DIAGNÓSTICO DA GESTÃO TRIBUTÁRIA DO MUNICÍPIO DE AGUDO/RS

GERSON JOSÉ KIEFER
PEDRO EINSTEIN DOS SANTOS ANCELES

RESUMO

A presente pesquisa sintetiza uma análise acerca da gestão tributária do município de Agudo/RS, enfatizando as definições que abrangem o sistema tributário nacional, mediante abordagem da legislação tributária pertinente, sob o enfoque dos princípios constitucionais, além de conceituar os diversos tributos que constituem o contexto fiscal dos municípios, com uma breve abordagem da incidência sobre os fatos geradores realizados pelos contribuintes. Inicia-se por uma abordagem da legislação pertinente aos tributos de origem estritamente municipal, direcionado para o município objeto deste estudo, sem desprezar os princípios constitucionais tributários elencados à Constituição Federal sob a luz do Código Tributário Nacional. Para responder o problema de pesquisa sobre as perspectivas de arrecadação própria e as medidas necessárias para seu aumento sem majoração das alíquotas, foi necessário verificar a arrecadação de tributos municipais, por meio de levantamentos em relatórios específicos dos tributos, durante o período de apuração de 2007 a 2012. Portanto, a análise da arrecadação tributária municipal no contexto legal em cotejo com as receitas tributárias, permitiu elencar várias sugestões e ações determinantes necessárias para subsidiar o gestor público do município, a propor uma nova realidade no que tange a sua melhoria qualitativa e quantitativa, mediado na evolução da arrecadação de receitas municipais.

Palavras-chaves: Gestão tributária; Tributos municipais; Receitas municipais.

DIAGNOSIS OF TAX MANAGEMENT IN AGUDO/RS

GERSON JOSÉ KIEFER
PEDRO EINSTEIN DOS SANTOS ANCELES

ABSTRACT

This research summarizes a review about the tax management of Agudo/ RS, emphasizing definitions covering the national tax system through the relevant tax legislation approach, based on the constitutional principles, and conceptualize many taxes that constitute the context of municipalities, with a brief approach of the facts of generators made by taxpayers. Firstly, an approach about the legislation referring to taxes strictly municipal, directed to the municipality subject of this study, without disregarding the constitutional tributaries principles listed under the Federal Constitution in the light of the National Tax Code was carried on. To answer the research question about the perspectives of own taxes collection and the measures to increase without increasing its rates, it was necessary to check the municipal tax collection through surveys on specific reports of taxes, during the calculation period from 2007 to 2012. Therefore, the analysis of municipal tax collection in the legal context in comparison with the income tax, allowed the determination of various suggestions and decisive actions necessary to subsidize the public administrator of the city, to propose a new reality when it comes to their qualitative and quantitative improvement, mediated the evolution of the collection of municipal revenues.

Key-words: Tax management; Municipal taxes; Municipal revenues.

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que o Estado é uma entidade soberana que se utiliza da tributação e arrecadação como meio eficaz para retirar parte da riqueza dos contribuintes para suprir as necessidades do funcionamento da máquina administrativa, e ainda, realização das políticas públicas indispensáveis ao atendimento das demandas referentes à educação, saúde, segurança, infraestrutura, entre outras.

A partir da Constituição Federal de 1988 verificou-se um fortalecimento do Ente Federativo por meio da participação dos Estados e Municípios no incremento de receitas tributárias, decorrentes da distribuição de competências para instituir e arrecadar tributos, tais como impostos, taxas e contribuição de melhoria.

No entanto, verifica-se que as mudanças ocorridas não supriram em sua totalidade, as necessidades financeiras, tampouco atingiram a todos os municípios brasileiros, uma vez que o desenvolvimento ocorre de forma desigual, com estrutura e qualificação de pessoal bastante heterogênea, além dos perfis produtivos serem diferentes, restando para muitos a contínua dependência das transferências institucionais e repasses voluntários e involuntários.

Tendo por base a definição de "imposto" pelo Código Tributário Nacional, em seu artigo 16, como sendo, "[...] tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica [...]" e, restringindo a sua aplicação a nível municipal, podemos dizer ainda, que impostos são valores pagos por empresas ou por cidadãos para garantir o funcionamento dos serviços públicos oferecidos pelo órgão público municipal, bem como, serviços públicos considerados fundamentais ao desenvolvimento da coletividade, pois como define Carrazza (2011 p. 559), "[...] a correlação entre o serviço público indivisível e o imposto não tem qualquer relevância para o direito tributário, que não se ocupa com a destinação do produto da arrecadação [...]", podendo ser cobrado pela propriedade, pela compra de um imóvel ou pela prestação de um serviço a terceiros.

Assim, considerando-se a limitação ao direito de tributar, que restringe aos municípios, a criação de novos impostos e a majoração de alíquotas em percentuais fora dos parâmetros definidos pela Constituição Federal, torna-se necessário aprimorar a arrecadação tributária como alternativa que culmine no aumento das receitas próprias sem afrontar a população e os princípios constitucionais da legalidade, conforme disposto na Constituição Federal (CF): art. 37 "A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]".

Surge neste impasse a oportunidade dos Municípios melhorarem suas estruturas administrativas de arrecadação e de fiscalização tributária, por meio de programas de gestão de qualidade e aperfeiçoamento de recursos humanos e planos de carreiras para os cargos de auditoria e fiscalização, com vencimentos fixos e variáveis por produtividade, bem como, o uso da tecnologia da informação que passou a ser uma grande aliada na busca da eficiência organizacional. A inovação e a eficiência passam a ser requisitos indispensáveis na constituição de programas de educação fiscal e procedimentos como a atualização da legislação tributária, substituição tributária, procedimento de lançamento do tributo, constituição do crédito tributário, julgamento de impugnações e recursos em processos administrativos fiscais, seguros e bem aperfeiçoados e ainda, a revisão de eventuais isenções concedidas.

Tem-se ainda, na esfera municipal, um problema atual e significativo decorrente do crescimento da Dívida Ativa, de origem tributária ou não, cujo percentual afeta diretamente a composição da receita e o orçamento anual do município, que só será sanado por meio de uma gestão clara e controlada, seja mediante programas de parcelamentos, seja por meio de cobranças judiciais.

Desta forma, pretende-se estabelecer as perspectivas de arrecadação de tributos municipais e as medidas necessárias para elevar as receitas próprias do município de Agudo/RS, sem majoração de alíquotas, sob a ótica da legislação tributária pertinente, por meio da realização de um diagnóstico que possa identificar quais os tributos que permitem aumentar a arrecadação própria do município, mediante a análise e correta aplicação da legislação tributária vigente.

Para tanto o trabalho proposto será direcionado a verificação da legislação tributária municipal em consonância à legislação federal, objetivando ainda, sua consolidação, além de diagnosticar a gestão fiscal de modo a levantar possíveis indícios e perspectivas de crescimento de arrecadação através de métodos previamente planejados, e, por fim, viabilizar o contencioso administrativo fiscal e o sistema de cobrança dos créditos tributários.

Portanto, o presente artigo está organizado de forma a demonstrar inicialmente, por meio da revisão bibliográfica, a descrição geral dos princípios tributários, a definição de tributos e suas espécies, em especial aqueles pertinentes à esfera municipal, pautado nos preceitos metodológicos, orientado quanto a sua natureza como pesquisa aplicada e em relação a sua forma de abordagem, a mesma será quantitativa. Em relação a seus objetivos será descritiva e, quanto aos procedimentos

técnicos, a pesquisa será bibliográfica. Posteriormente o diagnóstico será elaborado mediante o levantamento dos dados coletados, organizados por fonte de arrecadação, por meio de quadros, tabelas e gráficos, que permitirá a análise e interpretação do contexto geral da arrecadação e orientará o resultado que pautará as ações constituídas por meio da abordagem dos dados, de modo a subsidiar o gestor a proceder as melhorias que julgar adequadas, e, ao final, as considerações conclusivas, que abrangerá o resultado obtido do presente estudo, em conformidade com seu objetivo.

2 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS

A Constituição Federal consagra os princípios gerais do Sistema Tributário Nacional, definindo as limitações ao poder de tributar, a competência para a instituição de tributos e a divisão das receitas tributárias. Aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a Carta Magna outorgou o poder de criar, modificar ou extinguir os tributos, por meio de lei, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelos Princípios Constitucionais.

Quadro 1 – Princípios Constitucionais

Princípio	Definição	Base Legal
Legalidade	Garantir os direitos e os deveres individuais e coletivos, a segurança jurídica, econômica e social a todo cidadão.	CF, art. 150, I
Anterioridade	Proíbe a exigência de tributo ou seu aumento no mesmo exercício em que haja sido publicada a lei que o instituiu, a fim de evitar que o contribuinte seja surpreendido pela majoração da carga tributaria.	CF, art. 150, III, b e c
Irretroatividade	Visa impedir que determinada lei produza efeitos sobre fatos ocorridos antes de sua vigência. A lei não retroage, a menos que seja benigna ao contribuinte.	CF, art. 150, III, a
Isonomia	Trata-se da igualdade de todos perante a lei. Constitui um dos cinco direitos fundamentais	CF, art. 5º
Uniformidade da tributação	Veda à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção entre os entes federados.	CF, art. 151, I

Capacidade contributiva	Visa à justiça fiscal e social, em razão da capacidade econômica do indivíduo, mediante aplicação de alíquotas diferenciadas.	CF, art. 145, § 1º
Proibição de confisco	Busca proteger o contribuinte contra a possibilidade do ente tributante vir a tomar totalmente o seu patrimônio ou a sua renda.	CF, art. 150, IV
Transparência tributária	Determina medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços	CF, art. 150, § 5º

É importante lembrar que toda atividade estatal é regulamentada por normas jurídicas. Ao cidadão comum, é permitido fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, ao passo que, ao administrador público, só e permitido fazer o que a lei expressamente autoriza.

A Constituição Federal assegura ao cidadão garantias contra a ação abusiva do Estado, limitando o seu poder de tributação. A Constituição de 1988 consagra uma série desses princípios, a saber:

> Art.150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, e vedado a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
> I – exigir ou aumentar tributos sem lei que os estabeleça;
> II – instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrarem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;
> III – cobrar tributos:
> a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;
> b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;
> c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;
> IV – utilizar tributo com efeito de confisco;
> V – estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo poder público;
> VI – instituir impostos sobre:
> a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;
> b) templos de qualquer culto;
> c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;
> d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

3 ASPECTOS RELEVANTES DOS TRIBUTOS

3.1 Tributo

De acordo com o Código Tributário Nacional (CTN): “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” (Art. 3º do CTN, Lei 5.172 de 1966). Já para o Prof. Luciano da Silva Amaro (2003, p. 25), tributo é toda prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito, instituída em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público Tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria (art. 5º do CTN).

3.2 Espécies de tributos

Conforme dispõem o art. 145 da Constituição Federal e o art. 5º. do CTN, as espécies tributárias são:

- os impostos;
- as taxas;
- as contribuições de melhoria.

Importante notar que, para a natureza jurídica do tributo, o relevante é o seu fato gerador (CTN, art. 4º), sendo de menor importância o seu nome ou a destinação do produto de sua arrecadação.

Na Constituição Federal, contudo, são previstas duas outras figuras tributárias que se encaixam perfeitamente na definição de tributo anteriormente descrita e que são tratadas da mesma forma que os tributos, como se tributos fossem.

São elas:

- os empréstimos compulsórios (art. 148); e
- as contribuições especiais ou parafiscais (art. 149).

3.2.1 Impostos

O cidadão comum costuma definir imposto como sendo toda e qualquer exigência vinda do poder público. Entretanto, imposto possui um conceito mais restrito, sendo uma das espécies de tributo previstas pela Constituição.

O imposto é a quantia em dinheiro legalmente exigida pelo poder público, que deverá ser paga pela pessoa física ou jurídica a fim de atender as despesas feitas em virtude do interesse comum, sem levar em conta vantagens de ordem pessoal ou particular.

Segundo o CTN, art. 16, "imposto e o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte."

3.2.2 Taxas

As taxas "tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição." (CTN, art. 77). Como se observa, as taxas exigem uma atuação estatal direta em relação ao contribuinte e o seu valor deverá limitar-se ao custo do serviço prestado, sob pena de seu excesso configurar imposto. Segundo o Prof. Hugo de Brito Machado (1996, p. 322): "O fato gerador da taxa é sempre uma atividade específica, relativa ao contribuinte... à qual se vincula a instituição da taxa, pode ser: (a) o exercício do poder de polícia, ou (b) a prestação de serviços ou colocação destes à disposição do contribuinte."

Os serviços públicos específicos são aqueles prestados de forma própria, não genérica, ou seja, que estão estruturados espécie por espécie, salvos os quais são cobradas as taxas. Exemplo: serviço de recolhimento de lixo, originando a taxa de coleta de lixo.

Fica vedada, assim, a cobrança de uma taxa de "serviços gerais", na qual se torne impossível para o particular a identificação do serviço que lhe está sendo prestado. É o caso, por exemplo, de uma rua possuir rede de esgoto e um dos moradores não a utilizar porque possui fossa particular. Como o serviço foi potencialmente colocado a sua disposição, a taxa é exigível. Não é necessário, contudo, que o particular faça uso de fato do serviço (utilização efetiva) para que dele seja cobrada a taxa. Basta simplesmente que o serviço seja posto à sua disposição (utilização potencial). O art. 77 do CTN admite a existência de duas modalidades distintas de taxas:

Taxas de fiscalização: decorrem do exercício do poder de policia pelo ente estatal, como descreve De Mello (2010, p.829) “A atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos [...]”.

Exemplo: taxas de publicidade, de localização de estabelecimento comercial e taxa de licença para construção de imóveis, cobradas pelo Município.
Taxas de serviços: são aquelas que tem como fato gerador a utilização de determinados serviços públicos.
Exemplos: taxa de coleta de lixo, taxa de iluminação pública.
Fato gerador: é uma situação prevista em lei que, se acontecer, provoca o nascimento da obrigação tributária.
Poder de polícia: poder que o Estado tem de fiscalizar e limitar a liberdade dos particulares tendo em vista o interesse público. Trata-se de um poder disciplinador, que lhe permite intervir nas atividades dos seus cidadãos para garantir a ordem e a segurança, de sorte a tornar viável a vida em sociedade.

3.2.3 Contribuição de melhoria

A contribuição de melhoria é instituída para fazer face ao custo de obras públicas da qual decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Sua justificativa jurídica está no princípio da vedação ao enriquecimento sem causa. Não é tarefa do Estado patrocinar a valorização de imóveis particulares e, consequentemente, o enriquecimento econômico de determinado cidadão, em detrimento dos outros.

Por esse motivo, sempre que a obra pública realizada proporcionar a valorização do imóvel do particular, é lícito ao Estado “recuperar o enriquecimento ganho” por meio da cobrança da contribuição de melhoria.

Tem em comum com as taxas o fato de ser tributo vinculado a uma prestação estatal. No entanto, dessas difere em dois pontos expressivos: pressupõem a realização de obra pública e não serviços públicos e dependem de um fator intermediário, que é a valorização do imóvel.

A contribuição de melhoria pode ser instituída e cobrada por quaisquer dos entes tributantes, desde que, evidentemente, seja realizada a obra pública que dá sustentação ao fato gerador desse tributo.

Portanto, constitui-se de uma importante fonte de receitas, uma vez que, de acordo com relatórios apresentados pelo departamento de Compras e Licitações, diversas obras, de expressivo valor monetário e de grande valorização imobiliária foram concretizadas no decorrer desse período. A falta de cobrança deste tributo por parte do município analisado, caracteriza claramente a renúncia de receitas, além da perda de uma inestimável fonte de recursos que propiciaria investimentos em outras obras públicas.

4 OS TRIBUTOS MUNICIPAIS COMO FONTE DE ARRECADAÇÃO

4.1 Impostos

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS – Imposto sobre Serviços
ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos

4.1.1 Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU

É um imposto patrimonial que incide sobre o valor venal dos imóveis urbanos. A Constituição Federal admite a utilização de alíquotas progressivas com o objetivo de fazer com que a propriedade atenda a sua função social, como descreve Carrazza (2011, p.98) “A progressividade das alíquotas tributárias, longe de atritar com o sistema jurídico, é o melhor meio de se afastarem, no campo dos impostos, as injustiças tributárias, vedadas pela Carta Magna. Sem impostos progressivos, não há como atingir a igualdade tributária. Logo o sistema de impostos, no Brasil, deve ser informado pelo critério da progressividade”.

Características:
Fato gerador: é a propriedade de imóvel situado na zona urbana do município.
Contribuinte: é o proprietário do imóvel.
Base de cálculo: é o valor venal do imóvel.

Alíquotas:

São estabelecidas pela lei municipal, em geral, maiores para os imóveis não construídos (terrenos). A Constituição Federal admite três formas de progressividade: no tempo, para punir a especulação imobiliária em propriedades urbanas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas (art. 182, § 4º, II); em razão do valor do imóvel (art. 156, § 1º, I); em razão da localização do imóvel (art. 156, § 1º, II).

4.1.2 Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza – ISS

O ISS tem como fato gerador a prestação de serviços, não compreendidos na área de incidência do ICMS, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.

Estão sujeitos a pagamento do ISS os serviços prestados por todos profissionais liberais, de nível técnico e demais trabalhadores autônomos dos diversos segmentos da economia, bem como as empresas ou assemelhadas, que prestam serviços dispostos na lista de serviços da Lei Complementar nº 116/2003.

Características:

Fato gerador: é o serviço prestado, exceto os de comunicação e os de transporte estadual e interestadual, que são tributados pelo ICMS.

Contribuinte: é o prestador de serviços.

Base de cálculo: é o valor do serviço prestado.

Alíquotas: são fixadas pela legislação municipal, obedecidos os limites estipulados pela Lei Complementar 116/2003, de no mínimo 2% e no máximo 5%.

4.1.3 Imposto sobre Transmissão Inter Vivos, a qualquer Titulo, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis, por Natureza ou Acessão Física, e de Direitos Reais sobre Imóveis, exceto os de garantia, bem como Cessão de Direitos a sua aquisição – ITBI

O ITBI é um imposto que incide sobre a transmissão de bens imóveis inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, ou seja, decorrente da operação de compra e venda. Difere do ITCMD cujo fato gerador é transmissão por doação e causa mortis.

Características:

Fato gerador: é a transmissão inter-vivos, a qualquer titulo, por ato oneroso.

Contribuinte: pode ser qualquer das partes na operação tributada.
Base de cálculo: é o valor venal do imóvel.
Alíquotas: são estabelecidas pela lei de cada município.

4.2 A Legislação Tributária do Município de Agudo

O Município de Agudo possui sua legislação tributária esculpida na Lei nº. 1014 de 1995 – Código Tributário Municipal e suas alterações, em especial a Lei nº. 1533 de 2003, que inclui as alterações advindas da Lei Complementar nº. 116 de 2003 e demais alterações, que, em decorrência da falta de uma revisão moldada em consonância com o Código Tributário Nacional e Constituição Federal, ao longo do tempo tornou-se um aglomerado de leis específicas, de difícil interpretação, carecendo de consolidação, para que a análise jurídica e o amparo à equipe de fiscalização possa ser mais eficiente e qualificado.

Nesta consonância jurídica, alguns fatos chamam a atenção, principalmente por afronta a alguns princípios fundamentais para alcançarmos a igualdade social, por meio de uma arrecadação tributária moderna e eficiente.

5 METODOLOGIA

A presente pesquisa, quanto a sua natureza, será classificada como pesquisa aplicada, pois objetiva gerar uma visão ampla da arrecadação e sugerir intervenções para consolidar a legislação frente a realidade do município. Em relação a sua forma de abordagem, a mesma será quantitativa, pois seu prospecto se dará a partir do levantamento de dados numéricos, contendo dados em relação a sua arrecadação própria dos últimos anos. Já em relação a seus objetivos será descritiva, pois será determinada através de uma coleta de dados realizada através de técnicas padronizadas. Finalmente, quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa será bibliográfica, pois será elaborada a partir da análise em livros e artigos que tratam sobre o tema, além de ser documental, pois também irá basear-se em relatórios e documentos elaborados pela Prefeitura Municipal de Agudo.

Após a elaboração do referencial teórico através de levantamento bibliográfico abordando questões relacionadas ao tema, será aplicada a coleta de dados em relatórios e documentos próprios da Prefeitura Municipal de Agudo e a análise da legislação aplicável.

A referida coleta de dados se dará por meio de levantamento quantitativo em relação a cada um dos tributos de sua alçada, no período dos últimos 5 anos.

Desta forma, visa-se obter uma perspectiva da atual realidade arrecadatória do município, analisando seu contexto quantitativo por meio da comparação com outros estudos realizados sobre o tema em municípios de mesmo perfil econômico e sob o aspecto qualitativo, mediante análise do cumprimento da legislação aplicável.

Os dados serão tabulados mediante utilização de gráficos, quadros e tabelas, com a interpretação destes em forma de texto. A partir das informações coletadas, será possível ainda, a elaboração de resultados que servirão de base, a título de sugestão, de modo a propiciar o aumento na arrecadação do município estudado.

A presente pesquisa terá sua apresentação formatada na utilização de meios multimídia, quadros, gráficos, tabelas e texto.

6 DIAGNÓSTICO DO CONTEXTO TRIBUTÁRIO DE AGUDO/RS

Partindo do diagnóstico dos relatórios fornecidos pela Secretaria da Fazenda, do Setor de Arrecadação da Prefeitura, podemos efetuar uma análise dos valores efetivamente lançados no período proposto pelo presente estudo, qual seja, de 2007 à 2012, sendo o primeiro apenas para servir de referência para os cinco anos seguintes.

6.1 Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU

Abordando inicialmente a análise da legislação pertinente, inserida na Lei Municipal 1014 de 1995, seu legado é constituído no Capítulo I, artigos 4º ao 31, e se constituí em regras gerais que determinam, entre outros, sua hipótese de incidência, sujeito passivo, base de cálculo, cálculo do imposto, lançamento e isenções. Este último abrangendo unicamente as já estabelecidas na Constituição Federal.

Tabela 1: Arrecadação do IPTU e Taxas de Agudo/RS de 2007 à 2012

ANO	Impostos		Taxas			Total	% em relação ano anterior
	Predial	*Territorial*	*Coleta de Lixo*	*Conservação de Calçamento*	*Limpeza Urbana*		
2007	251.303,61	145.262,91	142.375,68	18.506,48	28.727,74	586.176,42	-
2008	290.228,89	151.081,03	164.569,10	20.248,49	31.781,66	657.909,17	12,24
2009	328.627,75	162.087,31	184.984,50	23.581,36	38.819,96	738.100,88	12,19

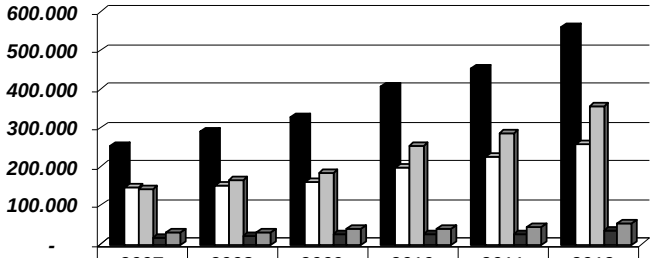
2010	408.795,00	196.164,08	255.208,39	23.906,58	39.141,34	923.215,39	25,08
2011	454.884,15	226.388,17	284.495,60	26.463,76	44.292,95	1.036.524,63	12,27
2012	561.229,44	257.908,33	356.538,59	35.759,36	55.183,42	1.266.619,14	22,20

Fonte: Prefeitura Municipal de Agudo (Setor de Arrecadação)
Autor: Kiefer, Gerson José

Observando a Tabela 1, verifica-se que sua arrecadação mantém-se num aumento constante, determinado pelas atividades de fiscalização, oriundas do recadastramento dos lotes edificados, o que poderia resultar numa premissa de otimismo em relação ao aumento significativo do fruto da arrecadação deste imposto, em concomitância a uma política de desenvolvimento urbano, que pode ser alcançado por meio de uma reestruturação da legislação, que norteie em seu papel fundamental a aplicação das normas e orientações trazidas pela CF, que prevê, como papel primordial do gestor público a promoção do princípio da função social da propriedade.

Outro fator determinante para uma arrecadação eficiente, em relação ao IPTU, é uma estrutura confiável para constituir sua base de cálculo, orientado através de uma planta de valores imobiliários norteados pelo valor real (de comercialização) dos imóveis.

Os valores expressos refletem a receita estimada para o corrente ano, tendo por base os valores lançados no exercício imediatamente anterior, atualizados mediante a reposição do IGPM, indicador inflacionário previsto em lei, para atualizar as bases de dados da qual se processa o referido tributo.



	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Predial	251.304	290.229	328.628	408.795	454.884	561.229
Territorial	145.263	151.081	162.087	196.164	226.388	257.908
Coleta Lixo	142.376	164.569	184.985	255.208	284.496	356.539
Cons.Calçamento	18.506	20.248	23.581	23.907	26.464	35.759
Limpeza Urbana	28.728	31.782	38.820	39.141	44.293	55.183

Figura 1- Arrecadação do IPTU e Taxas de 2007 à 2012 em Agudo/RS
Fonte: Prefeitura Municipal de Agudo (Setor de Arrecadação)
Autor: Kiefer, Gerson José

A Figura 1 apresenta um diagnóstico da receita proveniente do lançamento do IPTU em Agudo, incluídas as taxas que são cobradas no mesmo documento de arrecadação do referido imposto.

Considerando os dados levantados, nota-se uma evolução constante em relação ao crédito constituído a título de IPTU no decorrer dos anos de 2008, 2009 e 2011, superiores aos índices inflacionários do mesmo período que foram de 9,42%, (-1.72%) e 4,99%, respectivamente.

A exceção positiva a esta abordagem fica em relação aos anos de 2010 e 2012, onde os aumentos dos créditos de IPTU lançados foram consideravelmente superiores aos índices repositórios, que foram de 10,78% e 7,56% respectivamente, constituindo um ganho real no aumento da arrecadação própria do Município, ocasionado no primeiro ano em questão, por uma reformulação na composição do cálculo para auferir o valor venal do imóvel, base para a apuração do imposto. A referida alteração se deu mediante aumento no valor do metro quadrado dos terrenos, na proporção 20% (vinte porcento), instituído pela Lei Municipal 1756/2009 e ainda, em virtude de uma atualização cadastral, efetuada pelo setor de fiscalização, acarretando para tanto, no referido ano, um aumento real da arrecadação de 25% (vinte e cinco porcento), conforme relatórios apresentados pelo referido setor.

O ganho real de arrecadação, visualizado na Figura 1, no ano de 2012, na ordem de 16,39% (valor apurado em 17/10/2012), foi constituído em razão da continuidade no trabalho de fiscalização, mediante atualização cadastral do perímetro urbano da cidade, enfatizando a importância desta atividade para o incremento da receita própria.

6.2 Imposto Sobre Serviços – ISS

O referido imposto tem como ordenamento, a Lei Municipal 1533 de 2003, e foi editada dando ênfase às alterações advindas da Lei Complementar 116 de 2003, que introduziu, entre outras, a nova lista de serviços e as diretrizes orientando a substituição tributária.

No contexto arrecadatório observa-se na Tabela 2, as variações geradas anualmente, o que dificulta uma projeção para o exercício seguinte, se não levadas em consideração o grande crescimento desta origem de recursos apresentada na Tabela 2, referente ao ano de 2010, requerendo cuidados para sua constituição, de forma a orientar corretamente o gestor público na elaboração deste prognóstico.

Tabela 2- Arrecadação do ISS de Agudo/RS de 2007 à 2012

ANO	Imposto Sobre Serviços - ISS				Total	% em relação ano anterior
	Fixo	Variável	Simples Nacional	Eventual		
2007	28.098,82	210.234,50	19.561,15	59.963,27	317.857,74	-
2008	30.777,94	179.363,80	104.880,63	114.545,10	429.567,47	35,14
2009	32.890,77	211.940,07	111.057,03	82.685,22	438.573,09	2,10
2010	37.140,40	263.722,41	71.421,19	967.118,63	1.339.402,63	205,40
2011	38.593,07	277.143,60	42.905,78	434.977,12	793.619,57	- 40,75
2012	54.427,53	274.810,52	27.757,88	191.568,15	548.564,08	- 30,88

Fonte: Prefeitura Municipal de Agudo (Setor de Fiscalização)
Autor: Kiefer, Gerson José

A análise foi orientada em consonância a sua origem, objetivando uma melhor interpretação, uma vez ser este o imposto mais abrangente e diversificado da esfera municipal, e que, em análise geral, proporciona uma perspectiva mais eminente de crescimento.

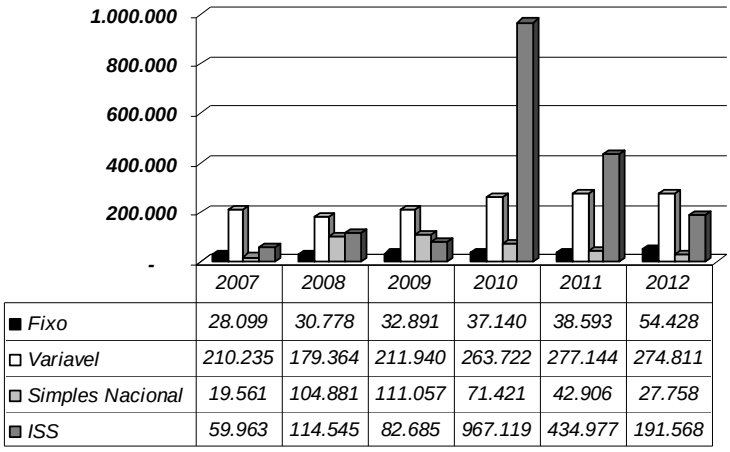


Figura 2- Arrecadação do ISS de Agudo/RS de 2007 à 2012
Fonte: Prefeitura Municipal de Agudo (Setor de Fiscalização)
Autor: Kiefer, Gerson José

A Figura 2 nos traz uma visão sistêmica das oscilações desta fonte de arrecadação, bem como de seu crescimento constante, proveniente da arrecadação dos profissionais liberais e autônomos (ISS Fixo), o que constitui, além do acompanhamento inflacional, uma retilínea em relação ao aumento do número destes profissionais, uma vez que, não houve majoração nos valores cobrados.

O ISS variável, atribuído às empresas prestadoras de serviços, estabelecidas no município, não apresenta maiores distorções, além das ocasionadas pelo acompanhamento do crescimento normal da economia do município.

Outra observação importante, dá-se em razão do desequilíbrio na arrecadação do ISS proveniente de empresas optantes pela modalidade do Simples Nacional, onde, após crescimento nos primeiros anos, em razão do aumento na quantidade de empresas que se enquadraram nesta nova modalidade, posteriormente vislumbra a constante diminuição na arrecadação, em virtude da falta de meios para orientar uma fiscalização mais efetiva, ocasionada pela falta de ferramentas para sua constituição, uma vez que, a legislação prevê a sua realização por meio de programa on-line a ser disponibilizado pela Receita Federal do Brasil, fato que, do ano de 2007 até hoje não aconteceu.

A Figura 2 enfatiza ainda, as variações de valores arrecadados do referido imposto de forma eventual, ou seja, constituído por empresas de outros municípios que prestam serviços eventuais no município, em especial a construção civil e equiparados. No ano de 2010, sua arrecadação foi significativamente superior aos demais anos analisados em detrimento das obras de construção da ponte sobre o rio Jacuí que liga Agudo a Restinga Seca. Conforme relatórios do departamento de fiscalização, somente a título de ISS esta obra representou uma arrecadação de mais de R$ 800.000,00 (oitocentos mil reais).

6.3 Imposto sobre a transmissão de Bens Imóveis – ITBI

O ITBI é um imposto de fácil arrecadação, visto tratar-se de transmissão de imóveis, o que culmina com a procura do sujeito passivo (contribuinte) ao poder tributante (prefeitura). A sua legislação é simples, abrangida pela Lei Municipal 1014 de 1995 e o que determina sua eficácia é a constituição da base de cálculo, através de uma condizente planta de valores, preferencialmente a mesma utilizada para formação da base de cálculo do IPTU.

Tabela 3 - Arrecadação de ITBI de Agudo/RS de 2007 à 2012

ANO	ITBI
2007	98.915
2008	128.231
2009	166.351

2010	180.953
2011	220.473
2012	187.352
Total	**982.275**

Fonte: Prefeitura Municipal de Agudo (Setor de Tributação)
Autor: Kiefer, Gerson José

A Tabela 3 apresenta a arrecadação do referido imposto no decorrer do período levantado e demonstra um crescimento em consonância aos índices inflacionários já apresentados.

Sua constituição se dá pelo Setor de Engenharia, mediante a avaliação do imóvel a ser transmitido, fato que ocorre sem parâmetros concretamente definidos, constituindo a formação da base de cálculo e a posterior aplicação do percentual fixo de 2%, definido pela lei municipal, o que determina o valor do referido imposto.

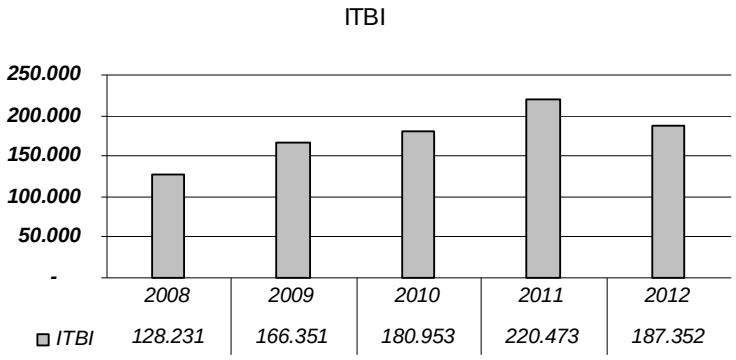


Figura 3 – Arrecadação ITBI de 2008 à 2012
Fonte: Prefeitura Municipal de Agudo (Setor de Tributação)
Autor: Kiefer, Gerson José

Na Figura 3 visualiza-se o aumento do referido imposto de forma constante, porém em patamares inflacionários, uma vez que, não houve alteração na legislação que promovesse um aumento em sua arrecadação, onde medidas simples, como a sua constituição por meio de métodos definidos e organizados, para servirem de referência, culminaria num aumento na arrecadação do referido tributo.

6.4 Contribuição de Melhoria

A Contribuição de Melhoria é uma inestimável fonte de arrecadação, porém, de altos níveis de evasão por grande parte dos municípios, em especial ao estudado neste caso.

Apesar de ser uma expectativa de boa fonte de recursos e ter sua arrecadação prevista como forma de evitar o enriquecimento individual às custas de investimentos públicos, a referida contribuição é tratada politicamente como empecilho pelos gestores públicos.

No município, objeto desse estudo, obras de valores expressivos e em grande quantidade foram realizadas, conforme dados apresentados em relatórios específicos pelo Setor de Compras e Licitações, porém nenhuma cobrança em virtude dessa valorização imobiliária foi efetuada, acarretando na perda de boa quantia de recursos e consequentemente a oportunidade perdida da realização de outras obras públicas em função da evasão desses recursos.

6.5 Análise conjunta dos recursos próprios do município

Esta representação tem por objetivo compor a receita própria do município de forma a constituir uma imagem concreta e sintetizada das principais fontes de renda da qual se dispõe o município de Agudo/RS.

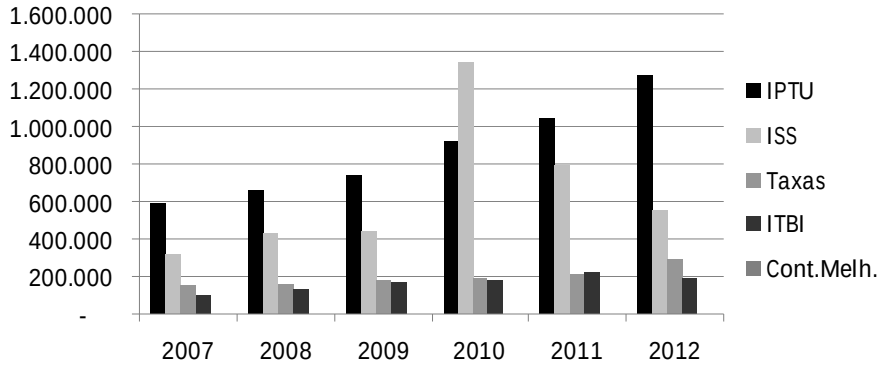


Figura 4 –fontes de recursos próprios do município de Agudo/RS de 2007 à 2012
Fonte: Prefeitura Municipal de Agudo (Setor de Contabilidade)
Autor: Kiefer, Gerson José

A partir da composição da Figura 4, pode-se constatar, que os recursos próprios do município de Agudo/RS, são fontes que se mantém numa evolução constante ao longo dos anos, apresentando no contexto geral, um aumento superior aos índices inflacionários em virtude de

esforços conjuntos que foram constituídos por todos os gestores e servidores responsáveis pelo diversos setores e departamentos que constituem a Secretaria da Fazenda, em especial o Departamento da Receita Municipal, distintamente pelos setores da Fiscalização, Tributação e Arrecadação.

6.6 Receitas próprias x transferências constitucionais

Tabela 4 - Total Receitas Correntes x Receitas Próprias de Agudo/RS de 2007 à 2012

	Próprias	Transferências	Total	Percentual
2007	1.151.294	12.325.331	13.476.625	8,54
2008	1.375.072	12.489.901	13.864.973	9,92
2009	1.520.208	14.686.995	16.207.203	9,38
2010	2.629.719	16.143.283	18.773.002	14,01
2011	2.256.631	17.916.799	20.173.430	11,19
2012	2.288.932	16.329.143	18.618.075	12,29

Fonte: Prefeitura Municipal de Agudo (Setor de Contabilidade)
Autor: Kiefer, Gerson José

A Tabela 4 nos orienta no sentido de visualizar os valores arrecadados através de fontes de competência exclusivamente dos municípios, englobando os tributos anteriormente apresentados em consonância com os recursos advindos de repasses estaduais, como a cota parte do ICMS e IPVA e o recurso federal, constituído pelo Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Nesta análise, percebe-se que os recursos próprios do município variam em percentuais entre 8,54% e 14,01%, num crescimento contínuo no decorrer dos anos analisados.

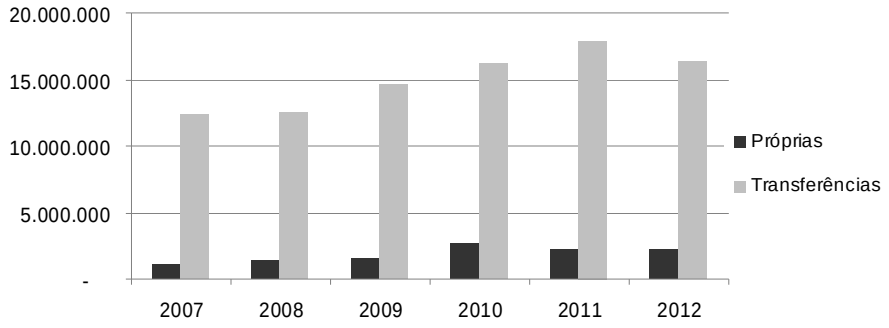


Figura 5 – Receitas Próprias x Transferências Constitucionais de Agudo/RS de 2007 à 2012
Fonte: Prefeitura Municipal de Agudo (Setor de Contabilidade)
Autor: Kiefer, Gerson José

A Figura 5 confirma o crescimento da arrecadação de tributos municipais. No entanto, mesmo constatando este crescimento, evidencia a necessidade de esforços para culminar em um

crescimento mais acentuado e sistemático em detrimento às demandas advindas por força de legislação e das incumbências que a sociedade impõem à administração pública municipal.

Desta forma, cabe salientar, que a autonomia tributária concedida no advento da Constituição Federal de 1988, não foi determinante para mudar o cenário econômico e financeiro da grande maioria dos municípios de médio e pequeno porte, de todos os estados da federação, que continuam extremamente dependentes das transferências citadas, em prol da falta de uma política de reestruturação de divisão das riquezas de nosso país, obedecidas as diferenças regionais em razão de suas mais variadas contextualizações geográficas, sociais, culturais e étnicas.

Fato este, que só terá um desfecho realmente significativo, através de profundas alterações nas estruturas do nosso sistema, através de uma reforma tributária que despreze definitivamente as mazelas políticas, como por exemplo, as emendas parlamentares e enfatize ações determinantes, oriundas de estudos técnicos que considerem as diferenciações regionais citadas.

7 AÇÕES DETERMINANTES PARA AUMENTO DA ARRECADAÇÃO NO MUNICÍPIO DE AGUDO/RS

Certas práticas são fundamentais em quaisquer aspectos para promover uma gestão eficiente e eficaz, mediante a adoção e padronização de ações e técnicas que irão orientar as atividades a serem desenvolvidas. Estas podem ser facilmente alcançadas através de profissionais da área que orientarão as diretrizes cabíveis.

A proposta é ir além dessas questões técnicas e aprofundar as idéias no sentido de promover uma ruptura entre a atual realidade do município e sua cultura política tributária e desmistificar alguns “vícios”, muitas vezes criados sem a percepção daqueles que convivem diariamente com a situação. Desta forma, constituímos algumas sugestões que irão parametrizar e orientar os gestores públicos e seus agentes fiscais, no intuito de alcançar maior arrecadação nos tributos de sua competência, quais sejam:

- Atualizar a legislação municipal vigente em consonância à Constituição Federal e o Código Tributário Nacional;
- Consolidar as leis tributárias municipais;
- Elaborar a planta de valores imobiliários urbanos e rurais, com base no valor de mercado, para orientar a base de cálculo do IPTU e ITBI;

- Criar dispositivos acerca do acompanhamento na construção e/ou reforma de unidades urbanas, no intuito de evitar a evasão de receita de ISS advinda deste serviço e ainda do material utilizado na obra, no caso de empreitada global;
- Alterar o Plano Diretor do Município, objetivando a concessão de prazo para loteamento das diversas glebas existentes dentro do perímetro urbano;
- Instituir a alíquota progressiva no tempo para os lotes urbanos não utilizados ou em desacordo com o Plano Diretor, para fins de cobrança do IPTU;
- Estabelecer as competências pertinentes aos servidores com o propósito de proceder a cobrança da Contribuição de Melhoria e da Dívida Ativa;
- Disponibilizar programa de informatização dos diversos meios utilizados pelo fisco municipal, para orientar as atividades desenvolvidas no tangente aos procedimentos de auditoria, processo administrativos e os diversos Autos dos quais os agentes se utilizam;
- Instituir o programa de nota fiscal eletrônica para facilitar o processo de concessão ao contribuinte e o controle e apuração dos dados pelo fisco;
- Organizar os diversos setores da receita municipal afim de orientar e estabelecer as funções de cada servidor, incumbindo-lhe as devidas responsabilidade;
- Reestruturar as atribuições do cargo de fiscal, dando ênfase às diversas áreas de conhecimento ao qual está vinculado, destinando cada uma delas a um agente específico, de modo a promover a especialização;
- Criar novos cargos de fiscal com exigências de curso superior nas áreas afins e estabelecer programa de remuneração variável de acordo com a produção, bem como um plano de carreira definido, que proporcione segurança para o livre desempenho de suas atividades;
- Estabelecer metas, mediante aval do gestor público, que oriente as prioridades da administração pública;
- Criar o Programa de Educação Fiscal no município, objetivando a conscientização da população da importância de sua participação no processo de desenvolvimento, através do exercício da cidadania.

Mediante utilização dos diversos recursos e considerações acima apontados, o resultado da arrecadação de tributos de competência municipal, poderá tomar proporções positivas, tanto a curto quanto a médio prazo, uma vez que, algumas medidas sugeridas são unicamente decisões gerenciais, não remetendo à necessidade de adequações legais.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um novo modelo de gestão tributária nos municípios é perfeitamente possível, e a primeira mudança que deve ocorrer é em cada um de nós, como coloca Lima (2010, p.93) "[...] enquanto a gestão pública continuar a ter como fundamento os paradigmas de servir à burocracia, de cultuar e gerenciar o poder pelo poder e de interpretar as demandas da sociedade sem dialogar com ela, não será possível ter sucesso na mudança para uma gestão com qualidade [...]", pois é a ação que concretiza os resultados almejados. Conforme aponta Di Pietro, apud Meyrelles (2010, p.83) em relação a eficiência como um dos deveres da Administração Pública, em referência ao Princípio da Eficiência, "[...] o que impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional."

Mediante a apresentação do contexto, pode concluir-se que por meio da adoção de ações simples e de pouco desprendimento financeiro é perfeitamente possível alcançar percentuais significativamente mais elevados em relação a arrecadação própria do município ora analisado. Cabe salientar que, além de promover a consolidação das leis tributárias do município, apenas o IPTU carece de uma adequação no seu ordenamento legal, principalmente no que tange à observância ao princípio da função social da propriedade, objetivando não apenas a compensação financeira, mas também, a questão social, pois é atribuição do gestor público promover por meio de utilização de recursos cabíveis, como por exemplo, a exigência de promover o loteamento de áreas não utilizadas, bem como a utilização da alíquota progressiva para cobrança do citado imposto, para tingir os fundamentos do referido princípio.

Contudo, observa-se a necessidade de elaboração de uma nova planta de valores imobiliários, constituídos com base no valor de comercialização dos referidos imóveis e servirão de base de cálculo tanto para o imposto predial e territorial urbano (IPTU) como para o imposto sobre a transmissão de imóveis (ITBI), constituindo-se em uma razoável fonte para aumento da arrecadação.

Observando-se as análises efetuadas em relação ao Imposto sobre serviços (ISS), vislumbra-se um leque de possibilidades mediante a informatização dos serviços de auditoria fiscal e concessão de documentos fiscais, bem como, a efetiva ação dos agentes fiscais, no sentido de promover a averiguação da correta tributação das empresas do Simples Nacional, mediante disponibilização de ferramentas adequadas pela Receita Federal do Brasil ou a exclusão das empresas optantes desta modalidade que se encontram irregulares perante a fazenda municipal, e

ainda, das empresas do ramo de construção civil, mediante acompanhamento de sua execução e das empresas que desenvolvem atividades bancárias e financeiras por meio da correta aplicação da legislação em vigor, em especial aos serviços de leasing e cartões de crédito e débito, em decorrência de recente pronunciamento do Supremo Tribunal Federal quanto ao recolhimento do referido imposto no município onde está estabelecida a agência bancária e não mais, na matriz da instituição financeira.

Nota-se ainda, que a necessidade de cobrança da Contribuição de Melhoria, não é apenas de ordem financeira, mas também de ordem jurídica, uma vez que, a evasão de recursos é tida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como crime contra a ordem tributária, sujeitando seu responsável ao ressarcimento dos valores apurados e não arrecadados.

Esforços no sentido de promover a cobrança dos débitos lançados em Dívida Ativa do município, compõem outra fonte importante de recursos na constituição do todo, além de promover a justiça fiscal, pois o pagamento dos tributos deve alcançar a todos, desde que, satisfeitas as exigências legais para sua constituição e lançamento, bem como, inibir a prática dos maus pagadores e cumprir com dispositivos legais emanados pela LRF.

Promover a Educação Fiscal é sem dúvida uma das ações mais pertinentes no sentido de almejar o aumento da arrecadação do município, uma vez que, tem-se a necessidade de fazer o contribuinte entender o processo arrecadatório e a utilização e destinação dos recursos públicos em prol da comunidade, objetivando ainda o público em idade escolar, afim de consolidar o presente tema como assunto rotineiro no dia a dia de todos munícipes.

Analisar o comprometimento e medir o desempenho dos servidores envolvidos na constituição e arrecadação dos recursos públicos, em consonância às atribuições dos diversos cargos que compõe o quadro, definir as respectivas responsabilidades e constituir um plano de carreira condizente que valorize a referida atividade com remuneração compatível e mediada por critérios justos é sem dúvida uma grande alternativa para promover um crescimento na arrecadação.

Por fim, o presente estudo aponta grandes possibilidades de orientar a arrecadação do município de Agudo/RS ao crescimento em todos os tributos abordados, sejam impostos, taxas ou contribuição de melhoria, sem a necessidade da majoração de alíquotas, tornando este trabalho pertinente e possibilitando outros estudos que possam aprofundar a presente pesquisa, considerando a grande relevância do tema no intuito de subsidiar e auxiliar os futuros gestores na importante tarefa de conduzir o município em prol do desenvolvimento e do progresso, pautado na ética, transparência, legalidade, eficiência, eficácia e na responsabilidade social e ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARO, Luciano da Silva. Direito **Tributário Brasileiro.** 3ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 set. 2012.

BRASIL. 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE AGUDO. Lei 1014, de 1995. Banco de dados. Disponível em: <http://sapl.agudo.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/2466_texto_integral>. Acesso em: 21 set 2012.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2011.

DE MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010 .

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A Excelência em Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Qualitymark Ltda, 2010.