

ANÁLISE DOS CRITÉRIOS ADOTADOS PELO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA - RS PARA ISENÇÃO DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO - IPTU¹

Magali Quadros da Silveira Flores ²

Otilia Denise Jesus Ribeiro ³

RESUMO

Os municípios brasileiros, com o passar dos anos passaram a assumir diversos serviços que pertenciam à União e aos Estados, sem ter recebido destes os recursos correspondentes. Cada vez mais os municípios devem buscar elevar as suas receitas próprias para poder oferecer à população os benefícios que esta tanto anseia, e que lhe foram delegados. O problema em questão se verifica quanto aos critérios para concessão de isenção do imposto predial territorial e urbano no município de Santa Maria – RS e o objetivo geral analisar os critérios adotados pelo município para conceder a isenção do Imposto Predial Territorial e Urbano - IPTU e se estão de acordo com a legislação. A coleta de dados fez-se através de observação da legislação pertinente ao assunto e de contatos informais com a responsável pela Superintendência de Receita da Secretaria de Finanças do Município de Santa Maria. Portanto, os resultados obtidos ocorreram após o estudo da análise das isenções concedidas e foi possível observar a fragilidade da política tributária vigente, pois os benefícios são concedidos de forma pontual, ou seja, isentando este ou aquele imóvel, sem levar em conta os demais atuantes no mesmo segmento e os critérios a serem analisados pela fiscalização para serem concedidos abrangem apenas aqueles contribuintes que solicitam a isenção via protocolo geral.

PALAVRAS-CHAVE: Imposto Predial Territorial e Urbano; Isenção; Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

The Brazilian municipalities over the years have grown to several services that belonged to the Union and the States, without having received these resources accordingly. Increasingly, municipalities should seek to raise their own revenue to offer the public the benefits that it craves, and which have been delegated. The problem in question occurs regarding the criteria for granting exemption from property tax and urban land in the municipality of Santa Maria - RS and overall purpose of the analysis criteria adopted by the municipality to grant an exemption from Property Tax and Urban Land - property tax and comply with the law. Data collection was made through observation of the law concerning this matter and interview with the Superintendent in charge of Revenue and the Department of Finance of the City of Santa Maria. Therefore the results obtained after the study was the analysis of exemptions you can see the fragility of the current tax policy, because benefits are granted in a timely manner, or this or that exempt property, without taking into account the other operating in the same segment and the criteria to be analyzed by inspection to be issued covering only those taxpayers requesting exemption via the general protocol.

Key-words: Urban Planning and Property Tax, Exemption, The Fiscal, Responsibility Law.

¹ Artigo apresentado ao Curso de Gestão Pública Municipal Universidade Federal de Santa Maria, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Municipal.

² Graduada em Geografia. Aluno do Curso de Gestão Pública Municipal da Universidade Federal de Santa Maria. Magali.flores@bol.com.br

³ Mestre. Professora da Universidade Federal de Santa Maria. denisejr@terra.com.br

1 INTRODUÇÃO

Na atual conjuntura tributária nacional muito se tem falado em reforma tributária, vários projetos estão na pauta para que seja realizada em todo o país a tão sonhada reforma. No entanto, para se fazer uma boa reforma sem colocar em risco as finanças dos municípios é preciso ter uma boa administração tributária, um Fisco eficaz, que avalie a sua real capacidade arrecadatória e tenha condições de enfrentar as mudanças decorrentes desta reforma evitando que haja consequências danosas para o município.

No Brasil, as principais diretrizes tributárias são estabelecidas pela Constituição Federal, que dispõe sobre os princípios gerais, as limitações do poder de tributar, as competências e também sobre a repartição das receitas tributárias.

A administração tributária possui forte interface com o setor produtivo, uma vez que suas políticas afetam diretamente o desempenho econômico e administrativo das empresas. Mas, se por um lado os órgãos tributários efetivos devem buscar necessariamente alternativas para ampliar a arrecadação de tributos, sem aumentar a carga tributária para os contribuintes, por outro, devem racionalizar os gastos decorrentes de sua própria ação.

Assim, o Sistema Tributário Nacional, instituído pela própria Constituição, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir tributos. A autonomia político-administrativa, característica essencial do nosso sistema federativo concede a cada esfera de governo a possibilidade de instituir impostos, taxas (em razão do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos) e contribuições de melhoria (decorrentes de obras públicas). No que tange às contribuições sociais, em sua maioria somente podem ser instituídas pelo Governo Federal.

Segundo BOUCINHAS e CAMPOS (1998, p. 53) “Os municípios brasileiros, com o passar dos anos assumiram diversos serviços que pertenciam a União e os Estados, sem ter recebido destes os recursos correspondentes”.

Sendo assim, cada vez mais, devem os municípios buscar elevar suas receitas próprias para poder oferecer a população os benefícios que esta tanto anseia. Nesse sentido o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), foco desta pesquisa, constitui-se numa fonte de receita indispensável a todos os municípios.

As Administrações Tributárias Municipais com relação ao IPTU depara-se com grandes dificuldades na atualização de dados cadastrais dos imóveis, que são a base para a incidência do imposto.

É necessário na gestão municipal uma atenção redobrada em relação à adoção de tecnologias da informação de dados confiáveis com relação aos imóveis, para tanto necessita de ferramenta atualizada como o geoprocessamento através das imagens de satélite, um recadastramento constante com planejamento de ações em conjunto com o setor de fiscalização, bem como um estudo para a atualização anual de sua planta de valores, esta atualização deve estar em consonância com os órgãos de classe, sindicatos, mercado imobiliário, Imposto de Transmissão Inter-vivos (ITBI).

No momento em que as Prefeituras Municipais tiverem uma base de dados confiável evitará as constantes reclamações de contribuintes relativas a recadastramentos mal conduzidos e discordâncias quanto aos valores dos imóveis constantes da Planta de Valores Genéricos (PVG).

Não basta ficar reclamando de tributos elevados, pois a exacerbação tributária é consequência e não causa dos males que assolam a sociedade brasileira. É preciso exigir o cumprimento das leis e da Constituição a responsabilização dos maus agentes públicos nos termos da lei em vigor. É necessário pressionar a classe política para que faça com que o rigor da lei recaia sobre todos os infratores, indistintamente, a fim de que seja restabelecido o princípio de que as leis governam o País.

O que merece importante consideração é a aprovação do Estatuto da cidade permitindo aos municípios adotarem o IPTU progressivo no tempo, com os objetivos puramente regulatórios dos espaços urbanos, para coibir a retenção de imóveis como reserva de valor e restringindo a especulação imobiliária.

O município de Santa Maria localizado no Rio Grande do Sul (RS) não é diferente dos demais e as dificuldades são as mesmas encontradas em outros municípios em relação à arrecadação tributária, especialmente ao setor de IPTU.

A isenção é a dispensa de recolhimento de tributo que o Município concede a determinadas pessoas e em determinadas situações, através de leis. Deverá haver autorização legislativa, diante de determinadas condições.

Segundo Borges (1969) aduz que "a competência tributária estadual ou municipal permanece intata no campo privativo que lhe é constitucionalmente deferido, mesmo com a superveniência da lei complementar isentante de impostos locais".

A isenção deve sempre estar voltada ao interesse social ou econômico e os Municípios possuem competência para determinar a existência de interesse social ou econômico nacional relevante.

O inciso III, do artigo 151 da Constituição Federal de 1988, impede que a União isente de tributos da competência dos Estados-membros, do DF ou dos Municípios. Este dispositivo determina que: "Art. 151. É vedado à União: III - instituir isenções de tributos de competência dos Estados, do Distrito federal ou dos Municípios."

O problema em questão se verifica quanto aos critérios que melhor se adaptam para que haja a concessão de isenção do Imposto Predial Territorial e Urbano (IPTU) no município de Santa Maria – RS.

O objetivo deste artigo é analisar se os critérios adotados pelo Município de Santa Maria para a isenção do referido imposto, atendem à legislação municipal, à população beneficiada e por último se existe uma alternativa nos critérios adotados.

Para o presente texto foi utilizada uma pesquisa qualitativa, descritiva, fazendo-se uma revisão de literatura com a intenção de verificar quais os métodos utilizados e a forma para concessão de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano do Município de Santa Maria – RS no período de 2004 a 2011.

O artigo apresenta inicialmente uma breve introdução ao assunto: a formulação do problema da pesquisa, os objetivos, a metodologia utilizada bem como a importância do tema por meio da justificativa; após, apresenta-se a revisão de literatura referente ao tema proposto; os resultados e as análises deste estudo; as considerações finais do estudo e por fim, são apresentadas as referências bibliográficas utilizadas para o embasamento teórico do presente trabalho.

2 IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Uma breve análise da história dos tributos já permite entrever que, em geral, o Ente Público não produz riqueza, mas a consome e aplica. É possível que os primeiros tributos estivessem ligados à religião, visto que em muitos estados as funções estatais e religiosas se confundiam. Segundo Machado (2004, p. 254), “A manutenção das funções estatais é feita, antes que por contribuição espontânea, por meio de tributos impostos”.

É importante destacar que é da tributação que se tem valido a economia capitalista para sobreviver. Sem ela, o Estado não poderia realizar seus fins sociais.

De acordo com Machado (2004) quanto a sua natureza, os sistemas tributários podem ser: rígidos - são os sistemas nos quais o legislador ordinário de quase nenhuma opção dispõe; flexíveis - são aqueles nos qual o legislador ordinário goza de faculdades amplas, podendo inclusive alterar a própria discriminação de rendas; racionais - são elaborados à luz dos princípios ditados pelas Ciências das Finanças e que têm em vista determinados objetivos políticos; históricos - são aqueles resultantes da instituição de tributos sem prévio planejamento, os tributos são instituídos de forma casuística, e sem qualquer preocupação com o todo.

2.1 Sistema Tributário Nacional

No Brasil, as principais diretrizes tributárias são estabelecidas pela Constituição Federal, que dispõe sobre os princípios gerais, as limitações do poder de tributar, as competências e também sobre a repartição das receitas tributárias.

Ao tratar de Sistema Tributário Nacional, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 145, estabeleceu os princípios gerais do sistema tributário:

Art. 145 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: Impostos; Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; Contribuição de Melhoria, decorrente de obras públicas.

O Sistema Tributário Nacional é instituído pela própria Constituição, que estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir tributos. A autonomia político-administrativa, característica essencial do nosso sistema

federativo concede a cada esfera de governo a possibilidade de instituir impostos, taxas (em razão do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos) e contribuições de melhoria (decorrentes de obras públicas).

Hoje, a principal fonte do chamado Direito Tributário é a Constituição Federal de 1988, seguindo-se a esta o referido Código Tributário Nacional de 1966, que especifica e qualifica os diversos tributos que podem ser instituídos e cobrados pelos três níveis de governo.

O conceito de imposto está determinado no Código Tributário Nacional de 1966 em seu artigo 16: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Pode-se dizer que o poder de tributar é exercido pelo Estado, com base no seu poder soberano, e que os indivíduos consentem na instituição do tributo, da mesma forma que consentem em relação a todas as outras regras jurídicas que regem a nação.

As competências tributárias dos Entes Públicos estão estabelecidos no Sistema Tributário Nacional cabendo a cada um deles exercer as suas competências de acordo com a carta Magna.

Os municípios brasileiros são entidades federativas, pessoas jurídicas de direito público interno, tendo autonomia político-administrativa, com competência constitucional assegurada sobre todos os assuntos de seu interesse local.

Essa autonomia, regulada na Constituição Federal de 1988, está expressa nos aspectos político, administrativo e financeiro. Em seu art. 156 da Constituição Federal de 1988 outorgaram competência privativa dos municípios à cobrança de impostos sobre:

- I- propriedade predial e territorial urbana;
 - II- transmissão “inter vivos”, a qualquer título, 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;
 - III- serviços de qualquer natureza, não compreendida no art. 155,
- II, definidos em lei complementar.

Cabe aos Municípios, observados os princípios constitucionais, a fixação de alíquotas aplicáveis ao IPTU. Se, de forma conflitante com a lei municipal, houver a fixação, pela lei complementar, de alíquotas mínimas, máximas ou aplicáveis ao IPTU,

prevalecerão as alíquotas da lei municipal, uma vez que a Constituição Federal não inclui a fixação de alíquotas do IPTU entre as atribuições da lei complementar.

A base de cálculo do IPTU é o valor venal que é obtido através dos elementos: avaliação do terreno (preço do metro quadrado relativo a face do quarteirão, conforme planta de valores, a forma, situação do terreno na quadra e a área corrigida) e avaliação do prédio (preço do metro quadrado de cada tipo e/ou característica da construção, a idade, a área construída e a localização).

2.2 Imposto Predial e Territorial Urbano

O Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos de Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais, conforme Estatuto da cidade Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Com o objetivo de regulamentar o disposto no art. 182 da Constituição Federal, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabelece que a lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar: o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para a implementação dessa obrigação.

Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos, o Município procederá à aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento. Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendido em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, conforme o Código tributário municipal lei complementar nº 02/01.

De acordo com Lei Complementar nº 002/01 em seu art. 3º o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana incide sobre a propriedade, a titularidade de domínio útil ou a posse a qualquer título de bem imóvel, edificado ou não, localizado na Zona Urbana do Município.

Os imóveis pertencentes à zona urbana do município são aqueles definidos na Lei Municipal, observando o requisito mínimo da existência e pelo menos dois dos seguintes melhoramentos realizados pelo poder Público Municipal nas ruas que possuem: meio fio ou que sejam calçadas; possuem abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; iluminação pública e escolas próximas, em conformidade com o Código Tributário Nacional art. 32.

Conforme o Código Tributário Nacional art. 32, os imóveis localizados fora da área urbana como os loteamentos regularizados ou não, os prédios industriais, comerciais e de serviços entre outros, sejam considerados pela sua utilização unidades urbanas também incide o IPTU.

2.3 Base de cálculo do IPTU

A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, nos termos do Art. 7º do Código Tributário Municipal/01 alterado pela Lei Complementar 002/01, considera-se como Valor Venal do imóvel: territorial (terreno) e predial (o valor do terreno e a edificação).

O valor venal é o valor de venda de um bem, que leva em consideração a metragem, a localização, a destinação e o tipo de imóvel, ou seja, valor de venda, preço que o bem pode alcançar no mercado, segundo o Código tributário municipal lei complementar nº 02/01.

A alíquota é definida como a relação percentual entre o valor do imposto e o valor tributado, a soma em dinheiro a ser paga por uma unidade de imposto, o elemento constituinte do imposto e o percentual a ser aplicado sobre um determinado valor líquido tributável (base de cálculo), dando como resultado o valor do imposto a ser pago, de acordo o Código tributário municipal lei complementar nº 02/01.

Conforme o jurista Baleeiro (1974, p. 148), “Valor Venal é aquele que o imóvel alcançará para a compra e venda à vista, segundo as condições usuais do mercado de imóveis”.

O sistema de avaliação dos imóveis é composto basicamente pela planta de valores de terrenos e de construções.

O valor venal estabelecido atualmente para os imóveis urbanos no Município de Santa Maria está defasado em relação à realidade de mercado, tendo em vista a planta genérica utilizada pelo Município é do ano de 1995, dessa forma não mostra a realidade, os valores são atualizados conforme determina a Lei Complementar numero 02-2001 pelo índice do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O Ente Público, pelo vulto de sua atividade e pelo alcance de seus trabalhos, é o grande interessado numa planta genérica de valores, atualizada e dinâmica, para a efetivação da tributação imobiliária, pois o meio urbano é um organismo vivo sujeito a fenômenos previsíveis, normais e a outros inesperados, imprevistos.

Para efeito de apuração do valor venal considera-se o valor da Unidade Fiscal Municipal (UFM), no início de cada ano (1º de janeiro) a que corresponde o lançamento.

Conforme determina o Código Tributário Municipal – Lei Complementar nº 02/2001 os imóveis podem ser beneficiados com isenções em até 85% de descontos no valor do imposto são os seguintes imóveis: imóveis tombados como patrimônio histórico ou cultural do Município, desde que preservados e restaurados; áreas de preservação ambiental e os imóveis residenciais, comerciais e industriais ou de serviços com existência conjunta de áreas com utilização agrícola ou pecuária.

Para isenções em até 50% de descontos para as áreas desvalorizadas de acordo com o regulamento em função dos terrenos: alagamentos ou inundação (no mínimo durante seis meses), córregos, onde parte do terreno passa uma sanga, exista uma pedreira, talude exagerado entre outros acidentes que prejudique na depreciação do imóvel.

Os elementos que determinam o valor venal do imóvel são os seguintes: avaliação do prédio, o preço do metro quadrado depende da característica de construção, a idade, a área construída e a localização; na avaliação do terreno, o preço do metro quadrado de acordo com a Planta de Valores; na avaliação da gleba e no caso de gleba com loteamento aprovado e em processo de execução.

2.4 Inscrição e lançamento do imóvel no Cadastro Imobiliário

Os imóveis serão obrigatoriamente inscritos no Cadastro da Prefeitura Municipal de Santa Maria respeitando as condições previstas no artigo 3º Código Tributário Municipal/01, alterado pela Lei Complementar 002/01, mesmo os imóveis beneficiados por imunidade ou isenção, no prazo de noventa dias. A inscrição deve ser feita pelo proprietário; titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título; pelo vendedor e pelo de ofício quando houver omissão das pessoas descritas acima.

Qualquer alteração de dados no sistema de cadastramento de imóveis somente será realizado mediante a comprovação dos documentos originais ou xérox da titularidade do imóvel ou da condição de responsável pelo mesmo, devendo o documento original ser devolvido no ato, mantendo-se cópia para ser arquivada no setor, de acordo com as informações obtidas com a Superintendente de Receitas da Secretaria de Município de Santa Maria

Dependendo do tipo de utilização o prédio poderá ter tantas inscrições quantas forem as unidades distintas que o integram, decorre daí a importância de o Município possuir um cadastro de imóveis sempre atualizados.

Segundo Cruz (2005), como o próprio nome sugere a obrigação de pagar imposto não se origina de nenhuma atividade específica do Estado relativa ao contribuinte, mas tem como fato gerador a situação prevista em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência, isto é, uma situação que basta, e é indispensável, ao nascimento de uma obrigação.

Poderá a Prefeitura cadastrar prédios não regularizados, visando o recolhimento de imposto, desde que conste na ficha e em qualquer certidão do cadastro, deve constar a expressão “não regularizada” dessa forma, não gera direitos de qualquer espécie em relação à Administração Pública.

O lançamento do imposto será feito anualmente, podendo ser pago de uma só vez (cota única) e poderão sofrer um desconto de até 20%, ou em parcelas, cujos valores serão expressos em reais (R\$) e convertidos em UFM, conforme estabelecer o decreto executivo e permitir a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Poder Executivo através de decreto poderá conceder outro desconto de até 20% para os contribuintes que nos dois últimos exercícios anteriores tenham feito o pagamento em conta única.

Os tributos serão arrecadados por pagamento voluntário do contribuinte conforme prazos previstos em lei; através da cobrança extrajudicial que ocorre após o vencimento da mesma ou mediante ação executiva.

O IPTU não pago na data prevista serão corrigidos e acrescidos de multa, de mora e de juros, sendo a correção calculada com base na unidade fiscal municipal e sua variação.

2.5 Isenção do Imposto Predial Territorial e Urbano

Ataliba (1971) bem como Borges (1969) entende que este ampliador possuía um caráter excepcional na sistemática constitucional de repartição de competências legislativas. Para esses autores, este dispositivo não visava a invalidar a eficácia do princípio da isonomia, mas apenas confirmava, pela exceção, a existência da igualdade jurídica entre a União, os Estados-membros e os Municípios.

Neste ponto é importante observar a utilização da lei complementar. As pessoas constitucionais têm suas competências delimitadas pela própria Constituição Federal, sendo certo que a competência tributária resulta da autorização e limitação constitucionais para a instituição do tributo. Assim, não cabe à lei complementar estabelecer limitações à competência tributária da União, Estados-membros e Municípios.

Certo é que este dispositivo constitucional, ao conceder à União a competência excepcional para isenção de impostos estaduais e municipais, determinava um comando negativo para os governos locais ao mesmo tempo em que regulava positivamente a competência da União.

No entanto, não poderia ser de outra forma, pois a isenção deveria ser sempre fundada em interesse social ou econômico nacional e os Estados-membros e os Municípios não possuíam como hoje não possuem competência para determinar a existência de interesse social ou econômico nacional relevante.

Não é o interesse do Governo Federal que induz a competência para edição de lei complementar de isenção, mas sim o interesse nacional. E o discrimem é muito importante porque, se admitisse que o interesse simplesmente do Governo Federal pudesse autorizar tais isenções, ficaria estabelecida sua supremacia sobre os Estados, rompendo-se a isonomia informadora do princípio federal, com irremediável ruptura de todo o sistema (ATALIBA, 1997, p. 27).

De acordo com a Constituição de 1967, a competência tributária estadual e municipal já nascia limitada no tocante às isenções concedidas em razão de relevante interesse social ou econômico nacional.

O inciso III, do artigo 151 da Constituição Federal de 1988, impede que a União conceda isenções de tributos da competência dos Estados-membros, do Distrito Federal (DF) ou dos Municípios, conforme determina o art.23. A base para esta proibição está na ampliação da autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, trazida pela Constituição atual.

O raciocínio de que o tributo deve ser instituído por lei própria do ente dotado de competência para tal e que o mesmo deve ocorrer com a isenção desse tributo é o fundamento para que se entenda que as isenções de impostos estaduais e municipais, concedidas por meio de lei complementar da União, não foram recepcionadas pela Constituição Federal de 1988.

Segundo Código Tributário Municipal em seu art.227, a concessão de isenções, sempre por lei específica e respeitado o Código Tributário Nacional e a Lei de Responsabilidade Fiscal, apoiar-se-á em razões de ordem pública e de interesse do Município e não poderá ter caráter de favor ou privilégio. Em seu Parágrafo único – Vigente o novo código tributário, as leis de incentivos e isenções não mantidas nesta Lei prevalecerão por 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, perdendo a eficácia se não confirmadas no período.

No município de Santa Maria todos os imóveis prediais cujo valor venal for inferior a 10.000 UFM (dez mil Unidades Fiscais do Município) serão isentos do pagamento do Imposto Predial, Territorial e Urbano, levando em consideração que seu proprietário não pode possuir outro imóvel e que seja utilizado exclusivamente para moradia, conforme Código Tributário Municipal.

Segundo a Lei Municipal nº 4635/2002, em seu art. 2º, as entidade declaradas, por Lei Municipal, de utilidade pública, bem como os Clubes Sociais e Sociedades

Recreativas localizados no Município, ficam isentas do pagamento de impostos municipais se colocarem as suas dependências à disposição da Prefeitura Municipal para atendimento de serviços nas áreas de educação, esportes e assistência social.

Poderão ser beneficiados com desconto de até 85% (oitenta e cinco por cento) no valor do imposto mediante requerimento, conforme estabelece o Regulamento e nas seguintes situações: imóveis que possuam áreas de preservação ambiental, os sítios arqueológicos e paleontológicos devidamente reconhecidos e os imóveis onde existam árvores tombadas; os imóveis tombados como patrimônio histórico ou cultural do Município, desde que preservados e restaurados, também os imóveis residencial, comercial, industrial ou de serviços com existência conjunta de áreas com utilização agrícola ou pecuária, devidamente comprovada com a inscrição de produtor rural.

Se o requerente possuir área particularmente desvalorizada em virtude de configuração muito irregular ou acidente topográfico desfavorável, com a existência de córrego, sanga, pedreira, talude exagerado, alagamento ou inundação, no mínimo durante seis meses, ou ainda outros acidentes que concorram para depreciação de modo permanente ou periódico, influndo de maneira injusta ou inadequada na avaliação, aplicar-se-á uma redução no valor venal até o limite de 50% (cinquenta por cento), conforme dispuser o Decreto Executivo nº 145.

De acordo com a Lei Municipal 5147/2008 especifica a isenção do imposto Predial e Territorial Urbanos as pensionistas, cujo rendimento mensal seja de até 1 (um) salário mínimo nacional, mediante requerimento de solicitação do contribuinte junto ao Protocolo Geral da Secretaria de Município e Desenvolvimento Humano, com documentos comprobatórios de que não possui outro imóvel neste município e que o referido imóvel seja exclusivamente para uso residencial.

2.6 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal atende ainda à prescrição do artigo 165 da Constituição, mais precisamente, o inciso II do parágrafo 9º, “Cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos”.

Finalmente, a partir do seu artigo 68, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vem atender à prescrição do artigo 250 da Constituição de 1988 que assim determina:

Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade. Está gerando uma ruptura na história político-administrativa do País, introduzindo a restrição orçamentária na legislação brasileira.

A sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte.

A Lei de Responsabilidade Fiscal se apóia em quatro eixos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. O planejamento é aprimorado pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita e para a geração de despesas, inclusive com pessoal e de seguridade, para a assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito, incluindo Antecipação das Receitas Orçamentárias - ARO, e para a concessão de garantias.

A transparência é ampla e diversificada a divulgação dos relatórios, inclusive pelos meios de comunicação a Internet, de quatro relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar receitas e despesas: Anexo de Metas Fiscais, Anexo de Riscos Fiscais, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal.

O controle é aprimorado pela maior transparência e pela qualidade das informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas.

A responsabilização deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da permissão para a contratação de operações de crédito, inclusive Antecipação das Receitas Orçamentárias (ARO).

Dessa forma os responsáveis sofrerão as sanções previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal e pelo mau uso dos recursos públicos. Essas sanções estão previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal (Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000).

Não sofrerão qualquer restrição o pagamento do serviço da dívida e as transferências voluntárias relativas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social. Nesse último caso, objetiva-se proteger a população do município contra os descumprimentos da lei pelas autoridades.

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 14, da Renúncia de Receita- A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

No momento em que é concedida isenção aos contribuintes a mesma deverá ser acompanhada com o impacto orçamentário e financeiro especificando que para ser dada a isenção deverá o Ente Público incrementar a perda de receita a ser prevista.

Para que o Ente Público possa conceder a isenção deverá levar em consideração o interesse público no projeto de lei a ser encaminhada a câmara de vereadores.

3 ANÁLISE DE RESULTADOS

A base da economia de Santa Maria está voltada para a prestação de serviços, posteriormente acentuada com o estabelecimento dos serviços públicos estatais e federais e com o desenvolvimento do comércio, segundo o Estatuto da cidade Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

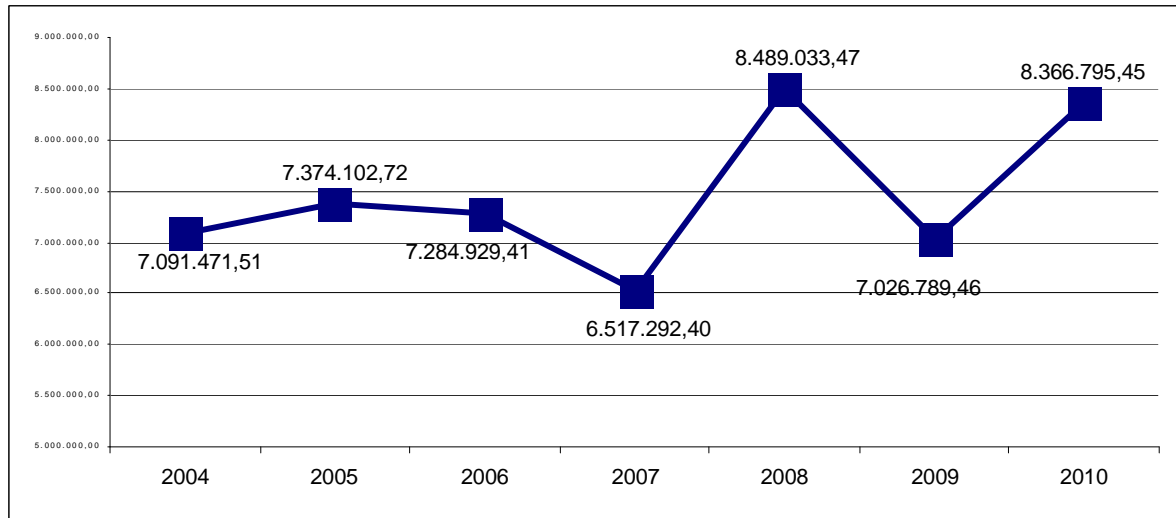
Um novo ciclo de progresso para o município foi impulsionado pela criação da Universidade Federal de Santa Maria, em 1960. A partir de então, várias faculdades e universidades particulares foram criadas e instaladas sucessivamente. Além disso, muitos cursos pré-vestibulares vêm sendo criados e mantidos, beneficiando-se do crescimento da cidade universitária.

Em consequência da grande vocação educacional do município a qual atrai milhares de jovens todos os anos, o comércio também é aquecido, bem como a construção civil e o setor imobiliário, como consequência a cidade cresce rapidamente sem nenhum planejamento e estudo adequado.

Diante disso para atender os objetivos propostos no trabalho, buscou-se informações na Superintendência de Receita da Secretaria de Município das Finanças conforme observa-se na Quadro 01, através da coleta de dados de como se encontra a situação da receita do município de Santa Maria referente ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no período de 2004 até 2010.

O Quadro 01 demonstra a arrecadação do IPTU no período de 2004 até 2010, em Unidades Fiscais Municipais (UFMs), portanto verifica-se que a receita do IPTU, desconsiderando-se a atualização monetária, não tem uma linha ascendente, pois teve pequeno aumento em 2005 e 2006, reduzindo o valor em 2007, voltando a crescer em 2008, ano que representou no período a maior receita referente a este imposto.

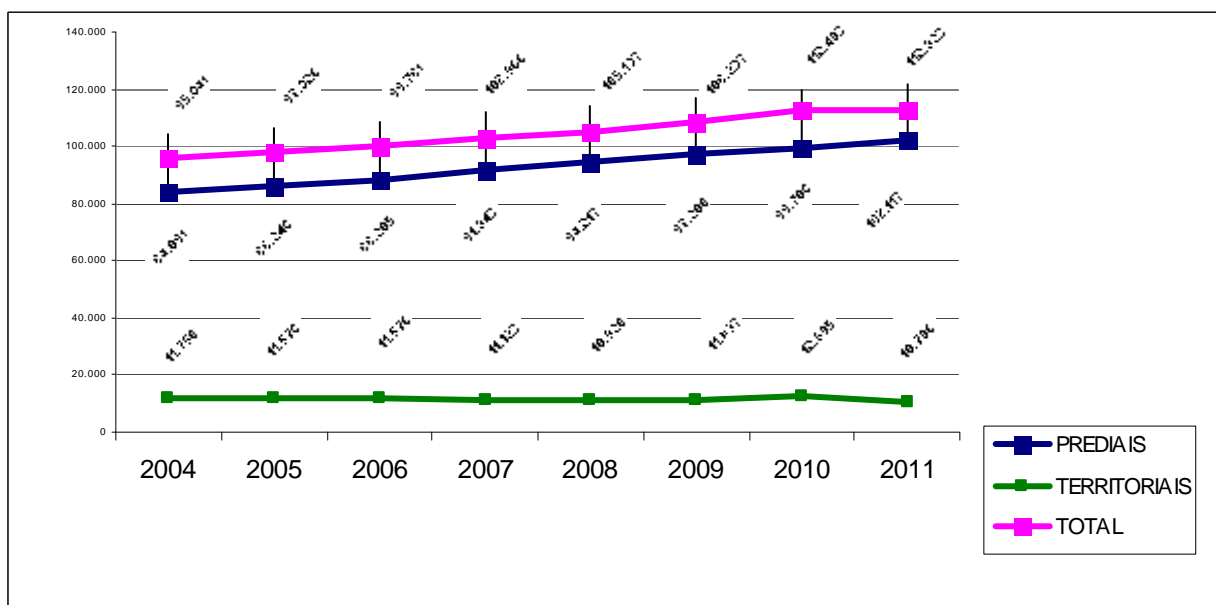
Quadro 01 – Receita do Imposto Predial e Territorial Urbano de Santa Maria arrecadada em R\$ de 2004 até 2010 x 10.000,00



Fonte: Dados obtidos na Superintendência de Receita da Secretaria do Município de Santa Maria – RS 2011.

O Quadro 2 apresenta o número de imóveis prediais e territoriais no município de Santa Maria no período de 2004 até 2010, demonstra que o número de imóveis cadastrados aumentou significativamente, contudo o valor arrecadado de IPTU, conforme Quadro 1, não aumentou na mesma proporção, tendo em vista que o município não possui uma planta de valores atualizados.

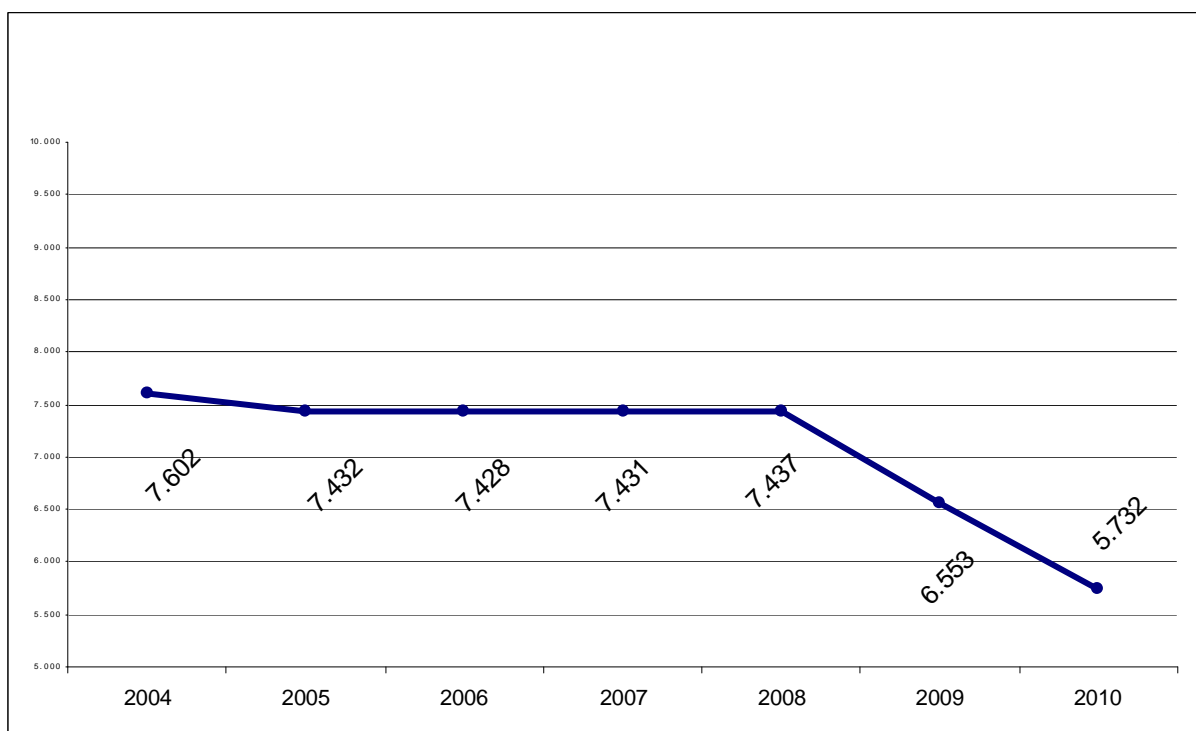
Quadro 02 – Número de imóveis prediais (prédios) e territoriais (terrenos) no município de Santa Maria no ano de 2004 até 2010



Fonte: Dados obtidos na Diretoria de Tecnologia da Informática em maio 2011

Ao observar o Quadro 3, onde nos mostra o número de inscrições dos imóveis com o benefício de isenção no município de Santa Maria, segundo dados obtidos com o Gerente de Análise e Programação na Diretoria de Tecnologia da Informática, no período de 2004 a 2010. As isenções referentes ao IPTU então estabelecidas em diversas leis e são concedidas de acordo com os critérios estabelecidos na legislação municipal vigente.

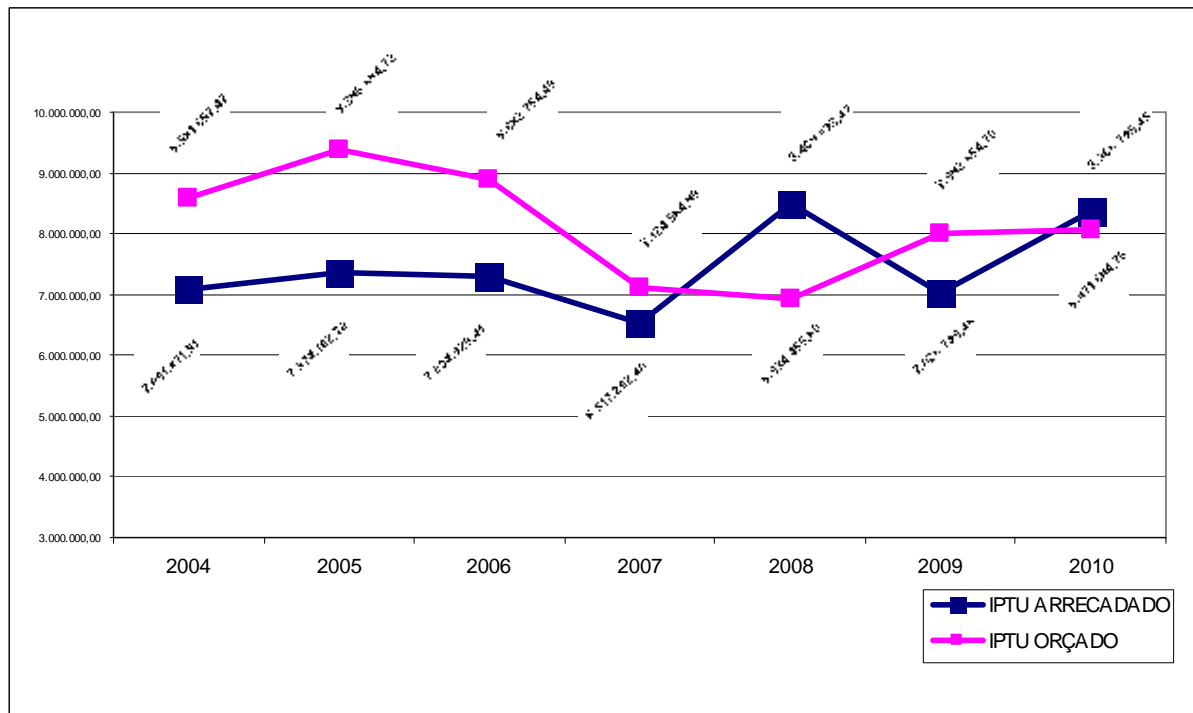
Quadro 03 – Inscrições de imóveis com valor venal inferior a 10.000 UFMs, com benefício de isenção no município de Santa Maria de 2004 até 2010



Fonte: Dados obtidos na Diretoria de Tecnologia da Informática em maio 2011

O número de imóveis inscritos, conforme Quadro 3, demonstra que as isenções vinculadas ao valor venal do imóvel inferior a 10.000 UFMs, utilizado exclusivamente como residência do proprietário e que não possua outro imóvel, diminuíram. Demonstrando que estes não são os únicos responsáveis pela estagnação da arrecadação do IPTU. Pois, existem outros fatores que interferem na queda da arrecadação, como outras leis de isenção, imunidade, direitos a redutores, etc.

Quadro 4 – Imposto Predial e Territorial Urbano arrecadada x orçado de 2004 até 2010



Fonte: Dados obtidos na Superintendência de Receita da Secretaria do Município de Santa Maria – RS 2011.

Em relação ao Quadro 4, verifica-se que a receita de IPTU não tem atingido o valor orçado, sendo que este representa a expectativa de arrecadação pelo município. Consta-se que o IPTU somente superou o valor orçado, no período apresentado, nos anos de 2008 e 2010. Tais períodos coincidem com um trabalho efetivo da fiscalização, com recadastramento de determinadas áreas, repercutindo no aumento do número de unidades cadastrais, da revisão dos imóveis cadastrados como isentos e seu desenquadramento, devido às alterações nas áreas edificadas ou uso do solo, resultando na diminuição do número de economias que constam na condição de isentas. Portanto, houve uma redução no número da população beneficiada pela lei de isenção por valor venal inferior a 10.000 UFMs.

Outra informação importante é que o último recadastramento geral foi efetuado no ano de 1997 e nos períodos posteriores somente foram atualizadas pequenas áreas fragmentadas.

As Figuras acima nos mostram que a participação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) na receita total e na arrecadação do imposto por habitante, embora tendo constatado que o arrecadado foi menor do que o orçado, dando a dimensão da importância do tributo no município, tanto vinculado a arrecadação quanto como instrumento de fomento ao desenvolvimento econômico e social.

Os critérios utilizados para conceder isenção são diversos, ora focaliza-se no valor do imóvel, ora na renda do proprietário, imóveis tombados, patrimônio histórico e também na atividade desenvolvida pelas associações, entre outros, estão de acordo com a legislação vigente no município.

De certa forma os critérios atendem as necessidades da população, uma vez que procuram atingir a população de baixa renda. Em relação às associações dever-se-ia exigir como contrapartida para a isenção algum projeto social ou fazer alguma correlação da isenção com uma política de empregos, para que a sociedade em geral possa usufruir do benefício de isenção de uma instituição em particular.

Portanto, embora os critérios estabelecidos na legislação atendam parcialmente sugere-se que sejam revistos, para evitar distorções e que busquem além de atender a população de baixa renda, tragam benefícios para a população em geral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As leis, isoladamente, não constituem instrumento eficaz na promoção do desenvolvimento local. Estas devem estar associadas a uma política de desenvolvimento econômico, a atual estrutura administrativa do município não permite realizações que esperem resultados além dos imediatos, o que é lamentável. Pois, com base na literatura revisada, compreende-se a fundamental importância de planos de desenvolvimento que visem o crescimento ordenado, sistemático e auto-sustentável, somente sendo possível a médio e longo prazo.

A partir da análise dos processos de isenções concedidas é possível observar a fragilidade deste instrumento. Pois, os benefícios são concedidos de forma pontual, ou seja, isentando este ou aquele imóvel, sem levar em conta os demais atuantes no mesmo segmento. Sendo que, o intuito da Lei é beneficiar a população de baixa renda. Porém, na realidade existem contribuintes recebendo o benefício, mesmo vivendo em condições mais favoráveis, por possuírem a documentação exigida para a concessão da isenção. Em contrapartida outros contribuintes que realmente se encontram em condições sociais precárias, perdem o direito ao benefício por não atenderem aos requisitos legais.

Quanto às isenções de imóveis até 10.000 UFMs é dado para todos os contribuintes que possuem o imóvel com valor venal até 10.000 UFMs (hoje o valor

venal seria R\$ 21.396,00), que atendam as condições previstas em lei, sem ser necessária a solicitação do contribuinte.

Os critérios adotados pelo Município de Santa Maria atendem à legislação municipal em vigor, visto que toda a solicitação é analisada pelo fisco municipal e somente é deferida após serem verificados todos os documentos apresentados pelo contribuinte bem como é realizada uma vistoria “*in loco*”, nos imóveis para que possa ser verificada a veracidade das informações e somente após é concedida a referida isenção.

Com relação às isenções automáticas, o ente público deveria dar uma atenção especial. Pois, muitas vezes passam anos e a situação do imóvel já foi alterada e a mesma continua a ser concedida indevidamente.

Portanto, a isenção em nenhum momento deveria ser automática, todas deveriam passar por um crivo do fisco municipal, analisando cada imóvel antes de ser dada a isenção. Nesta análise deveria ser verificado o poder aquisitivo da população, a atualização cadastral anual dos imóveis, com isto não estaria sendo injusto com os contribuintes que realmente tem direito.

REFERÊNCIAS

ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) (2004). **Avaliação de bens – Parte 2: Imóveis urbanos (NBR 14.653-2)**. Rio de Janeiro: ABNT.

ATALIBA, Geraldo. Lei Complementar na Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, pg. 27, 1971.

BALEEIRO, Aliomar, **Direito Tributário Brasileiro**, 11 ed., atualizada por Miravel Abreu Machado Derzi, Forense, 1999.

BORGES, Souto Maior. **Isenções Tributárias**. 2 ed. São Paulo: Sugestões Literárias. 1969.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 1 ed., São Paulo: Atlas, 1988.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 15 de maio, 2011.

BRASIL, Lei nº 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: 27 de outubro de 1966. Disponível em: <<http://www.presidência.gov.br>>. Acesso em 16 de maio, 2011.

CRUZ, Marilene Pereira. **Cálculo do IBTI e o Mercado imobiliário de Santa Maria**. Monografia apresentada ao curso de Especialização em Gestão Municipal: Tributação. ULBRA.Santa Maria, 2005.

Estatuto da cidade Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

MARTINS, Fernando Guilherme e MARTINS, Fábio Guilherme n. (1991). **Comentários ao Código Tributário Nacional**. Saraiva, v. 1, 1998, 242 p

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Teoria e Prática da Lei de Responsabilidade Fiscal**, JM Editora: Curitiba, junho de 2001.

SANTOS, Adriana do Carmo et al. **Multi Cidades: Finanças dos Municípios do Brasil**. GSA: Vitória, 2010.

SILVA, Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.