



IMAT – INDICADOR DE MATURIDADE DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS DE RONDÔNIA



TCE-RO

Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Secretaria Geral de Controle Externo
Diretoria de Controle – VII

Julho, 2017



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

*Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle VII – Controle da Receita*

CONSELHEIROS

EDILSON DE SOUSA SILVA - PRESIDENTE
JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
PAULO CURI NETO
WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA
BENEDITO ANTÔNIO ALVES

CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS

FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA
OMAR PIRES DIAS
ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA

PROCURADORES DE CONTAS

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS - PROCURADOR-GERAL
ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA
YVONETE FONTINELLE DE MELO
ERNESTO TAVARES VICTORIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle VII – Controle da Receita

SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
JOSÉ LUIZ DO NASCIMENTO

SECRETÁRIO EXECUTIVO
FRANCISCO BARBOSA RODRIGUES

DIRETOR DE CONTROLE – VII – CONTROLE DA RECEITA
BRUNO BOTELHO PIANA

EQUIPE

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO:
HERMES MURILO AZZI MELO

AUDITOR FISCAL DE TRIBUTOS (cedidos ao TCE/RO):
CIRLEIA CARLA S. S.S
RODRIGO SOARES

ESTAGIÁRIA
KATERINE COSTA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle VII – Controle da Receita

IMAT-M – INDICADOR DE MATURIDADE DAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS DE RONDÔNIA

I. APRESENTAÇÃO

No atual cenário de crise fiscal e de crescente demanda social por melhores serviços públicos, a Administração Pública tem sido cobrada por uma melhor gestão dos recursos, não havendo mais espaço para amadorismo.

A Constituição de 1988 ampliou o rol de competências dos municípios brasileiros sem, contudo, permitir-lhes uma autonomia financeira de fato, tendo em vista que o produto da arrecadação tributária tem sido insuficiente para suprir todas as necessidades que o Diploma Constitucional outorgou.

A grande dispersão que se verifica na análise das receitas próprias dos municípios rondonienses suscita dúvidas em relação à exploração de seu efetivo do potencial. Em que pesem as disparidades encontradas entre eles, muitos podem ampliar suas receitas de forma significativa, utilizando o potencial tributário existente de forma mais eficiente.

Nesse sentido, a atuação do órgão de controle externo tem papel fundamental no fortalecimento dos mecanismos de controle na fiscalização das receitas municipais, com o objetivo de impulsionar a maximização da arrecadação própria, num esforço conjunto de capacitação e orientação.

II. OBJETIVO DO IMAT-M

A criação do Indicador de Maturidade das Administrações Tributárias dos Municípios de Rondônia (IMAT-M) se insere no contexto da atividade fiscalizatória da receita pública por parte do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), visando dar efetividade ao artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual preconiza que *“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”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

*Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle VII – Controle da Receita*

Visa atender, igualmente, ao movimento nacional dos TC's sobre a matéria, sobretudo com o advento da Resolução n.6/2016-ATRICON, que versa sobre o controle externo da receita e renúncia de receitas públicas.

O IMAT-M foi idealizado a partir da experiência da criação de indicadores para a medição de desempenho, a exemplo do MMD-TC – Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas, e do TADAT – *Tax Administration Diagnosis Assesment Tool*, assim como da experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) nas auditorias de receita.

O indicador é estruturado na forma de um questionário, e pode ser entendido como um marco de medição de desempenho das Administrações Tributárias dos Municípios, no sentido de dar maior efetividade em relação à arrecadação própria do ente. Dessa forma, a Corte de Contas poderá agir estrategicamente em suas ações fiscalizatórias, com base em inteligência de risco, a fim de induzir o potencial tributário existente.

III. METODOLOGIA DA CONSTRUÇÃO DO IMAT-M

Foram selecionadas 43 perguntas (variáveis) em um questionário (em anexo), subdivididas em 6 dimensões, a saber: (A) Esforços Estratégicos, (B) Pessoal e Carreira, (C) Tecnologia e Sistemas, (D) Renúncia de Receitas, (E) Legislação e (F) Fiscalização de Tributos. Cada pergunta foi pontuada, considerando o grau de relevância (numa escala de 0 a 10), segundo a opinião de 13 especialistas, dentre eles, auditores fiscais da Secretaria de Fazenda de Porto Velho, da Receita Estadual e auditores de controle externo do TCE/RO.

Foi reservado um espaço para que novas contribuições fossem feitas, de maneira que o questionário foi submetido novamente aos mesmos especialistas, com o intuito de pontuarem as novas perguntas.

Para a determinação dos pesos de cada variável e dimensões, foi realizado o seguinte procedimento:

O peso para cada variável foi construído de acordo com o seguinte cálculo matemático:

$$(1) P_{Dj}(x_i) = \frac{MEsp(x_i)}{M(Dim_j)}; \text{ onde:}$$

- $P_{Dj}(x_i)$ representa o peso da variável x_i na dimensão j ;
- $MEsp(x_i)$ representa a média das avaliações dos Especialistas na variável x_i ;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle VII – Controle da Receita

- $M(Dim_j)$ representa a média das avaliações da dimensão j

De forma análoga, o peso para cada uma das dimensões foi obtido por meio da fórmula:

$$(2) P_{Dj} = \frac{M(Dim_j)}{\sum_1^6 M(Dim_j)}; \text{ onde:}$$

- P_{Dj} representa o peso da dimensão j;
- $M(Dim_j)$ representa a média das avaliações da dimensão j;
- $\sum_1^6 M(Dim_j)$ representa o somatório das médias das avaliações de todas as dimensões

A tabela abaixo sumariza os pesos finais para cada dimensão do indicador, após a ponderação dos especialistas.

Tabela 1 – Estrutura do IMAT-M

| INDICADOR DE MATURIDADE DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS DE RONDÔNIA – IMAT-M | | | |
|---|---------------------------|-----------------------|--------|
| | DIMENSÃO | QUANTIDADE E DE ITENS | PESO |
| A | ESFORÇOS ESTRATÉGICOS | 9 | 17,00% |
| B | PESSOAL E CARREIRA | 6 | 17,70% |
| C | TECNOLOGIA E SISTEMAS | 6 | 16,70% |
| D | RENÚNCIA DE RECEITAS | 5 | 14,90% |
| E | LEGISLAÇÃO | 9 | 16,70% |
| F | FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUTOS | 8 | 17,00% |

Tendo em vista a natureza binária das respostas (sim =1; não = 0), as perguntas do questionário foram multiplicadas pelos seus respectivos pesos, de maneira que a nota de cada município¹ k na dimensão j foi encontrada pela média ponderada, conforme a equação a seguir:

$$(3) N(Mun_k, Dim_j) = \sum P_j(x_i) * N_k(x_i)$$

onde:

$N(Mun_k, Dim_j)$ representa a nota dos k municípios nas j dimensões;

$\sum P_{Dj}(x_i)$ representa o somatório dos pesos das variáveis x_i na dimensão j;

$N_k(x_i)$ representa a nota dos k municípios na variável x_i ; $N_k = 0,1$

¹ Admitiu-se um intervalo de 0 a 4 para as notas dos municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

*Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle VII – Controle da Receita*

A construção final da nota do indicador para cada município foi a média aritmética das dimensões, a qual foi normalizada para a escala de 0-100% (numa simples divisão por 4).

Por fim, criou-se outra escala para determinar as faixas nas quais os municípios se enquadram, com 5 níveis, de acordo com a tabela abaixo:

Tabela 2 – Intervalos para o IMAT-M

| NÍVEL DO IMAT-M | INTERVALOS DO INDICADOR (%) |
|---------------------------|------------------------------------|
| DESEJÁVEL | > 90% – 100% |
| ACEITÁVEL | > 70% - <= 90% |
| EM DESENVOLVIMENTO | > 50% - <= 70% |
| INSUFICIENTE | > 30% - <=50% |
| CRÍTICO | 0% - <= 30% |

Submeteu-se, pois, o questionário aos 52 municípios de Rondônia, considerando a realidade em 2016, ou seja, no primeiro ano de mandato do gestor, para dar cumprimento à proposta IMAT-M ser um marco de medição de desempenho das Administrações Tributárias rondonienses.

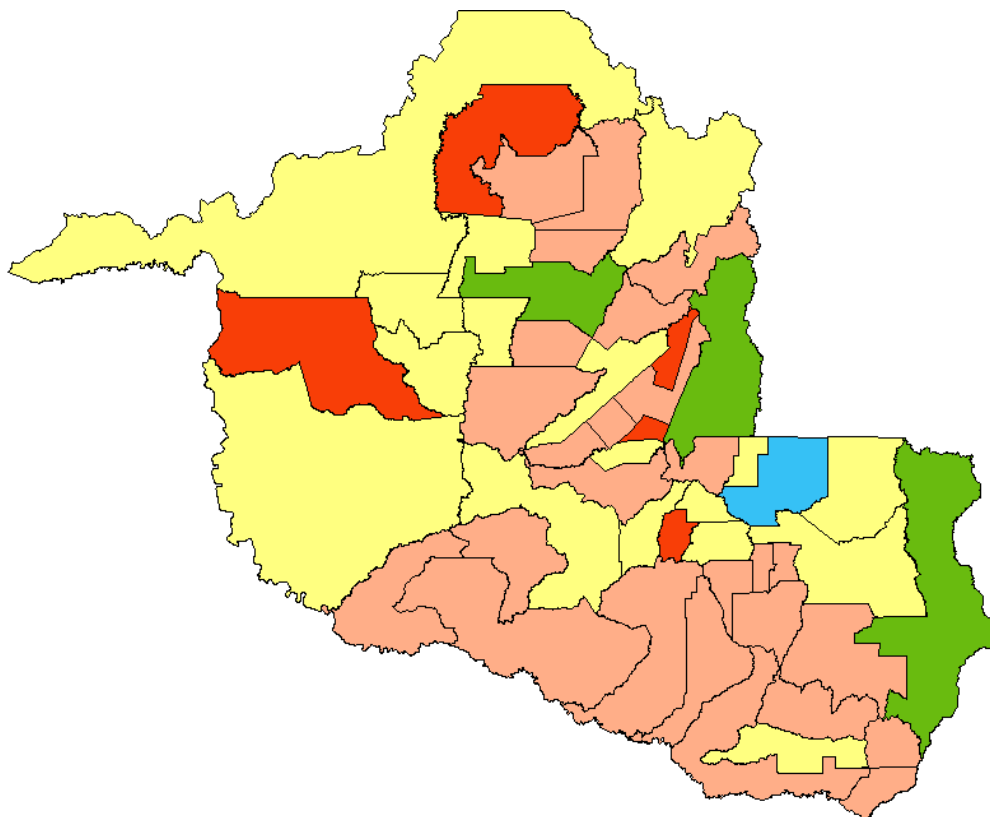
IV. RESULTADOS

O mapa georreferenciado a seguir ilustra o resultado do Indicador de Maturidade das Administração Tributária para os municípios de Rondônia em 2016, segundo os intervalos estipulados para o indicador:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

*Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle VII – Controle da Receita*



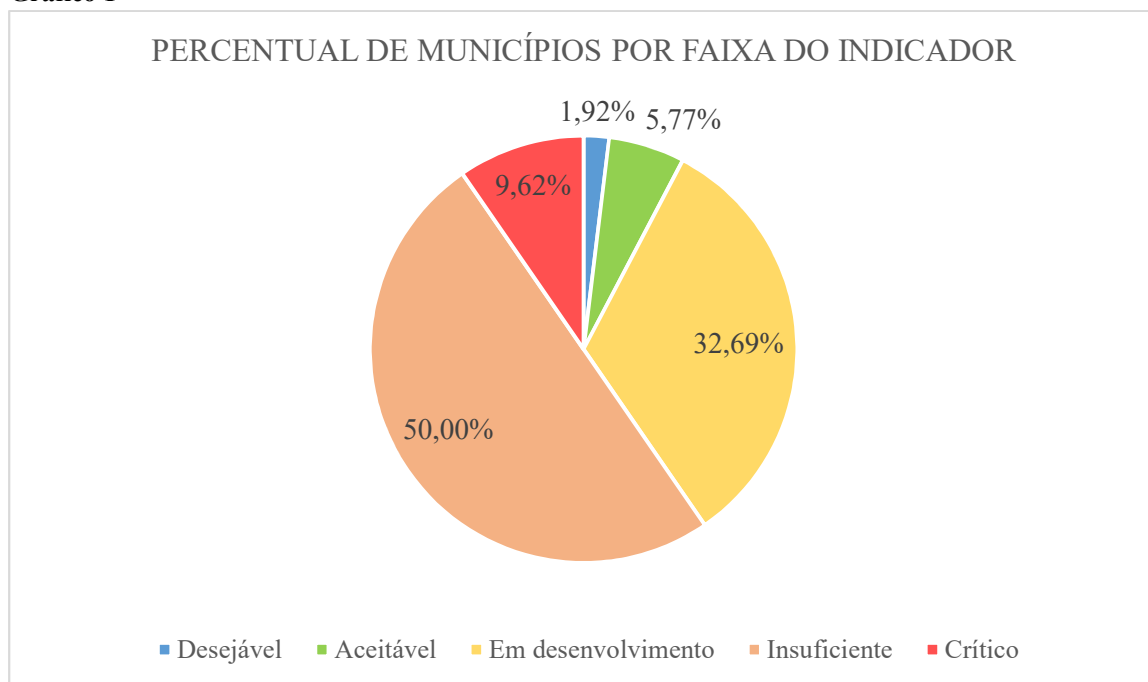
Conforme evidenciado abaixo, apenas um município se enquadrou no nível “desejável” do indicador, enquanto que 59,62% apresentaram resultado “insuficiente” ou “crítico”. Vale ressaltar que as respostas não foram validadas pelo TCE/RO (questionário auto aplicado).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle VII – Controle da Receita

Gráfico 1



As tabelas a seguir demonstram, respectivamente, o ranking com as notas dos municípios para o IMAT-M.

Tabela 3 – Ranking IMAT-M

| POS | MUNICÍPIO | NOTAS NO IMAT-M | | FAIXA IMAT-M |
|-----|------------------------|-----------------|--------|--------------------|
| | | IMAT-M | (%) | |
| 1 | Cacoal | 3,83 | 95,83% | Desejável |
| 2 | Ji-Paraná | 3,17 | 79,17% | Aceitável |
| 3 | Vilhena | 3,00 | 75,00% | Aceitável |
| 4 | Ariquemes | 2,83 | 70,83% | Aceitável |
| 5 | Campo Novo de Rondônia | 2,67 | 66,67% | Em desenvolvimento |
| 6 | Espigão d'Oeste | 2,67 | 66,67% | Em desenvolvimento |
| 7 | Pimenta Bueno | 2,67 | 66,67% | Em desenvolvimento |
| 8 | Buritis | 2,50 | 62,50% | Em desenvolvimento |
| 9 | Cerejeiras | 2,50 | 62,50% | Em desenvolvimento |
| 10 | Monte Negro | 2,50 | 62,50% | Em desenvolvimento |
| 11 | Jaru | 2,33 | 58,33% | Em desenvolvimento |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle VII – Controle da Receita

| | | | | |
|----|---------------------------|------|--------|--------------------|
| 12 | Machadinho d'Oeste | 2,33 | 58,33% | Em desenvolvimento |
| 13 | Nova Brasilândia d'Oeste | 2,33 | 58,33% | Em desenvolvimento |
| 14 | Urupá | 2,33 | 58,33% | Em desenvolvimento |
| 15 | Alto Paraíso | 2,17 | 54,17% | Em desenvolvimento |
| 16 | Castanheiras | 2,17 | 54,17% | Em desenvolvimento |
| 17 | Guajará-Mirim | 2,17 | 54,17% | Em desenvolvimento |
| 18 | Ministro Andreazza | 2,17 | 54,17% | Em desenvolvimento |
| 19 | Porto Velho | 2,17 | 54,17% | Em desenvolvimento |
| 20 | Rolim de Moura | 2,17 | 54,17% | Em desenvolvimento |
| 21 | São Miguel do Guaporé | 2,17 | 54,17% | Em desenvolvimento |
| 22 | Corumbiara | 2,00 | 50,00% | Insuficiente |
| 23 | Nova União | 2,00 | 50,00% | Insuficiente |
| 24 | Parecis | 2,00 | 50,00% | Insuficiente |
| 25 | São Francisco do Guaporé | 2,00 | 50,00% | Insuficiente |
| 26 | Alto Alegre dos Parecis | 1,83 | 45,83% | Insuficiente |
| 27 | Cabixi | 1,83 | 45,83% | Insuficiente |
| 28 | Costa Marques | 1,83 | 45,83% | Insuficiente |
| 29 | Governador Jorge Teixeira | 1,83 | 45,83% | Insuficiente |
| 30 | Itapuã do Oeste | 1,83 | 45,83% | Insuficiente |
| 31 | Mirante da Serra | 1,83 | 45,83% | Insuficiente |
| 32 | Ouro Preto do Oeste | 1,83 | 45,83% | Insuficiente |
| 33 | Presidente Médici | 1,83 | 45,83% | Insuficiente |
| 34 | São Felipe d'Oeste | 1,83 | 45,83% | Insuficiente |
| 35 | Theobroma | 1,83 | 45,83% | Insuficiente |
| 36 | Chupinguaia | 1,67 | 41,67% | Insuficiente |
| 37 | Colorado do Oeste | 1,67 | 41,67% | Insuficiente |
| 38 | Cujubim | 1,67 | 41,67% | Insuficiente |
| 39 | Seringueiras | 1,67 | 41,67% | Insuficiente |
| 40 | Vale do Anari | 1,67 | 41,67% | Insuficiente |
| 41 | Alvorada d'Oeste | 1,50 | 37,50% | Insuficiente |
| 42 | Pimenteiras do Oeste | 1,50 | 37,50% | Insuficiente |
| 43 | Alta Floresta d'Oeste | 1,33 | 33,33% | Insuficiente |
| 44 | Cacaulândia | 1,33 | 33,33% | Insuficiente |
| 45 | Primavera de Rondônia | 1,33 | 33,33% | Insuficiente |
| 46 | Rio Crespo | 1,33 | 33,33% | Insuficiente |
| 47 | Santa Luzia d'Oeste | 1,33 | 33,33% | Insuficiente |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

*Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle VII – Controle da Receita*

| | | | | |
|----|-------------------------|------|--------|---------|
| 48 | Candeias do Jamari | 1,17 | 29,17% | Crítico |
| 49 | Nova Mamoré | 1,17 | 29,17% | Crítico |
| 50 | Novo Horizonte do Oeste | 1,00 | 25,00% | Crítico |
| 51 | Teixeirópolis | 0,83 | 20,83% | Crítico |
| 52 | Vale do Paraíso | 0,83 | 20,83% | Crítico |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle VII – Controle da Receita

ANEXO

| QUESTIONÁRIO IMAT-M | | PESOS |
|---------------------|--|--------------|
| A | DIMENSÃO - ESFORÇOS ESTRATÉGICOS | 0,170 |
| 1. | É possível identificar a existência de recursos financeiros específicos no orçamento municipal, com dotação própria, relacionados à área da Administração Tributária? | 0,111 |
| 2. | O município vincula receita de tributo à estruturação da Administração Tributária? | 0,114 |
| 3. | O município executa ações tendentes a incrementar a base de arrecadação de tributos que não são da sua competência, mas dos quais participa da distribuição de receita (p.ex.ICMS; ITR; IR; etc.) | 0,112 |
| 4. | O município participa de algum programa nacional ou internacional de fortalecimento da Administração Tributária? | 0,115 |
| 5. | Participa de consórcio voltado para o fortalecimento da Administração Tributária? | 0,111 |
| 6. | O município firmou algum convênio com os cartórios (IEPTB) em relação ao protesto extrajudicial da Dívida Ativa? | 0,115 |
| 7. | O Município mantém convênios com outros órgãos, como DETRAN, JUCER e concessionárias, buscando o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais? | 0,113 |
| 8. | O município celebrou convênio entre o Município e a Receita Federal do Brasil para efeitos de fiscalização do ITR? | 0,104 |
| 9. | O município possui ações pedagógicas que estimulam a cidadania fiscal? | 0,104 |
| B | DIMENSÃO - PESSOAL E CARREIRA | 0,177 |
| 10. | Há a investidura de agentes por concurso público para a carreira de Auditoria Fiscal? | 0,174 |
| 11. | Todos os servidores que atuam na fiscalização dos tributos municipais são da carreira de Auditoria Fiscal? | 0,176 |
| 12. | No município, o nível de escolaridade exigido para ocupar a carreira de Auditoria Fiscal é compatível com o cargo? | 0,162 |
| 13. | Existe plano de capacitação continuado para carreira de Auditoria Fiscal? | 0,159 |
| 14. | É instituída a Advocacia Pública Municipal voltada à defesa dos interesses fiscais em juízo? | 0,163 |
| 15. | Há servidor municipal concursado para o exercício da Advocacia Pública voltada para à defesa dos interesses fiscais em juízo? | 0,165 |
| C | DIMENSÃO - TECNOLOGIA E SISTEMAS | 0,167 |
| 16. | Existe estrutura de tecnologia da informação (sistemas) que auxilie a área de fiscalização tributária? | 0,180 |
| 17. | O Processo Administrativo Tributário (PAT) é eletrônico? | 0,122 |
| 18. | No município, existe sistema de Nota Fiscal de Serviços eletrônica (NFS-e), no modelo ABRASF? | 0,183 |
| 19. | O armazenamento dos dados da arrecadação dos tributos, inclusive da dívida ativa do município, é feito de forma eletrônica em um banco de dados cujo conteúdo esteja na gerência direta do município? | 0,166 |
| 20. | Existe estrutura de tecnologia da informação (sistema) para inscrição e cobrança dos créditos tributários em dívida ativa (administrativa e judicialmente), que possibilite a emissão de relatórios gerenciais? | 0,177 |
| 21. | A quantidade de equipamentos utilizados pela Administração Tributária é suficiente para o quantitativo de servidores que trabalham na área? | 0,172 |
| D | DIMENSÃO - RENÚNCIA DE RECEITAS | 0,149 |
| 22. | O Anexo de Metas Fiscais contém demonstrativo com a quantificação da estimativa e compensação da renúncia de receita (art. 4º, § 2º, V da LRF) e é elaborado em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN? | 0,206 |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Diretoria de Controle VII – Controle da Receita

| | | |
|----------|---|--------------|
| 23. | Os benefícios tributários relativos a impostos, taxas e contribuições são concedidos mediante lei específica que regule exclusivamente a sua concessão (§ 6º, art. 150, CF)? | 0,208 |
| 24. | Há normatização da política de incentivos e benefícios fiscais que discipline as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados, estabelecendo, no mínimo: a) o órgão responsável pela quantificação e avaliação; b) a periodicidade da avaliação e c) as informações necessárias para a avaliação? | 0,235 |
| 25. | Os registros contábeis da renúncia de receita decorrentes da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária estão em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e as orientações e manuais da Secretaria do Tesouro Nacional? | 0,216 |
| 26. | É prática do município conceder reiteradamente anistias de tributos? | 0,135 |
| E | DIMENSÃO - LEGISLAÇÃO | 0,167 |
| 27. | O município tem a legislação tributária consolidada, anualmente, nos termos do art. 212 do Código Tributário Nacional? | 0,108 |
| 28. | O município instituiu regularmente todos os tributos de sua competência, incluídos os impostos, taxas, COSIP e contribuição de melhoria, regulamentando o processo administrativo tributário em todas as suas fases? | 0,123 |
| 29. | O Plano Diretor do município foi revisto nos últimos dez anos? (para municípios acima de 20 mil habitantes; art. 182, §1º c/c art. 40, §3º, LF nº 10.257/01) | 0,115 |
| 30. | A Lei Orgânica Municipal ou o Código Tributário Municipal preveem a revisão periódica da planta genérica de valores dos imóveis? | 0,111 |
| 31. | Há normatização municipal instituindo a progressividade fiscal das alíquotas de IPTU? | 0,107 |
| 32. | Há normatização municipal instituindo a progressividade extra-fiscal das alíquotas de IPTU, no sentido de regular a função da propriedade urbana, na forma do art. 182 da CF? | 0,109 |
| 33. | Há previsão, na legislação do município, do índice e da periodicidade da atualização monetária da base de cálculo do IPTU? | 0,107 |
| 34. | O município instituiu lei que obrigue o(s) Cartório(s) de Registro de Imóveis e Distribuidor(es) a informar periodicamente as transmissões imobiliárias realizadas no seu território, para subsidiar a cobrança do ITBI? | 0,111 |
| 35. | Há no Município lei que institua um limite mínimo para o ajuizamento das execuções fiscais? | 0,109 |
| F | DIMENSÃO - FISCALIZAÇÃO DOS TRIBUTOS | 0,170 |
| 36. | Existe setor especializado de Auditoria Fiscal? | 0,138 |
| 37. | Existe no Município Conselho de Recursos Fiscais? | 0,131 |
| 38. | Existe fiscalização baseada em monitoramento de arrecadação dos maiores contribuintes do ISSQN? | 0,127 |
| 39. | É realizado recolhimento de ISSQN por parte de todas as instituições bancárias situadas no município quanto aos serviços bancários prestados (DES-IF)? | 0,129 |
| 40. | É realizado lançamento do ISSQN sobre serviços cartorários? | 0,128 |
| 41. | Existe sistema de arrecadação/gestão do ISSQN capaz de registrar a movimentação econômica dos contribuintes enquadrados no Simples Nacional (PGDAS)? | 0,130 |
| 42. | A contabilidade reflete os registros dos sistemas da Administração Tributária e eventuais divergências são objeto de conciliação? | 0,109 |
| 43. | Na escrituração das receitas, são observadas as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público e as orientações e manuais da Secretaria do Tesouro? | 0,109 |