor se interesse em pagar o imposto e fique livre de sua dívida.

Ademais, é possível dizer que existe falta de seriedade da Prefeitura Municipal de Barra de Guabiraba quanto ao IPTU, pois existe um grande número de cadastros inverídicos e defeituosos, como retro citado no anexo nº 01, existentes em seu banco de dados e existe ainda a falta de recadastramento imobiliário. Caso o Município de Barra de Guabiraba bem como os demais municípios realizassem recadastramento imobiliário, habitualmente, diminuiria substancialmente a existência de cadastros errados e incompletos. Como foi demonstrado, um dos motivos para o recolhimento do IPTU ser tão irrelevante, se dá aos baixos valores venais que a Prefeitura Municipal de Barra de Guabiraba estabelece. Os valores venais aplicados para calcular o IPTU são muito inferiores aos valores que os imóveis possuiriam caso fossem apresentados à venda no mercado imobiliário, acarretando assim um valor de IPTU extremamente baixo.

Caso a Prefeitura Municipal de Barra de Guabiraba calculasse valores venais mais próximos dos valores venais reais, o valor do IPTU cobrado dos contribuintes teria o valor mais elevado, gerando assim uma melhor arrecadação para o município. E, conseqüentemente, pela falta do pagamento do imposto e como consequência a

inscrição na Dívida Ativa, para o órgão público existiria a vantagem de cobrar os inadimplentes, uma vez que, o valor a ser arrecadado seria mais substancial e a permitir mais investimentos de gestão, impactando na vida da comunidade, positivamente. Observa-se que um fato estimula o outro. Em outras palavras, torna-se inviável para o órgão público cobrar o contribuinte devedor nas condições sub calculadas acima demonstradas, pois, as despesas da dívida nem sempre cobrem as despesas da cobrança. Sendo assim, é de suma importância tomar ciência da indispensabilidade de modificações no sistema de tributação do Imposto Predial e Territorial Urbano em Barra de Guabiraba. Desse modo, a arrecadação como resultado, já seria mais relevante. Outrossim, o valor de cobrança mais alto do imposto serviria como incentivo para que o órgão público municipal atuasse de maneira verdadeira para que os inadimplentes pagassem suas dívidas, seja por intermédio de notificação ou ação de execução judicial. Dessa maneira, o índice de inadimplência diminuiria consideravelmente, aumentando assim a arrecadação do IPTU.

Controlar o grau de evasão fiscal não é uma obrigação fácil de realizar. Além disso, o que colabora para o acréscimo da sonegação fiscal é a desconfiança que a população tem, em relação ao gestor, acreditando que os valores arrecadados não são utilizados de forma eficiente; logo se acham na obrigação de não cumprir da maneira certa o pagamento do imposto.

Destarte, se faz necessário que o poder público municipal tome medidas cautelosas para solucionar essa situação porque a mesma interfere tanto no desenvolvimento econômico quanto social, logo parcelas desse recolhimento são distribuídos para a educação, saúde, entre outros. O Município deve realizar novo cadastro, refazer a sua planta de valores, instituir a progressividade das alíquotas, e com isso, ter aumento substancial na sua receita.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo, Saraiva, 2005.

BRASIL, **Código Tributário Nacional**. Lei n. 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. Brasília, 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 20 de março de 2018.

_____, **Código Tributário Nacional**. LEI Nº 8.245, DE 18 DE OUTUBRO DE 1991. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8245.htm>. Acesso em 27 de março de 2018.

_____, **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 06 de março de 2018.

_____, **Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 15 de abril de 2018.

_____, **Lei nº 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8429.htm>. Acesso em 20 de março de 2018.

_____, **Lei de Execução Fiscal nº 6.830/80**, de 04 de maio de 2000. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11730746/artigo-40-da-lei-n-6830-de-22-de-setembro-de-1980>>. Acesso em 09 de abril de 2018.

BALEEIRO, Aliomar. **Curso de Direito Tributário**, São Paulo, Saraiva, 2010.

BARRETO, Aires F. **Curso de Direito Tributário Municipal**, São Paulo, Saraiva, 2012.

CARNEIRO, Claudio. **Direito Tributário e Financeiro**, São Paulo, Saraiva, 2012.

CARVALHO JR, Pedro Humberto. **IPTU no Brasil: Progressividade, arrecadação e aspecto extrafiscais**, 2006. Disponível

em: <<https://guiadamonografia.com.br/citacao-de-site-e-artigo-da-internet/>>. Acesso em: 25 abril.2018.

COÊLHO, Sacha Calmon. **Lançamento Tributário**, São Paulo, Saraiva, 2012.

FALCÃO, Almicar de Araújo. **Fato Gerador da Obrigação Tributária**. São Paulo: Saraiva, 1971.

FARONI, Walmer. Análise da Inadimplência do IPTU no município de viçosa- Minas Gerais. 2014. Disponível em <https://periodicos.Ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/viewfile/1866/1451>. Acesso em 20 de setembro de 2018.

HARADA, kiyoshi. **Direito Tributário Municipal: Sistema Tributário Municipal**. 6. Ed. São Paulo. Atlas, 2010.

MACHADO, Hugo de Brito. **Direito Tributário**. 8. Ed. São Paulo, Saraiva, 2007.

MARTINS, Alberto Borges e CAMPELLO, Carlos A. G. B. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 20. Ed. São Paulo, 1995.

MUNIZ, Fernando Pereira. **Direito Tributário**. 1.ed. Rio de Janeiro: Degrau Cultural, 1990.

SELEIRO, Talita Aguiar. **A importância do IPTU na Arrecadação Tributária**.

Disponível em:

<<http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/11325/1/TALITA%20AGUIAR%20SELEIRO%207%20FINAL.pdf>>. Acesso em 05 de abril de 2018.

STJ, Superior Tribunal de Justiça. **REsp 48.516-SP**. Relator: Ministro Ary Pargendler. São Paulo, 23 de setembro de 1997. Lex: Jurisprudência do STJ. São Paulo.

TRISTÃO, J. A. M. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

VARSANO, Ricardo. **O imposto predial e territorial urbano: receita, equidade e adequação aos municípios**. Pesquisa e Planejamento Econômico. Saraiva:Rio de Janeiro, 1977.