



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



Ubiratan Mazur dos Santos Matheus

**IDENTIFICAR AS CAUSAS DAS DIFICULDADES ORÇAMENTÁRIAS
ADVINDAS DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA INCIPIENTE. “O
CASO DO MUNICÍPIO DE JANDIRA/SP”.**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

PATO BRANCO

2012

Ubiratan Mazur dos Santos Matheus

**ESTUDAR AS CAUSAS DAS DIFICULDADES ORÇAMENTÁRIAS
ADVINDAS DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA INCIPIENTE. “O
CASO DO MUNICÍPIO DE JANDIRA/SP”.**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Cesar Dondoni

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

PATO BRANCO

2012



TERMO DE APROVAÇÃO

DIFICULDADES ORÇAMENTÁRIAS DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA “CASO DO MUNICÍPIO DE JANDIRA/SP”.

Por

Ubiratan Mazur dos Santos Matheus

Esta monografia foi apresentada às **21:55 h** do dia **quatro de. Abril de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

Prof. Prof. Dr. Paulo Cesar Dondoni
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco (orientador)

Prof. Dr. Neimar Follmann
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Prof. Mestre Ricardo Palaro
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Tutor Prof. Mestre Aldine Nogueira da Silva
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

RESUMO

MATHEUS, Ubiratan Mazur dos Santos. Tema da monografia: ESTUDAR AS CAUSAS DAS DIFICULDADES ORÇAMENTÁRIAS ADVINDAS DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA INCIPIENTE. “O CASO DO MUNICÍPIO DE JANDIRA/SP”. 2013. 69 Folhas. Monografia de Especialização em Gestão Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2013.

Este trabalho teve como temática o estudo da problemática e perene falta de recursos da maior parte dos municipais brasileiros, em particular o caso do município de Jandira, e verifica o grau de relação existente entre essa conjuntura e a aplicação dos conceitos da moderna gestão pública na administração tributária municipal. O estudo põe luz na compreensão da estrutura administrativa tributária, e propõe ações que resultem de forma crescente em aumentos quantitativos na arrecadação. A análise aborda as possibilidades de ações fiscais pró ativas mediante os limites impostos pelo ordenamento jurídico estabelecido pela Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Pluri Anual (PPA) e a Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF). Procura-se estabelecer, em bases racionais e científicas, o ingresso das receitas tributárias de forma eficiente, democrática e transparente cumprindo com a imputação constitucional de “competência tributária” de legislar e instituir seus próprios tributos e da “capacidade tributária” de cobrar efetivamente seus tributos observando os estreitos limites de não incorrer em distorções ou injustiças de “excesso de exação”, “aumento da carga fiscal”, “confisco” ou “bitributação” entre os diversos setores econômicos e contribuintes. Com os resultados pretende-se a aplicação dos conceitos emanados do estudo através de ações proativas focadas e pontuais da melhora qualitativa e quantitativa no ingresso de receitas próprias através da estrutura fiscal que resultem na eficiência e eficácia arrecadatória tributária municipal.

Palavras-chave: Finanças públicas. Custos. Gestão Operacional municipal. Fiscal.

ABSTRACT

MATHEUS, Ubiratan Mazur dos Santos. Theme of the monograph: STUDY THE CAUSES OF DIFFICULTIES ARISING FROM BUDGET TAX COLLECTION INCIPIENT: "THE CASE OF THE MUNICIPALITY OF JANDIRA / SP". In 2013. 69 sheets. Monograph of Specialization in Public Management: Federal Technological University of Paraná, Pato Branco, 2013.

This work had as thematic the study of problematic and perennial lack of resources of most Brazilian municipalities, in particular case of the municipality of Jandira, and verifies the degree of relationship between this situation and the application of modern management concepts in public administration of the municipal tax system. The study brings light on the understanding of the tax administrative structure, and proposes actions that results in increasingly quantitative promotion in revenues. The analysis discusses the possibilities of tax pro active actions using the legal system limits restraining the Annual Budget Law (LOA), the Budget Guidelines Law (LDO), Pluri Annual Plan (PPA) and the Fiscal Responsibility Law (FRL). We seek to establish, on a rational and scientific, a inflow of tax revenues in a way that is more efficient, democratic and transparent compliance with the constitutional allocation of "taxing power" to legislate and impose their own taxes and "tax capacity" to effectively charge your taxes observing the narrow limits to do not incurring in distortions and injustices like "excessive exaction", "tax increase", "confiscation" or "double taxation" among the various economic sectors and taxpayers. With the results intent to apply the concepts emanating from the study by proactive and focused point of quantitative and qualitative improvement in the admission of their own revenues through tax structure that result in efficient and effective municipal tax collection tax.

Keywords: Public finances. Costs. Operational Management Municipal. Fiscal.

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Repartição das Receitas tributárias	24
Tabela 2 – Administração pública Direta e Indireta	53
Tabela 3 – Receitas municipais oriundas de tributos	62

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
1.1 PROBLEMA	20
1.1.1 OBJETIVO GERAL	20
1.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	20
1.2. JUSTIFICATIVA	20
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	22
2.1. A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL	22
2.2. ESTRUTURAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA	30
2.3. O PLANEJAMENTO FISCAL	34
2.4. ESTRATÉGIA E INTELIGÊNCIA FISCAL	36
2.5. ATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA	38
2.6. AÇÕES ANTI ELESIVAS	41
2.7. PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL.....	44
2.8. A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E O ORÇAMENTO MUNICIPAL	49
2.8.1. O ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL x O ORÇAMENTO PRIVADO	49
2.8.2. O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL	50
2.8.3. O ORÇAMENTO ANUAL MUNICIPAL E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	52
2.9. O ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL	55
2.10. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS MUNICIPAIS	55
2.10.1. RECEITAS VERSUS DESPESAS	57
2.11. RECEITA PÚBLICA	57
2.11.1. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	57
2.11.2. RECEITAS CORRENTES	58
2.11.3. RECEITAS DE CAPITAL	61
2.12. REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO ISSQN E GUERRA FISCAL .	63

2.13. LOCAL ONDE É DEVIDO ISSQN E A GUERRA FISCAL	69
2.14. PRÁTICAS EXISTENTES NO MUNICÍPIO VERSUS PRÁTICAS IDEAIS	72
2.14.1. PONTOS DE ATENDIMENTO.....	73
2.14.2. QUADRO DE FISCAIS.....	73
2.14.3. MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ARRECADATÓRIA.....	76
2.14.4. DEFINIÇÃO DA GUERRA FISCAL.....	76
2.14.4.1. CONTRAPONTO À GUERRA FISCAL.....	78
2.14.4.2. ATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO.....	79
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	81
3.1. LOCAL DA PESQUISA OU LOCAL DO ESTUDO	81
3.2. TIPO DE PESQUISA OU TÉCNICAS DE PESQUISA	82
3.3. COLETA DE DADOS	82
4. ANÁLISE DOS DADOS	83
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
6. REFERENCIAL TEÓRICO	91

1. INTRODUÇÃO:

No modelo fiscal brasileiro, ao contrário do que apregoam os Senhores Prefeitos, os municípios são privilegiados em termos arrecadatórios, uma vez que, além de possuírem os seus próprios tributos ainda recebem parte dos tributos estadual e federal através dos repasses constitucionais. É oportuno observar que a recíproca não é verdadeira. Ou seja, os municípios não repassam nenhuma parte de sua arrecadação para as esferas estadual ou federal.

Dentro dessa premissa, então, cabe a pergunta do porquê dos problemas orçamentários advindos da insuficiência na arrecadação de tributos por parte dos municípios.

A partir desse questionamento foi oferecido como tema de pesquisa as causas das: DIFICULDADES ORÇAMENTÁRIAS DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA “ O CASO DO MUNICÍPIO DE JANDIRA/SP”.

Assim, como ferramental técnico e embasamento teórico para o desenvolvimento do tema é proposto o enfoque de Gestão Pública tributária municipal, em bases técnicas gerenciais modernas, que se ocupa da entrada principal de recursos públicos, que se dá pela arrecadação tributária, referente à menor unidade autônoma federativa da administração direta, com personalidade de direito público, que corresponde ao município.

A gestão pública tributária municipal ocupa-se de colocar luz sobre a estrutura arrecadatória tributária dos municípios nos seus aspectos regulatórios, operacional, técnico, administrativo e qualitativo para viabilizar financeiramente as administrações públicas municipais no input das suas receitas tributárias focando seus esforços na mudança da cultura organizacional em princípios de eficiência metas e planejamento estratégico público a ser homologado e gerido pelas lideranças (Prefeito, Secretários, Diretores, Coordenadores, Chefes, etc.) comprometidas com a proposta de modernização da administração pública municipal.

O tema está sendo discutido na Comissão Especial da CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) destinada a apreciar e proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 186-A, de 2007, que "acrescenta os § 13 e 14, ao art. 37 da Constituição Federal" (determina que lei complementar definirá as normas

aplicáveis à Administração Tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios). A Comissão Especial instalada que analisa a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 186/07, que confere autonomia funcional, administrativa e orçamentária para as carreiras da administração tributária da União, de estados, do Distrito Federal e de municípios.

As administrações tributárias devem ser órgãos de Estado, e não dos governos. “Os fiscos dos diversos entes da Federação necessitam de normas gerais que possibilitem uma identidade nacional de seus servidores, respeitadas as competências específicas, dotando-lhes da unicidade de direitos, deveres, garantias e prerrogativas”, disse.

A proposta foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, e o texto segue para o Plenário, onde precisa ser aprovado em dois turnos.

Sobre o tema há o pronunciamento do conselho federal da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) no “Fórum Nacional de Gestão Pública” (FNGP-BR/2013) realizado em Brasília/DF em Abril de 2013 afirma que é inegável a importância do Poder Judiciário, mas é sempre preciso lembrar que o Estado também se apoia em outros dois pilares, igualmente importantes: os Poderes Legislativo e Executivo. Por isso, também é inegável que sem arrecadação tributária, função primordial do Auditor e Fiscal, a organização e a estrutura de Estado como conhecemos hoje seria impossível.

Representante dos Funcionários Públicos Federais, em Seminário Nacional do “PAÍS QUE QUEREMOS”, promovido pelo Ministério da Fazenda sob organização da Secretaria Federal da Receita (SFR-BR) afirma que a carreira de Auditor e Fiscal Tributário Municipal, e a Gestão Pública Tributária Municipal, do Poder Executivo, cujo exercício das atribuições está visceralmente vinculado aos Poderes Legislativo e Judiciário, vêm atender a prerrogativa prevista no artigo 37, XVIII, e XXII da Constituição Federal, a qual determina que as fiscalizações tributárias constituam atividade exclusiva, típica e essencial ao funcionamento do Estado. Ou seja: exclusiva e típica, porque somente exercida por servidores públicos de carreira a fim de resguardar a imparcialidade e efetividade na prestação de serviços públicos aos particulares; e essencial, porque corresponde a primeira e principal etapa relativa ao ingresso de receita aos cofres públicos, que por sua vez

sustenta todas as outras atividades imprescindíveis ao pleno desenvolvimento social, tais como saúde, educação, segurança, infraestrutura, inclusive a justiça.

A sociedade brasileira e a comunidade internacional vivem envoltas na discussão interminável quanto ao problema crônico e invariável da falta de recursos públicos municipais para atender às novas e crescentes demandas sociais.

Em particular ao presente ano de 2013 tem se proliferado em diversas cidades do Brasil, e inclusive do exterior, apoio aos protestos populares, abrangendo uma grande variedade de temas, como os gastos públicos em grandes eventos esportivos internacionais, a má qualidade dos serviços públicos, a falta da presença do “estado” e a falta de aplicação dos recursos públicos em áreas prioritárias. O embate passa pela crítica da incapacidade do poder público intervir e de investir convenientemente na sociedade desaguando no questionamento das receitas públicas e suas fontes de financiamento.

A discussão acima da adequação do “estado” (Governos Federal, Estadual e Municipal) frente aos novos desafios sociais passa pelo questionamento do modelo de estado e seu tamanho, dos serviços públicos e sua qualidade, das políticas públicas e suas prioridades, sistema tributário nacional, o peso da carga fiscal, criação de novos tributos, nível das alíquotas, repasses constitucionais, repartição tributária, fontes de financiamento, receitas próprias, arrecadação tributária e gestão pública. Ocupam-se desse tema as comissões especiais de estudo da Organização Nacional das Nações Unidas - ONU, do Banco Inter Americano para o Desenvolvimento – BIRD, as câmaras de estudo do Fundo Monetário Internacional - FMI, os Ministros da Fazenda dos países membros, Organismos Multilaterais, Organizações Não Governamentais – ONG, imprensa especializada e Universidades.

Os meios de comunicação impresso e eletrônico através dos noticiários diários, dos debates partidários televisivos, das entrevistas, das matérias impressas, dos articulistas especializados, das manchetes jornalísticas, veiculam o controverso tema da necessidade de mais investimentos públicos frente à inoperância das autoridades que se desculparam alegando limitações e escassez de recursos.

Líderes, partidos políticos, sindicatos, associações, organizações não governamentais – ONG, federação nacional dos fiscais – FENAFIM, órgãos de classe e o Conselho Regional dos Economistas (CRE) debatem em congressos especializados como equacionar a demanda crescente das sociedades modernas

por mais serviços de qualidade e investimentos públicos versus a disponibilidade limitada e insuficiente de recursos para atender tais exigências.

Com base no exposto acima, a presente monografia está estruturada da seguinte forma: inicialmente são apresentados Tema, Introdução, Justificativas e contextualização do estudo. A seguir os Objetivos gerais e específicos. Da mesma forma, o referencial teórico, os procedimentos metodológicos, dados, considerações e referências.

1.1. PROBLEMA

O problema das invariáveis dificuldades financeiras públicas municipais esta localizado no montante do ingresso das receitas advindas da qualidade da arrecadação tributária ou reside somente no mérito dos dispêndios ?

OBJETIVOS:

1.1.1. OBJETIVO GERAL:

Identificar as causas para as dificuldades orçamentárias advindas da arrecadação incipiente investigando se há relação com a falta da gestão pública tributária municipal no município de Jandira do estado de São Paulo.

1.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Identificar as práticas virtuosas de administração tributária municipal superavitária.
- Verificar, a partir dos referenciais de eficiência em gestão pública os condicionantes para a implantação de uma administração tributária eficiente.
- Identificar os aspectos necessários de correções, mudanças e melhora para a consecução da eficácia pública tributária municipal.

1.2. JUSTIFICATIVA:

O trabalho é relevante porque oferece benefícios resultantes do estudo das fontes de receitas próprias municipais e a gestão pública tributária municipal que façam frente à pressão crescente dos dispêndios na prestação dos serviços públicos de qualidade.

O trabalho é importante aos gestores públicos, ao público acadêmico e leigo interessados ao abordar temas contemporâneos e propor soluções pertinentes à administração pública municipal, à mudança de paradigma da administração de enfoque patrimonial para gerencial, à gestão pública tributária municipal que traga ganhos de eficiência arrecadatária objetivando a necessária autossuficiência orçamentária.

O trabalho serve para apontar quais os tributos da esfera municipal (“Competência Constitucional Tributária”), como arrecadá-los (“Capacidade Constitucional Tributária”), como imprimir maior eficiência, como tornar os ganhos perenes sem onerar a sociedade ou cometer injustiças entre contribuintes

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.

2.1. A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL:

A precariedade de recursos financeiros à qual a maioria dos municípios está perenemente sujeitos, e em particular o município de Jandira, pode ser atribuída a vários fatores, internos e externos.

• Fatores externos:

No que se referem aos fatores externos, decorrentes da estrutura e política institucional, constitucional, econômica e fiscal do Governo Federal, nada ou muito pouco se pode fazer para reverter essa situação.

A despeito da retórica vitimista dos Srs. Prefeitos, os repasses financeiros constitucionais, espelhados nos Artigos 157 a 160 da Constituição Federal de 1988, são recebidos religiosamente pelos municípios e trata-se das repartições das receitas tributárias dos Estados e da União que são repassados aos municípios como suas cotas partes da arrecadação tributária Nacional.

Segue abaixo a literalidade dos artigos 157 a 160 da Constituição Federal de 1988:

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

(...)

DA REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Art. 157. *Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:*

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. **Pertencem aos Municípios:**

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo à totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003)

III - cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 30/06/2004)

§ 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer

natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - *A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.*

§ 3º - **Os Estados entregarão aos respectivos Municípios** vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º *Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso." (NR) (Parágrafo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003)*

Art. 160. *É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.*

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:" (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/00)

I – ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II – ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III;

Segue abaixo a tabela esquemática da Repartição das Receitas Tributárias.

Tabela 1 – Repartição das Receitas tributárias

TRIBUTO  	DESTINO	OBSERVAÇÕES
IRPF (FONTE)	100% para os Estados.	100% do IR, retido na fonte, incidente sobre a folha de pagamentos dos seus funcionários.

IRPF (FONTE)	100% para os Municípios .	100% do IR, retido na fonte, incidente sobre a folha de pagamentos dos seus funcionários.
Impostos oriundos da competência residual da União	20% para os Estados.	Art. 154,I c/c ART 157, II ambos da CRFB/88
CIDE-COMBUSTÍVEIS	29% para Estados e DF	Deverão ser repassados pelos Estados 25% do que receberem para os seus Municípios .
ITR	50% para os Municípios onde estiverem localizados os imóveis ou 100% mediante convênio.	No caso do Município optar por exercer a fiscalização e arrecadação do tributo terá direito a totalidade 100% da arrecadação.
IPI	10% para os Estados, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.	Deverão ser repassados pelos Estados 25% do que receberem para os seus Municípios .
IOF (OURO – ATIVO FINANCEIRO OU INSTRUMENTO CAMBIAL)	30% para o Estado de origem e 70% para o Município de origem.	

IR + IPI	48% da soma de IR e IPI, da seguinte forma: 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados e do DF; 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios ; 3% para o Programa de Financiamento do setor produtivo das regiões norte, nordeste e centro-oeste e 1% para o Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decênio do mês de dezembro de cada ano.	Da parcela do IR devem ser descontados os valores recebidos pelos Estados, DF e Municípios , incidentes na fonte sobre os valores pagos a seus próprios funcionários
IPVA	50% para os Municípios onde estiverem matriculados os veículos	

<p>ICMS</p>	<p>25% para os <u>Municípios</u></p>	<p>As parcelas de receita pertencentes aos <u>Municípios</u>, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:</p> <p>I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;</p> <p>II – até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.</p>
--------------------	---	--

Fonte: Constituição Federal 1988 Artigos 157, 158, 159 e 160

Do quanto disposto na tabela acima, nos artigos e, no parágrafo anterior depreende-se que os municípios, ao contrário do que os prefeitos alegam, são privilegiados por possuírem além de seus próprios tributos receberem repasses de receitas provenientes de tributos estaduais e federais.

Observa-se ainda que os repasses são de cima para baixo e não o inverso. Ou seja, os municípios recebem cotas partes de outros entes federativos, porém, não repassam nenhuma parte de sua arrecadação.

Quem está habilitado legal e instrumentalmente para fazer o acompanhamento dos repasses constitucionais, cumprir com as formalidades e exigências legais, atender aos prazos, fiscalizar os recolhimentos dos tributos estaduais e federais dentro do município, demonstrar o cálculo da participação municipal e acompanhar os repasses são os Auditores Fiscais.

Daí que decorre a importância dos Auditores Fiscais e o resultado mensurável de suas ações pró-ativas, seus cargos e estímulos próprios da carreira para atingir as metas fiscais do município. Cargo, salário, plano de carreira,

produtividade, estímulos, bônus, premiação, cumprimento de metas e definição de novos objetivos não se faz sem uma política consistente de Recursos Humanos.

Por último, a relação existente entre arrecadação, fiscalização e recursos humanos ocorre através de uma estratégia de ações de RH (recursos humanos) focada na área fiscal que possibilita que seja desenvolvida uma política eficaz de estímulo por resultados e bonificações através da viabilidade e interesse da administração municipal pela mensuração do número de notificações, do número de diligências, do número de autuações, do número de atendimentos, do número de lançamentos, do número de abertura de novas inscrições, etc., e finalmente do número final da arrecadação.

▪ **Fatores internos:**

Isso posto, e agora abstraindo-se, também, da repartição das receitas tributárias resta buscar alternativas nos fatores intrínsecos, ou seja, naqueles que dizem respeito à busca de sua vocação natural, na promoção e fomento de seu próprio desenvolvimento e, principalmente, aos que estão atrelados ao avanço e modernização da estrutura arrecadatória dos próprios tributos em especial ao ISSQN, IPTU, ITBI, Contribuições e Taxas.

Arrecadar todos arrecadam bem ou mal.

O imprescindível é convencer-se de que a maioria não arrecada o compatível com a sua potencialidade.

Sendo os Municípios entes com personalidade e autonomia próprias definido no Artigo 30 e incisos da Constituição Federal 1988, já citados acima, estes têm direitos e obrigações, portanto não devem ficar só sob o custeio dos repasses dos Estados e da União que arrecadam o ICMS, o IPI, o IRPJ/PF, o ITR, a CIDE, etc.

Para que o município de Jandira, no entanto, possa reverter esta terrível marca e cumprir às disposições introduzidas pela Emenda Constitucional nº 42/2003 e ao Artigo 37, incisos XV, XXII da Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas dos Estados, em assessoramento ao Senado Federal, terá que agir celeremente exigindo de seus mandatários que a área de Tributação, Arrecadação e Fiscalização (TAF) sob sua responsabilidade, seja dotado de instrumentos e de controles modernos e eficazes com a sua realidade e

fundamentalmente que as mesmas sejam assessoradas por Administradores Públicos (profissionais) especialistas em Administração Fazendária Municipal.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E 1988

(...)

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 e, também, ao seguinte:*

XV - *o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;*

XXII - *as **administrações tributárias** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários** para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio. (Inciso acrescentado pela Emenda Constitucional nº 42, de '19/12/2003)*

O custo com a reestruturação da área de Tributação, Arrecadação e Fiscalização (TAF) acima mencionada de forma eficiente, eficaz e profissionalizada além de ser baixo, é de retorno célere, desde seja levado a cabo um projeto de longo prazo sem injunções políticas em assuntos extremamente técnicos.

A peça fundamental nesta área, no entanto, é a “força de trabalho qualificada” focada no “ser humano” no desempenho da função pública, investido no cargo de fiscalização tributária, fomentado pelas políticas de recursos humanos (RH), dimensionado às necessidades próprias do município, sem a qual qualquer Administração não vai a “lugar nenhum”.

Por outro lado, num país sabidamente com formação acadêmica média e/ou superior deficientes, a Administração Pública ou privada não podem prescindir de manter reciclagens e capacitação constantes de seus funcionários.

Portanto, não se trata de um projeto para aumentar a carga tributária; antes pelo contrário; visa instituir quadro de pessoal técnico qualificado, controles inteligentes, precisos e permanentes que alcancem a todos que possam e devam contribuir com o custo social da cidade.

Com essas medidas, certamente a administração reduzirá o ônus individual da carga tributária que recai sobre os munícipes e conseguirá através da isonomia tributária a tão esperada justiça fiscal.

2.2. ESTRUTURAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL:

Os tributos e a arrecadação não surgem da “geração espontânea”. Também não “caminham” por vontade própria até os cofres públicos senão por esforço da administração, de seus funcionários e dos Auditores fiscais. Portanto, o foco está no do quadro de pessoal da fiscalização tributária, ou seja, dos profissionais Auditores Fiscais.

Muito menos a melhora pretendida na arrecadação nunca ocorreu ao acaso por manifestação livre da economia e dos agentes econômicos caso o quadro de auditores fiscais não existisse, não estivesse estruturado, não estivesse capacitado ou não fosse atuante.

As leis e a imposição legal não pulam do papel, não criam vida própria, não apuram, não lançam, não notificam, não fiscalizam e não vão até os contribuintes cobrá-los a não ser através de pessoas, de funcionários públicos: dos Auditores Fiscais.

Tecnologia avançada, máquinas, computadores, ou sistemas informatizados não elaboram por si próprios lançamentos tributários, guias de recolhimentos, boletos para pagamento, carnês de cobrança, certidão negativa, inscrição em dívida ativa, baixas, atendimento, abertura de inscrição, encerramentos, apurações, concessão de isenções, imunidades, retificações, correções de ofício, parcelamentos, diligências, vistorias, laudos, perícias, pareceres, autuações, embargos ou medições. Tudo depende inteiramente do ser humano, do funcionário público, do Auditor fiscal.

Gestão de órgãos públicos se faz com pessoas; instalações, equipamentos, sistemas organizacionais; normas legais e procedimentos regulamentares.

O mais importante são as pessoas, ou seja, os agentes públicos atuantes na administração tributária municipal.

A conceituação que é feita de “agente político”, “servidor público” e “autoridade administrativa originária” se relaciona diretamente com arrecadação tributária na medida em que o lançamento tributário é ato administrativo privativo do Auditor Fiscal e não pode ser usurpado por outrem sob risco do ato ser nulo na origem (Artigo 142 da Lei nº 5172/66).

LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966

Denominado Código Tributário Nacional

Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Lançamento:

*Art. 142. **Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento**, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.*

*Parágrafo único. A atividade administrativa de **lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional**.*

Considera-se agente público toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Pública.

O Prefeito e os seus Secretários são agentes políticos, a excluir da categoria as pessoas nomeadas para cargos de subordinação indireta ao Prefeito. Não seriam, assim, considerados agentes políticos, os “subsecretários”, os diretores de departamentos e outros cargos de confiança. Esses passariam a integrar a categoria de servidores públicos.

Vale ressaltar que o Artigo 37, V, da atual Constituição Federal (com a redação da Emenda Constitucional n. 19), estabelece que “as funções de confiança serão exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos,

condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”.

Como se vê, as funções de confiança deveriam ser exercidas por servidores de carreira, não aceitando-se nomeações de pessoas estranhas ao quadro, abrindo exceção, somente em casos excepcionais e desde que a lei determine o percentual permitido de nomeações e suas condições. A lei orgânica de Jandira não prescreve percentuais de nomeações permitidas, apesar da norma constitucional.

Os servidores públicos que atuam na administração tributária ocupam cargos públicos, criados e definidos por lei, com denominação própria e específica deste órgão. A lei deverá detalhar as atribuições dos cargos e fixar o padrão de vencimento e garantir as gratificações que lhes são pertinentes.

Há a previsão constitucional e jurisprudencial que na administração tributária por serem considerados cargos técnicos específicos, os servidores neles lotados não podem ser transferidos para outros setores da administração pública, a não ser quando nomeados para exercerem funções de chefia, assessoramento, direção e outras.

É importante lembrar que por disposição de lei, o servidor público da administração tributária tem o direito de não aceitar a transferência, se esta não lhe parecer conveniente.

O que foi exposto acima está alicerçado no amparo legal do O Artigo 37, XXII, da Constituição Federal que estabelece que as administrações tributárias são “atividades essenciais ao funcionamento do Estado”, portanto **Cargo de Estado** !; e serão exercidas por servidores de carreiras específicas.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E 1988

Artigo 37.

(...)

XXII - as **administrações tributárias** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, **atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários** para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

Embora seja este um dispositivo constitucional, o município de Jandira e demais municípios adjacentes (Barueri, Itapevi, Carapicuíba, Osasco, Santana de Parnaíba) não cumprem. Mas, dia mais ou dia a menos vão ter que prestar contas com a Justiça.

É possível distinguir as seguintes modalidades de servidores públicos da administração tributária:

- I – Servidores de cargos que exercem atividades ‘de linha’;
- II – Servidores de cargos que exercem atividades de apoio;
- III – Servidores de cargos e funções que exercem atividades genéricas ou não específicas.

Cargos ‘de linha’ são daqueles servidores que atuam diretamente na arrecadação, como, por exemplo, os auditores fiscais tributários, procuradores fiscais, técnicos fiscais tributários, agentes lançadores tributários, e outras denominações previstas na lei municipal.

Cargos de apoio são daqueles servidores que atuam na base, em trabalhos internos, mas diretamente ligados aos que operam na linha de frente, como, por exemplo, os de assistente administrativo tributário, técnico em dívida ativa, técnico de avaliação de imóveis, atendente de contribuintes, técnico tributário de informática, e outras denominações previstas na lei municipal.

Cargos que exercem atividades genéricas são as únicas não específicas da administração tributária, tais como motorista, auxiliar administrativo, contínuo, digitador, etc.

Os cargos de linha e de apoio são específicos da administração tributária, não se admitindo deslocamento para outras funções, a não ser de direção, chefia e assessoramento dentro da exigência, inclusive constitucional de “plano de carreira”.

Como visto há a necessidade da estruturação da fiscalização tributária nos parâmetros constitucionais e da lei orgânica municipal que preveja o imprescindível plano de carreira da fiscalização tributária.

Assim, exige-se, também, concurso público para preenchimento de suas vagas com os candidatos com melhor qualificação acadêmica e técnico-profissional.

2.3. O PLANEJAMENTO FISCAL:

O Planejamento Fiscal se constitui numa atividade de consiste em formar quadro de servidores fazendários especialistas envolvidos com processos mais refinados para detectar e analisar, mesmo à distância, atos irregulares e/ou fraudulentos que possam trazer prejuízos à Fazenda e, conseqüentemente às “metas fiscais”, base fundamental para uma administração orçamentária eficiente e eficaz.

A expressão mais moderna para esse conjunto (“mix”) de ações pró-ativas é expressa pela abreviatura expressa pela sigla TAF que por extenso significa Tributação, Arrecadação e Fiscalização.

Fontes como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) estimam, de forma bastante subestimada, comedida e tímida, que a sonegação e a evasão tributárias atingem em média 40% nos municípios e no Brasil.

Só esse dado, sem levar em conta a “má gestão” do “dinheiro público”, prejudica substancialmente a capacidade de custeio dos investimentos públicos, além de representarem um forte impacto negativo na capacidade produtiva, base de sustentação do crescimento econômico do município e do país.

Diante do exposto, no âmbito da Administração Tributária Municipal, a participação maior na arrecadação de tributos é proveniente da própria espontaneidade do contribuinte, cuja ação é fortemente influenciada pela percepção de risco, apesar da incerteza de qualquer abordagem fiscalizatória.

Os mecanismos de controle indiretos são fundamentais nos setores de arrecadação complexa, entre os quais se destaca o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

As adoções de normas e tecnologias, como a retenção do imposto na fonte pagadora e preferencialmente de forma simplificada e eletrônica, são importantes instrumentos viabilizadores da receita.

Mesmo em caos específicos de municípios em que a participação da Fiscalização como fonte de arrecadação apresente um desempenho medíocre, ela é, sempre foi e sempre será, o componente fundamental para a geração da percepção do risco.

Essa percepção de risco mediante práticas de evasão de receita é rotulada como “Teoria do Risco” em que o raciocínio do contribuinte percebe nítidas vantagens ao levar em conta o custo “versus” benefício do quanto se sonega mediante a probabilidade e o ônus resultante de ser descoberto pelo fisco.

Ainda, dentro do conceito da “Teoria dos Riscos”, outros contribuintes julgando-se mais preparados técnica e juridicamente supõem-se íntegros e probos ao julgarem estar praticando o denominado “Planejamento Tributário” dizendo-se cometendo “apenas” a “elisão fiscal”, recolhendo menos legalmente dentro das lacunas da lei, quando, na verdade, na maioria esmagadora das vezes mascaram a ocorrência do “fato gerador”, claramente tipificado em lei, com uma complexidade de artifícios de contas contábeis, transações entre empresas do mesmo grupo, classificação de operações e atividades divergentes da realmente praticada, interpretações casuísticas da legislação, concessão de isenções, imunidades, retenções indevidas em domicílios sede x domicílio prestador do serviço, etc... .

Quanto maior forem os investimentos na qualidade e eficácia da Fiscalização e dos Auditores Fiscais, maior será a arrecadação através da ação voluntária do contribuinte, que se caracteriza basicamente pelo temor do risco assumido, caso almeje praticar atos irregulares e/ou ilícito em prejuízo da receita pública municipal.

O planejamento das ações decorrentes da inteligência fiscal se exprime na capacidade de analisar em tempo real o teor das informações recebidas, mediante técnicas de cruzamentos e conciliação dos dados obtidos.

Urge, portanto, que seja implementada uma estrutura fiscalizatória profissional capaz de proporcionar uma metodologia inteligente na ação fiscal que seja padronizada, cuja existência implique na maximização do temor do risco, inibidora de qualquer pretensão de sonegação e/ou evasão, fraude ou simulação, criando uma certeza ao contribuinte que estes atos quando praticados culminarão em imediata atuação do Fisco, adicionado ao valor tributável as penalidades cominadas em lei.

É simples assim, sem o Auditor fiscal não há fiscalização; sem fiscalização não há arrecadação em níveis ótimos de excelência.

2.4. ESTRATÉGIA E INTELIGÊNCIA FISCAL:

Assim há, portanto, dentro de um planejamento estratégico duas “inteligências” indispensáveis, que se ajustam no processo de reestruturação: uma é a “inteligência humana”, do agente fiscal, receptor e analista das informações; e a outra é a “inteligência do sistema”, que cruza e consolida os dados, fornecendo praticidade e atualidade às análises do agente fiscal.

Em face disto, a Administração tem dois obstáculos iniciais para superar, a fim de reestruturar e dotar a estrutura fiscal de uma “inteligência” em suas ações:

- Investir na qualificação técnica do quadro fiscal;
- Investir na tecnologia da informação.

Quanto ao treinamento e as reciclagens constantes estes são de fundamental importância em quaisquer setores da atividade humana, sejam eles públicos e/ou privados, afim de que se obtenha com menor número de pessoas e, conseqüentemente menor custo operacional, maior produção e produtividade e ao final maior rentabilidade.

Estando o conhecimento atrelado às normas técnicas e métodos rígidos já pré-estabelecidos há tempos como num processo industrial, a reciclagem não é tão premente, mas não é o que acontece quanto aos conhecimentos técnico-legais em constantes mutações e sujeitas a interpretações doutrinárias e jurisprudenciais na área fiscal e tributária.

Para o quadro fiscal e pessoal de apoio da área T.A.F. (tributação, arrecadação e fiscalização), entretanto, é imprescindível, pois se deve proceder a atualizações, análises e reciclagens não só quanto ao campo tributário e operacional, mas também do uso e do e do conhecimentos do sistema fiscal informatizado e das interfaces com as demais área.

Outro ponto importante a ser tratado é o que diz respeito ao uso da tecnologia da informação. Deve-se atentar para o cuidado no suporte do “desenvolvimento do sistema” tendo em vista:

- Tendo em vista o tamanho do Município de Jandira (e do seu Cadastro Mobiliário), deverá se adequar mensurando o grau de sofisticação e complexidade necessários ao sistema a ser instalado;

- A qualidade atual das informações do Cadastro Mobiliário exige providenciar um recadastramento antes da instalação do novo sistema;
- O novo sistema obriga a mudanças na legislação, e portanto terá que ser feito antecipadamente dentro de um planejamento de coordenação das várias áreas como, por exemplo, viabilizar as condições políticas de aprová-las na Câmara Municipal;
- Previsão, antecipação, planejamento, empenho e alocação das verbas disponível para investir no projeto compatível ao custo previsto;
- Definir se o modelo operacional de informática deve ser adquirido de terceiros ou construído internamente;
- Ter o quadro administrativo-fiscal suficiente de fiscais operacionais concursados e não um estoque de pessoal despreparado, inativo e empoleirado em “cargos de confiança”. Preparar, treinar e reciclar para dar o suporte suficiente capaz de assessorar a área TAF (tributação, arrecadação, fiscalização) e prestar atendimento de qualidade aos usuários;
- Espaço físico disponível e adequado ao novo projeto,
- Infraestrutura de “hardware” , “software” e acessórios adequados ao novo projeto,

Estes e outros itens devem ser atendidos durante o desenvolvimento do plano de implementação da reestruturação e desenvolvimento da inteligência fiscal.

É claro que o porte do Município desempenha o principal fator do tamanho da estrutura pretendida, mas um esboço geral da inteligência fiscal poder ser assim explicado:

- a)** Mudanças na legislação (regulamento) exigindo relatórios específicos periódicos dos prestadores e usuários de serviços;
- b)** Tratamento diferenciado em regime especial com exigências de outros relatórios, conforme a atividade do contribuinte, como por exemplos, os Bancos , Escritórios de Advocacia ou Sociedades de Profissionais que não emitem notas fiscais;
- c)** Cruzamento de Informações, ou seja, o sistema será desenvolvido para cruzar e detectar as divergências entre dados fornecidos pelos prestadores e tomadores de serviços com a emissão de relatórios das irregularidades; bem como,

no caso de retenção na fonte e/ou por “substituição tributária” incluindo, também, os prestadores de serviços de outros municípios;

d) A “inteligência fiscal” deverá ter acesso pleno às informações cadastrais internas, aos relatórios financeiros de arrecadação, para cruzamento com as fornecidas pelos contribuintes e tomadores;

e) Estas informações transformadas em relatórios servirão de base para os trabalhos dos Agentes Fiscais, com as quais estes poderão otimizar suas atuação externas.

A falta de recurso é a justificativa recorrente do município de Jandira para ainda não ter implantado as melhoras na fiscalização.

A precariedade de recursos financeiros à qual o município possa estar sujeito pode ser atribuída a vários fatores, internos e externos.

Fatores externos :

No que se referem aos fatores externos, decorrentes da política econômica e fiscal do Governo Federal, especialmente, nada ou muito pouco o município pode fazer para reverter a difícil situação e, também, não cabe dentro desse estudo uma análise macro econômica da política e da economia.

Fatores internos:

Assim, resta buscar alternativas nos fatores internos, ou seja, naqueles que dizem respeito exclusivamente ao município atuar na busca da melhoria da arrecadação dos próprios tributos, notadamente no que diz respeito aos tributos ISSQN, IPTU, ITBI, ITR, CONTRIBUIÇÕES e TAXAS e REPASSES CONSTITUCIONAIS.

2.5. ATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

A atualização da legislação tributária é mais um dos aspectos analisados mitigadores da arrecadação do município de Jandira na medida em que só se pode cobrar e arrecadar o que já estiver previsto na legislação municipal.

A inadequação da legislação, da tributação e da fiscalização existente no contexto municipal são os maiores óbices que impossibilita que a arrecadação dos tributos próprios municipais ocorra de forma correta, satisfatória e justa aos contribuintes.

Portanto, há necessidade de se adequar à legislação e dotar a fiscalização e a administração fazendária de meios e instrumentos eficazes, através da atualização do acervo de leis, do dimensionamento das necessidades do número de auditores-fiscais face à potencialidade arrecadatória de cada município e de sua respectiva reciclagem e atualização; da implantação de mecanismos de controle interno, tais como, cadastros informatizados, relatórios gerenciais e de cruzamento de dados/informações etc., para rotineiramente acompanhar e avaliar o desempenho da Administração Tributária, a fim de lhes garantir condições de promover a justa e correta constituição do crédito tributário e sua respectiva cobrança, notadamente quanto ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Em fim, é preciso que a cúpula gestora municipal, em qualquer circunstância, dê preferência à reestruturação e reequipamento da área tributária, na forma da lei, vez que é através destas que se poderão viabilizar as obras e ações das atividades fins e com as quais a administração municipal melhorará sua imagem junto aos munícipes e por certo colherá, no momento atual, maiores dividendos políticos.

Além das razões antes mencionadas, há que se observar que o novo critério adotado pelo Banco Central do Brasil para cálculo da capacidade de endividamento diz respeito justamente à arrecadação dos tributos próprios municipais (a razão de 3 X 1), o que implica dizer que sem arrecadação própria condizente com sua potencialidade os municípios não têm possibilidade de obter empréstimos, financiamentos e celebrar convênios, etc.

Cumpra ainda sublinhar que dos poucos impostos municipais, o ISSQN é o único sobre operações econômicas, cujos recursos mensalmente ingressam no caixa do prestador de serviços e o aumento de sua arrecadação poderá em breve futuro, viabilizar o abrandamento do IPTU, este sim politicamente antipático ao Governo Municipal por gravar indistintamente a propriedade imóvel sem levar em conta, muitas vezes, a capacidade econômica do contribuinte não raramente pertencente à classe de menor poder aquisitivo.

Portanto, não se trata de medidas para aumentar a carga tributária, antes pelo contrário, visa instituir controles inteligentes, precisos e permanentes que alcancem a todos que possam e devam contribuir com o custo social da cidade. Com estas medidas, certamente a administração reduzirá o ônus individual dos munícipes e conseguirá a tão esperada justiça fiscal.

Desde a grande reforma tributária desencadeada em 1965 o Estado brasileiro vem obtendo recursos financeiros através de mecanismos legislativos que só trouxeram aumento da carga fiscal sobre os mesmos contribuintes pagantes em benefício dos que sonegam e se locupletam das mais variadas espécies, desde a lavagem de dinheiro através das falsas ONGs (organizações não governamentais) ainda acobertada sob o manto da “imunidade tributária”, as inúmeras atividades informais sem nenhum controle, o trânsito livre de produtos piratas e outros meios sofisticados e virtuais de sonegar e evadir tributos, em especial os incidentes sobre serviços de qualquer natureza, cujos municípios brasileiros são incompetentes para cobrá-los.

Um dos motivos principais causadores da sonegação tributária em nosso país tem sido o fraco desempenho do Fisco, tanto Federal, estaduais e municipais, tutelado a procedimentos burocráticos arcaicos, presos a um ritual lento, excessivamente formalístico e sustentado por equipamentos obsoletos improdutivos e ineficientes.

Esta ineficiência da fiscalização redonda em péssima capacidade de arrecadação, o que se observa através das “Fontes de Arrecadação” seguintes:

- a) apresentação voluntária – 58%;
- b) mecanismos indiretos – 39%
- c) **fiscalização – 2%**

Em face deste grave quadro da Administração Tributária no país constata-se a maior transferência injusta de recursos financeiros da história do Estado brasileiro à iniciativa privada, porque ela paga o que pretende e não o que a fiscalização apurou.

Existem inúmeros casos de Prefeituras Municipais de cidades pequenos e médios portes que não chegam a arrecadar 1/5 (um quinto) de sua potencialidade do Imposto sobre Serviços.

Na maioria dos municípios brasileiros a arrecadação do ISSQN (tributação de natureza econômica) que deveria ser proporcional aos repasses financeiros (FPM e ICMS), compatível ou maior do que a do IPTU (tributação da propriedade) é extremamente menor ou quase insignificante.

Segundo o “Data Folha” e “Valor Econômico” da Folha de São Paulo, em 1998 já assinalava que existiam municípios que não chegavam a arrecadar R\$ 2,00 (dois reais) por habitante/ano de ISS (Ver Caderno 2 – Dinheiro, de 8/11/98).

Hoje a situação agravou-se ainda mais, tanto que os jornais de Santa Catarina, estão publicando que as Prefeituras de 17 (dezessete) municípios da região serrana, ligadas à Associação AMURES “estão encerrando suas atividades”, das quais uma (Bocaína do Sul) afixou um cartaz no porta principal com os seguintes dizeres: “atenção – a partir do 03/07 não estaremos atendendo ao público – obrigado”. !?

Ora, esta é uma medida extrema de responsabilidade exclusiva do Prefeito vedada pela Constituição Federal, pois o Serviço Público, direto ou sob o regime de concessão ou permissão, é um direito do cidadão que paga tributos e sua ausência ou a prestação de má qualidade agride os sagrados “Princípios” estatuídos na Carta Magna, em especial os do artigo 70.

Para que os municípios, no entanto, possam reverter esta terrível marca e cumprir às disposições introduzidas pela EC 42/2003 ao art. 37, inciso XXII e 52, inciso XV, da CF/88, os Tribunais de Contas dos Estados, em assessoramento ao Senado Federal, terão que agir celeremente exigindo de seus mandatários que a área TAF (tributação, arrecadação e fiscalização) sob sua responsabilidade sejam dotados de instrumentos de controle modernos e eficazes consentâneo com a sua realidade e fundamentalmente que as mesmas sejam dirigidas por Administradores Públicos (profissionais) especialistas em Administração Fazendária Municipal.

Afinal, para que a União e os Estados possam repassar mais recursos financeiros aos municípios, como no momento reivindicam mais 1% (um) por cento do FPM, é preciso que a haja mais arrecadação do Imposto de Renda (PJ/PF) e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e porque os municípios não fazem o mesmo com seus impostos próprios (IPTU, ISS e ITBI)?

O custo com a reestruturação da área Tributação, Arrecadação e Fiscalização (TAF) acima mencionada de forma eficiente, eficaz e profissionalizada além de ser baixo, é de retorno célere.

2.6. AÇÕES ANTI ELISIVAS

Atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do ISSQN (Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza) é uma das diversas fórmulas adotadas para burlar a incidência do imposto através de expedientes e contratos forjados.

Um dos exemplos são os supostos negócios de “locação”, que além da intenção de diminuir da base de cálculo parcelas de custos dos serviços prestados, sob alegação de reembolsos de despesas, fornecimentos de materiais ou, genericamente, considerar apenas o lucro da operação como base de cálculo tributável.

Vale lembrar que “locação” assim como uma série de outros serviços foram classificados, por contingência da legislação, como fato gerador do tributo ICMS (Estadual) e não ISSQN (Municipal).

Além desse exemplo, há a chamada “operações mistas”, isso para quando a prestação de serviço envolver também o fornecimento de materiais. O artifício está na possibilidade de abatimentos e reduções da base de cálculo pelo fato de que materiais ser o mesmo que mercadorias e, portanto, escapam da incidência do ISSQN por ser fato gerador do ICMS.

Embora claramente dispostas na lista de serviços, como tributáveis pelo ISSQN, são inúmeras as atividades em que os prestadores preferem emitir nota fiscal de ICMS, pois este imposto é mais econômico do que o ISSQN em razão dos créditos tributários desfrutados na compra da matéria prima e dos insumos. Ainda, não podem ser descartadas as hipóteses de o contribuinte deixar de recolher qualquer tributo alegando concomitantemente, para os fiscos municipais e estaduais, já ter pago hora para um e hora para o outro.

A Fiscalização Municipal de Jandira não está obrigada a acatar a despeitada fraude por força da apresentação dos documentos forjadamente preparados com a intenção de burlar a tributação. E, no caso da fiscalização recusar-se a aceitá-los.

A proclamada norma antielesiva foi inserida no Código Tributário Nacional (Lei 5172/1966) pela Lei Complementar n. 104/2001, ao criar o parágrafo único ao Artigo 116, com a seguinte redação:

“Parágrafo único. A autoridade administrativa poderá desconsiderar atos ou negócios jurídicos praticados com a finalidade de dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo ou a natureza dos elementos constitutivos da obrigação tributária, observados os procedimentos a serem estabelecidos em lei ordinária”.

Diante do exposto alguns aspectos devem ser abordados.

De início, simulação e dissimulação são expressões muito próximas que se confundem, mas não significam a mesma coisa. Tanto uma quanto a outra

são vícios ou defeitos praticados em negócios jurídicos com a intenção de burlar a lei, sonegar ou prejudicar terceiros.

A “simulação” é uma declaração enganosa da vontade, visando produzir efeito diverso à realidade, ou seja, fingir o que não é.

A “dissimulação”, por sua vez, procura esconder o que é, faz de uma verdade uma não verdade.

Em suma, “simular” é fazer aparecer como real uma coisa que não o é; “dissimular” é não deixar aparecer; encobrir, disfarçar.

O parágrafo único citado trata, portanto, de dissimulação, isto é, o ato de disfarçar, esconder a realidade do fato.

Como exemplo esclarecedor sobre a situação fática um determinado prestador do serviço fecha um contrato para executar terraplanagem de terreno para o cliente tomador do serviço, mas disfarça o objeto da obrigação tributária com um contrato de “locação” de máquinas, persuadindo o tomador a assiná-lo, com a promessa de um desconto no preço. Este exemplo aproxima-se do conluio, quando duas ou mais pessoas combinam alguma coisa com o propósito de enganar ou prejudicar alguém.

Por tais motivos, a lei antilesiva municipal deverá prever e ampliar no seu texto os conceitos acima, abrangendo a simulação, dissimulação, fraude e o conluio.

A simulação e o conluio já estão tipificados no Artigo 149, VII do Código Tributário Nacional – Lei 5172/1966, pelo qual o Fisco detém autorização para proceder ao lançamento de ofício.

Assim, ficam justificados os motivos e a necessidade de lei antilesiva municipal específica.

A norma contida no parágrafo único do Artigo 116 do Código Tributário Nacional – Lei 5172/1966 prescreve que deverá ser de eficácia geral, e exigir dos entes políticos a aprovação de lei própria, pela qual se deve definir, inclusive, os casos de dissimulação e, também, simulação e conluio quando de efeitos restritos à antielisão.

Na dissimulação, por ser sutil, o mais difícil é fazer a prova. Fazer prova da ilicitude é o maior problema a ser enfrentado pela Fiscalização. Tal questão não comporta a tese da presunção de legitimidade que repassa ao sujeito passivo a obrigação de provar o contrário, pois, a dissimulação tem, em certas situações,

características semelhantes às transgressões penais da sonegação, simulação e conluio.

Portanto, a lei municipal é a base em que a Fiscalização deverá se pautar, evitando, assim, que o agente interprete ao seu modo a ocorrência da dissimulação.

A norma antielisiva do CTN (Código Tributário Nacional – Lei 5172/1966) tem efeito meramente procedimental, devendo o legislador municipal local elaborar em termos específicos a relação dos serviços realmente prestados, mas com o uso de práticas formais ou informais indevidas para enganar o Fisco.

Deste modo, o Município de Jandira deve produzir sua lei antielisiva, que identifique todas as situações possíveis, especificando o gênero do serviço e os respectivos procedimentos irregulares adotados com vistas a iludir a Fiscalização.

Os Agentes Fiscais cumprirão a sua parte, não de interpretar caso a caso segundo o juízo de valor de cada um, e, sim, de aplicar a lei que deverá ser a regra geral e comum para todos.

2.7. PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL:

Nenhuma instituição pode alcançar seus objetivos funcionando através de ações puramente intuitivas e improvisadas.

Sempre existe a necessidade de se criar estratégias que identifiquem todo o processo administrativo que terá que ser cumprido, a forma de resolver e ultrapassar os problemas internos e externos, o aproveitamento máximo das capacidades e potencialidades existentes, com o intuito final de ser atingido os objetivos pretendidos.

A gestão pública tributária municipal e o conjunto das ações estratégicas se consolidam num “planejamento”, formulado por meio de abordagem global que possa envolver a instituição como um todo.

O planejamento da receita estabelece as metas e o que se deve fazer para cumpri-las.

O planejamento é um dos dois elementos mais importante em um processo de administração.

O outro elemento importante é o controle.

Conceituando administração como a coordenação de esforços para consecução de objetivos, o planejamento visa à indicação dos objetivos e das técnicas necessárias para evitar o desperdício de esforços, enquanto o controle avalia os resultados e reorienta os caminhos, quando necessário.

A administração orientará suas ações de gestão por meio do processo de planejamento que deve ser permanente, e consiste em Planejar, Organizar, Dirigir e Controlar:

1. Planejar:

a) Desenvolver de forma criativa, e dentro da lei, novas potencialidades de receita e melhorar as atividades arrecadoras permitidas.

b) Estabelecer sistematicamente os objetivos relevantes da Administração e formular estratégias e planos realistas para alcançar tais objetivos a curto e longo prazo.

2. Organizar

a) Estruturar as tarefas a serem executadas para alcançar os objetivos da Administração.

b) Atribuir às tarefas estruturais a Servidores específicos através da designação de autoridade e responsabilidade.

c) Avaliar e definir as necessidades de recursos humanos compatíveis com os objetivos e planos da Administração.

d) Nomear indivíduos competentes e desenvolver programas para aumentar suas competências.

3. Dirigir.

a) Exercer liderança dinâmica na implantação e execução de planos e estratégias.

b) Desenvolver condições de trabalho que ofereçam motivação positiva para os Servidores.

4. Controlar.

a) Exercer continuamente um controle dinâmico, agressivo e flexível das operações para assegurar conformidade realista com os planos e objetivos.

b) Aperfeiçoar o processo administrativo em função das avaliações críticas dos resultados, adotando uma disposição permanente de efetuar novas experiências e aceitar mudanças.

Todo processo administrativo precisa estar vinculado a um planejamento prévio com técnicas organizadas de controle, não importando a natureza da atividade, empresarial, não empresarial ou pública.

O serviço público municipal não foge à regra, embora possua instrumentos formais próprios e específicos de gestão pública, tais como o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. Possui documentos e formalizações atreladas aos rigores da lei, não permitindo grandes saltos de liberdade de criação, mas exigindo uma rigorosa normatização dos controles, facilitando o processo de avaliação dos resultados.

O Serviço Público Municipal deve caminhar conhecendo seus objetivos previamente definidos e precisos, sabendo como controlar distorções, variáveis e atenuar seus impactos.

Trata-se, pois, de exercitar a administração por objetivos ajustados a possíveis flexibilidades, por conta de variações surgidas durante a execução das tarefas administrativas.

O exercício da gestão pública ou da administração municipal planejada é bastante amplo. Com exceção de algumas receitas, como o FUNDEF e do SUS, os demais objetivos são cumpridos através do caixa único da Prefeitura. Daí a importância de cuidar da origem dos recursos do caixa e, por conseguinte da arrecadação tributária municipal.

Por esse motivo, embora o planejamento municipal seja traçado em termos completamente formais, no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual, o planejamento da receita deve obedecer a padrões contínuos e permanentes de acompanhamento, tanto por meio de avaliações dos resultados presentes como, também, pelo uso de projeções financeiras de arrecadação. Embora o Orçamento Anual identifique as metas de investimento e custeio a serem alcançadas, todas elas deverão ser agrupadas em ordem de prioridade de acordo com o desempenho da receita.

O sucesso da administração municipal planejada depende em grande parte da força das lideranças e do Prefeito.

Este último é o único responsável em autorizar as receitas e as despesas.

Portanto, para se alcançar os objetivos, pode-se utilizar de três princípios básicos de uma administração planejada:

I – Promover a participação ativa de todo o Secretariado na formulação dos objetivos e dos planos para atingi-los, despertando o interesse, o entusiasmo e a moral de todos eles;

II – Dar ciência e demonstrar claramente ao Secretariado, aos Vereadores e à comunidade em geral de que as suas responsabilidades particulares estarão sempre integradas ao planejamento, havendo, assim, a necessidade de cooperação de todos em evitar pleitos estranhos ao planejado, ou, pelo menos, entender o motivo dos indeferimentos;

III – Delegar aos Secretários Municipais a missão de informar aos membros de escalões inferiores os objetivos delineados, suas responsabilidades específicas na execução do planejado e tornando-os efetivos participantes do processo.

Em termos exemplificativo e simbólico, pode-se distinguir o Administrador Municipal capacitado orientado pelo “Planejamento”, do Administrador Municipal despreparado orientado pelo “laisser-fair”, através das seguintes características:

Administrador “laisser-fair”: O futuro do Município está sempre sujeito às forças econômicas nacionais, internacionais, conjuntura econômica, sociais, políticas vigentes, fatores aleatórios, sorte, azar, invejas, adversários políticos, perseguições e outras desculpas tão comuns e repetitivas.

Administrador de “planejamento”: O futuro do Município pode e deve ser planejado e controlado. Sabe como fazê-lo. Está fazendo e obtendo excelentes resultados.

Administrador “laisser-fair”: A administração faz o que pode dentro de uma realidade do Município. Faz o que dá para ser feito. Ainda não é o momento... .

Administrador de “planejamento”: A administração executa os planos que provocam mudanças no Município. É pró ativo. Gosta de desafios e aos superá-los sente-se estimulado e gratificado.

Administrador “laisser-fair”: A administração, por segurança, só decide após conhecer os resultados externos. Nada se cria tudo se copia.

Administrador de “planejamento”: A administração prevê os resultados externos e prepara planos condizentes. Tem pessoal suficiente qualificado, treinado, estimulado e engajado.

Administrador “laisser-fair”: O Município é pobre; portanto, a receita é pequena. Não somos aquinhoados pela sorte. Possuímos muitas limitações. Fazemos o que podemos. Não somos como o outro município que é rico.

Administrador de “planejamento”: Tenho que aumentar a receita, porque o meu Município é pobre e justamente por esse motivo temos que melhorá-lo. Temos muito que melhorar. Sabemos como fazê-lo. Temos como fazê-lo. Estamos fazendo.

O planejamento da receita é baseado fundamentalmente no princípio de que o sucesso da administração municipal depende da capacidade dos administradores em adotar uma série de decisões bem concebidas, com o intuito de garantir um influxo de caixa capaz de sustentar o fluxo de saída planejado, ou orçado, em vez de deixar o ingresso de receita ao acaso, à mercê de uma evolução ou involução vegetativa dos números históricos.

Decisões bem concebidas são aquelas que se orientam para a consecução de objetivos específicos a serem alcançados em curto ou longo prazo, exigindo sempre dos administradores uma ampla visão e conhecimento dos propósitos envolvidos, e, muitas vezes, a coragem de aplicá-las.

As ações devem ser sempre executadas como elementos de um processo racional e sistemático de tomada de decisões, destinando-se ao cumprimento das metas de receitas planejadas. Por mais simples que ela possa parecer, cada ação realizada deve ser integrada ao processo que se implementa. Caso contrário, a ação tomada significa desperdício de esforços e prejudicial ao conjunto maior planejado, tornando-se intolerável abrir exceções à regra assumida e contemporizar os desvios permitidos.

Dessa maneira, é imprescindível o pleno acordo de toda a equipe administrativa, principalmente daqueles autorizados a tomar decisões, não se admitindo integrantes contrários ao que foi planejado, ou desmotivados a praticá-lo. O sucesso do planejamento é baseado na confiança absoluta da administração em sua capacidade de estabelecer objetivos realistas e conceber meios eficientes de alcançá-los.

2.8. ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E O ORÇAMENTO MUNICIPAL:

A origem do orçamento público vem desde 1212 quando os barões ingleses exigiram que o rei submetesse previamente a eles os tributos que seriam cobrados dos súditos.

Posteriormente, em 1689, surgia na Inglaterra, a obrigatoriedade de aprovação das despesas pelo Parlamento.

A partir da revolução francesa, em 1789, e, na América, com a revolução norte-americana, em 1776, o orçamento tornou-se norma como instrumento de controle das finanças governamentais.

No Brasil, foi na Constituição de 1824 que surgiram as primeiras exigências de elaboração formal de orçamento por parte das instituições imperiais. O primeiro Orçamento brasileiro foi aprovado em 1830, fixando as despesas e orçando as receitas das antigas províncias para o exercício a iniciar em julho de 1831.

Com a Constituição de 1891, a elaboração do Orçamento passou a ser função privativa do Congresso Nacional.

Com a Constituição outorgada de 1934, a competência da elaboração da proposta orçamentária é atribuída ao Presidente da República. O legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do presidente, contando com o auxílio do Tribunal de Contas.

A partir da Constituição de 1946, o orçamento voltou a ser do tipo "misto": o Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas.

2.8.1. O ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL x ORÇAMENTO PRIVADO:

O Orçamento Privado é citado como um contraponto didático que facilite o entendimento através do contraste, do realce das diferenças e das particularidades em comparação do orçamento público.

Assim, então, mediante as diferenças básicas entre o orçamento público e o privado identifica-se os aspectos mais relevantes do orçamento público propondo-se as críticas cabíveis:

- O objetivo. A empresa privada se orienta visando o lucro. A área pública prevê um ganho político;
- O prazo. A área pública planeja suas atividades por um ano, projetando-as até cinco anos. A empresa privada, em termos gerais, trabalha em longo prazo, em ciclos de mercado;
- Pressão política. As empresas trabalham basicamente sob pressão interna, gerada pelo seu próprio sistema operacional e sob a vigilância de seus acionistas. A área pública trabalha sob pressão externa, do público em geral, partidos políticos, sindicatos, imprensa etc.;
- Competição. As empresas atuam medindo seu desempenho ao da concorrência, havendo um paralelo de aferição de qualidade. A área pública tem um caráter monopolista, necessitando de uma forte dose de sensibilidade para poder medir o seu desempenho;
- Mudanças. As empresas privadas realizam mudanças operacionais ou de estratégias dispondo de instrumentos ágeis e mais fáceis de manejo. A área pública é bem mais avessa à mudança, sofrendo com a inércia e a má-vontade de seus servidores em aceitarem transformações.

Essas diferenças contribuem para entender que não se deve comparar orçamento público com orçamento empresarial.

As atividades empresariais, não-empresariais e públicas possuem e necessitam de metas e objetivos, destacando-se na área pública o cumprimento de determinadas missões ou a obtenção de certo resultado dentro de limites previamente definidos de custos.

2.8.2. O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL:

A Constituição Federal brasileira de 1988 estabeleceu um Sistema Orçamentário, formado pela edição de um plano plurianual (PPA), diretrizes orçamentárias (LDO) e orçamento anual (LOA), atos interligados com o objetivo de criar um processo de planejamento orçamentário de longo, médio e curto prazos.

Tem-se, assim, a obrigatoriedade de elaborar, não apenas um orçamento anual, mas um sistema orçamentário composto das seguintes peças:

- Plano Plurianual de Ações – PPA;
- Lei das Diretrizes Orçamentárias – LDO;

- Lei do Orçamento anual – LOA.

• **O Plano Plurianual de Ações (PPA):**

O Plano Plurianual de Ações é o instrumento de Planejamento Estratégico que compreende as diretrizes e interações que relacionam o presente ao futuro da organização.

O Plano Plurianual de Ações (PPA) procura ordenar as ações do governo que levem ao cumprimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, tanto para o governo federal, governos estaduais e municipais.

O Plano Plurianual de ações contém:

- As diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para despesas de capital e outras delas decorrentes;
- As diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para os programas de duração continuada.
- O PPA é elaborado para o período de quatro anos, sempre alcançando o final do primeiro exercício financeiro do mandato do próximo Prefeito a ser empossado.

Desse modo, pode-se definir da seguinte maneira os elementos essenciais do PPA:

- Planejamento estratégico: compreende a avaliação da situação atual e as perspectivas para desenvolver ações municipais futuras e continuadas;
- Programas: definem as ações que propiciarão o alcance dos objetivos de governo.

• **A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO):**

A Lei das Diretrizes Orçamentárias tem como objetivos:

- orientar a elaboração da lei orçamentária anual, bem como sua execução;
- dispor sobre as alterações na legislação tributária;
- estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento (bancos oficiais)

São matérias passíveis de inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município:

- limites orçamentários do Poder Legislativo;

- normas de concessão de vantagens ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alterações de estrutura de carreiras e a admissão de pessoal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as metas e prioridades da Administração municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta as bases de elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária local, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, sobre critérios e forma de limitação de empenhos nas hipóteses legais, sobre normas relativas ao controle de custos e dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

A apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) compreende a elaboração dos seguintes documentos:

- 1º - Mensagem – apresentando as linhas gerais da proposta orçamentária;
- 2º - Projeto de Lei – discorrendo sobre os seguintes temas:
 - Disposições preliminares, sobre o conteúdo da LDO;
 - Prioridades e metas da administração;
 - Estrutura e organização do Orçamento;
 - Diretrizes para elaboração e execução do Orçamento.
- 3º - Disposições sobre:
 - Despesas com Pessoal e Encargos sociais;
 - Receita e alterações na legislação tributária;
 - Dívida pública do município;
 - Disposições finais.

2.8.3. O ORÇAMENTO ANUAL MUNICIPAL E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LDO):

O Orçamento Anual Municipal compreende o orçamento referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimentos das empresas em que o ente político detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, inclusive o orçamento da seguridade social, e abrangendo todas as suas entidades.

Tabela 2 – Administração pública Direta e Indireta

Administração Pública Direta ↓	Administração Pública Indireta ↓
União	Empresas públicas
Estados	Sociedades de economia mista
Distrito Federal	Autarquias
Municípios	Fundações

Fonte: Constituição Federal 1988, Artigo 3, inciso XIX

A lei orçamentária anual não conterá dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação das despesas, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratações de operação de crédito, inclusive por antecipação de receita, nos termos da lei.

O Artigo 166, § 3º, da Constituição Federal de 1988 prevê a possibilidade de emendas ao projeto de lei do orçamento anual, desde que sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Assim, a lei orçamentária deverá sempre ser compatível com o Planejamento Pluri Anual e com a Lei Diretrizes Orçamentárias vigentes, além de não poder consignar créditos com finalidades imprecisas. Não poderá, também, incluir dotações para investimentos com duração superior a um exercício que não esteja previsto no PPA, ou em lei especial que autorize a sua inclusão.

Seguindo o encadeamento lógico, então, estabelece-se a seguinte sequência:

Os programas do PPA terão metas e indicadores quantificados

A LDO definirá metas para o próximo exercício

A LOA reservará recursos para sua execução anual

• Prazos

Verifica-se que o Sistema Orçamentário exige um compartilhamento de comandos, tendo como peça chave o Plano Plurianual, a ser seguido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, que determina a orientação a ser cumprida pelo Orçamento Anual.

Assim, é evidente que o PPA deve sempre ser aprovado antes da LDO, a qual, por sua vez, sempre precederá a LOA.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o § 2º do Artigo 35 da Constituição Federal de 1988 prevê os seguintes prazos para a União e que, também é aplicada ao municípios:

- I – O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
- II – O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
- III – O projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Desse modo, obedece-se aos seguintes prazos:

Plano plurianual (PPA):

Encaminhamento ao Legislativo: Até 31 de agosto;

Devolvido para sanção: Até o encerramento da sessão legislativa (geralmente, 30 de novembro).

Lei de diretrizes orçamentárias (LDO):

Encaminhamento ao Legislativo: Até 15 de abril;

Devolvido para sanção: Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (geralmente, 30 de junho).

Lei orçamentária anual (LOA):

Encaminhamento ao Legislativo: Até 31 de agosto;

Devolvido para sanção: Até o encerramento da sessão legislativa (geralmente, 30 de novembro).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser votada pela Câmara Municipal até o final de junho, sob pena de o recesso dos vereadores ser adiado.

Já o Plano Plurianual tem como limite o dia 31 de agosto, portanto, quatro meses e meio após a apresentação do projeto de LDO vinculado a ele - não havendo data limite para sua votação. Teoricamente, a data seria 15 de dezembro, quando se encerram os trabalhos legislativos ordinários. Todavia, não há dispositivo legal que impeça o adiamento de sua votação para o ano seguinte.

2.9. O ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL:

O Orçamento Público Municipal é um instrumento de execução de planos de governo.

Ao mesmo tempo, por ser o instrumento de administração das ações governamentais, cabe a ele mensurar as próprias condições internas necessárias para execução dos planos previstos. Ou seja, não só diz o que pretende cumprir como, também, estabelece uma estrutura e os recursos que lhe dê capacidade de realização.

Através da elaboração do orçamento vislumbra-se o quanto se deseja gastar e por forçosa consequência tem que se estimar as correspondentes receitas que invariavelmente advirão da arrecadação.

A ação governamental municipal é essencialmente orçamentária, com poucas atividades consideradas extra-orçamentárias, ou possíveis de execução sem estar incluídas no orçamento. Praticamente todos os serviços ditos de interesse local, como coleta de lixo, pavimentação, iluminação pública, obras de saneamento etc., além daqueles financiados por verbas da União ou do Estado, estão inseridos no orçamento municipal.

2.10. PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS MUNICIPAL:

O orçamento insere-se no tema da pesquisa porque só poderá ser orçado o que for possível de se obter com as receitas e estas, por sua vez, são preponderantemente advindas da arrecadação.

A Lei que regulamenta a elaboração do Orçamento é a Lei de nº 4.320, de 17 de março de 1964. Segundo os termos de seu Artigo 1º, esta lei estatui

normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Em função dos preceitos emanados na Constituição Federal, particularmente os previstos no § 8º do Artigo 165, regulamentados pela Lei 4.320/64, são estabelecidos os seguintes princípios orçamentários:

- **Princípio da Universalidade**

O orçamento fiscal municipal envolve obrigatoriamente as receitas e despesas de todas as entidades governamentais, independentemente de serem ou não autossuficientes em termos financeiros.

Assim, o orçamento engloba os órgãos e entidades da administração direta e indireta, seus fundos e as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

- **Princípio da Anualidade:**

Este princípio estabelece que o orçamento deve ter vigência limitada a um período anual, o qual, segundo o art. 34 da Lei 4.320/64, coincide com o ano civil.

- **Princípio da Unidade Orçamentária:**

Este princípio estabelece que todas as receitas e despesas devem estar contidas em uma só lei orçamentária, independentemente da descentralização institucional e financeira das atividades governamentais, realizada pela criação de entidades autárquicas ou outros organismos descentralizados.

- **Princípio da Exclusividade**

Este princípio estabelece que a lei do orçamento não poderá conter dispositivos estranhos à previsão de receitas e fixação de despesas, ressalvados os casos de autorização para a abertura de créditos suplementares, contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, além da indicação da fonte de recursos para cobertura de déficit, quando for o caso.

- **Princípio do Equilíbrio:**

Tradicionalmente, o princípio do Equilíbrio determina a igualdade entre receitas estimadas e despesas fixadas, mas a Constituição adotou uma postura mais realista, admitindo a cobertura de déficit orçamentário através de operações de

crédito, que incluem os financiamentos de longo prazo, desde que não excedam o montante das despesas de capital previstas na mesma lei.

Verifica-se, pois, que a regra foi branda, pois, condiciona o endividamento somente para realização de investimentos, e não para manutenção das despesas administrativas.

2.10.1. RECEITAS VERSUS DESPESAS

De início, é interessante observar que os administradores públicos municipais, ao examinarem os números orçamentários, dedicam quase exclusiva atenção aos itens de despesas, não havendo grandes preocupações com os valores estimados de receita.

Isso para demonstrar que estão controlando o orçamento na ponta do lápis por contingência da pressão da opinião pública, da mídia, das comissões de aprovação legislativa das contas do prefeito, dos órgãos de fiscalização e controle como tribunais de contas, ministério público, judiciário, etc.

Tal situação também ocorre entre os legisladores municipais, preocupados em saber sobre as dotações de despesas, seus fins e objetivos, acreditando que a receita prevista é matéria essencialmente técnica, mais apropriada aos servidores fazendários.

Na verdade, vários Vereadores temem discutir os critérios adotados na estimativa da receita, receando ingressar em área complexa e essencialmente técnica, com a qual não se sentem familiarizados.

2.11. RECEITA PÚBLICA:

É o conjunto de recursos entregues aos cofres públicos através da contribuição das coletividades, pertencentes ao Estado (receitas orçamentárias), ou quando este figure como depositário dos valores que não lhe pertencem (extra-orçamentária).

2.11.1. RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS:

É a receita que o Estado dispõe como propriedade sua.

Classifica-se segundo as categorias econômicas em Receitas Correntes e Receitas de Capital (art. 11 da Lei 4.320/64).

. Receitas Correntes:

São as receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, as transferências correntes e outras receitas correntes.

. Receitas de Capital:

São as receitas provenientes de transferências de capital, tendo por finalidade concorrer para a formação de um bem de capital, estando vinculadas à constituição ou aquisição do mesmo.

2.11.2. RECEITAS CORRENTES:

As Receitas Correntes são as que melhor se adéquam aos objetivos específicos do presente estudo.

I) Receitas Tributárias:

• Impostos:

Registra o valor das receitas de impostos. Imposto é a modalidade de tributo cuja obrigação tem por fato gerador situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte.

Atualmente, os impostos municipais são os seguintes:

- Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – **IPTU**;
- Imposto sobre serviços de qualquer natureza – **ISSQN**;
- Imposto sobre a transmissão intervivos de bens imóveis – **ITBI**.

• Taxas:

Registra o valor das receitas de taxas cobradas pelo Município. As taxas têm como fato gerador o exercício regular de **poder de polícia**, ou a **utilização**, efetiva ou potencial, **de serviços públicos** específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

As taxas cobradas pelo Município são de variadas naturezas.

Dentre as taxas pelo exercício de poder de política temos as de licença (Licença de Alvará, Licença de Obra, Licença de Publicidade etc.) e as de fiscalização (Fiscalização Sanitária, Fiscalização de Posturas, Fiscalização de Meio-Ambiente etc.). Em relação às taxas de prestação de serviços públicos, temos, por exemplo, a taxa de expediente, a taxa de coleta de lixo, a taxa de serviços funerários etc.

• **Contribuições de Melhoria:**

Registra o valor das receitas de contribuições de melhoria decorrentes de obras públicas.

A Contribuição de Melhoria, uma das modalidades de tributo, é arrecadada dos proprietários de imóveis beneficiados por obras públicas e tem como limite total a despesa realizada na obra.

II) Receitas de Contribuições:

No caso dos Municípios, destaca-se a receita proveniente de Contribuições Previdenciárias. Em geral, essas contribuições são atreladas ao salário do servidor, devendo, então, ser projetada em função da estimativa de gasto de pessoal.

III) Receitas Patrimoniais:

Registra o valor estimado de arrecadação da receita patrimonial referente ao resultado financeiro da fruição do patrimônio, tanto decorrente de bens imobiliários ou mobiliários, quanto de participação societária.

São aqui registrados os valores provenientes da cobrança do chamado Preço Público.

Os seus itens são os seguintes:

- **Receitas Imobiliárias** – provenientes da utilização, por terceiros, de bens imóveis pertencentes ao Município;
- **Receitas de valores Mobiliários** - provenientes de ganhos em aplicações financeiras;
- **Receitas de Concessões e Permissões** – provenientes de contratos ou autorização de Concessão ou Permissão, ao particular, do direito de exploração de serviços públicos, ou uso da área pública.

IV) Receitas de Agropecuária:

Registra o valor estimado de receita referente às atividades realizadas pelo Poder Público Municipal relacionadas à agropecuária, tais como cultivo de solo, criação de animais, beneficiamento ou transformação de produtos em pequeno porte. Quando as atividades de beneficiamento ou transformação atingem grandes proporções (usinas de açúcar, fábricas de polpa de madeira, serrarias e unidades industriais com produção licenciada), passam a ser classificadas como Receitas Industriais.

V) Receitas Industriais:

Registra o valor estimado de receita referente às atividades industriais de extração mineral, de transformação, de construção e outros, conforme definição de atividade industrial pelo IBGE.

VI) Receitas de Serviços:

Registra o valor estimado de receita referente à prestação de serviços em atividades comerciais, financeiras, de transporte, de comunicação, de saúde, de armazenagem, pesquisas científicas e tecnológicas etc.

VII) Transferências Correntes

Registra o valor estimado dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independente de contraprestação direta de bens e serviços.

Este, também, é um item muito importante para os Municípios, pois aqui são registradas as transferências dos repasses constitucionais, dos quais destacamos:

- Cota-parte do FPM (Fundo de Participação dos Municípios);
- Cota-parte do ITR (Imposto Territorial e Rural);
- Cota-parte do IPI-exportação (Imposto de Produtos Industrializados na exportação);
- Transferência de Recursos do SUS (Sistema Único de Saúde);
- Cota-parte do IPVA (Imposto sobre a Propriedade Veicular e Automotiva) ;
- Cota-parte do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços);
- Transferência de Recursos do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento Econômico).

VIII) Outras Receitas Correntes

Registra o valor da arrecadação estimada de outras receitas correntes tais como receita de dívida ativa, multas, juros, restituições, indenizações etc.

2.11.3. RECEITAS DE CAPITAL

I) Operações de Crédito:

Registra o valor da receita decorrente da colocação de títulos públicos ou de empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou instituições internas ou externas.

II) Alienações de Bens

Registra o valor da receita decorrente da alienação de bens móveis e imóveis.

III) Transferências de Capital

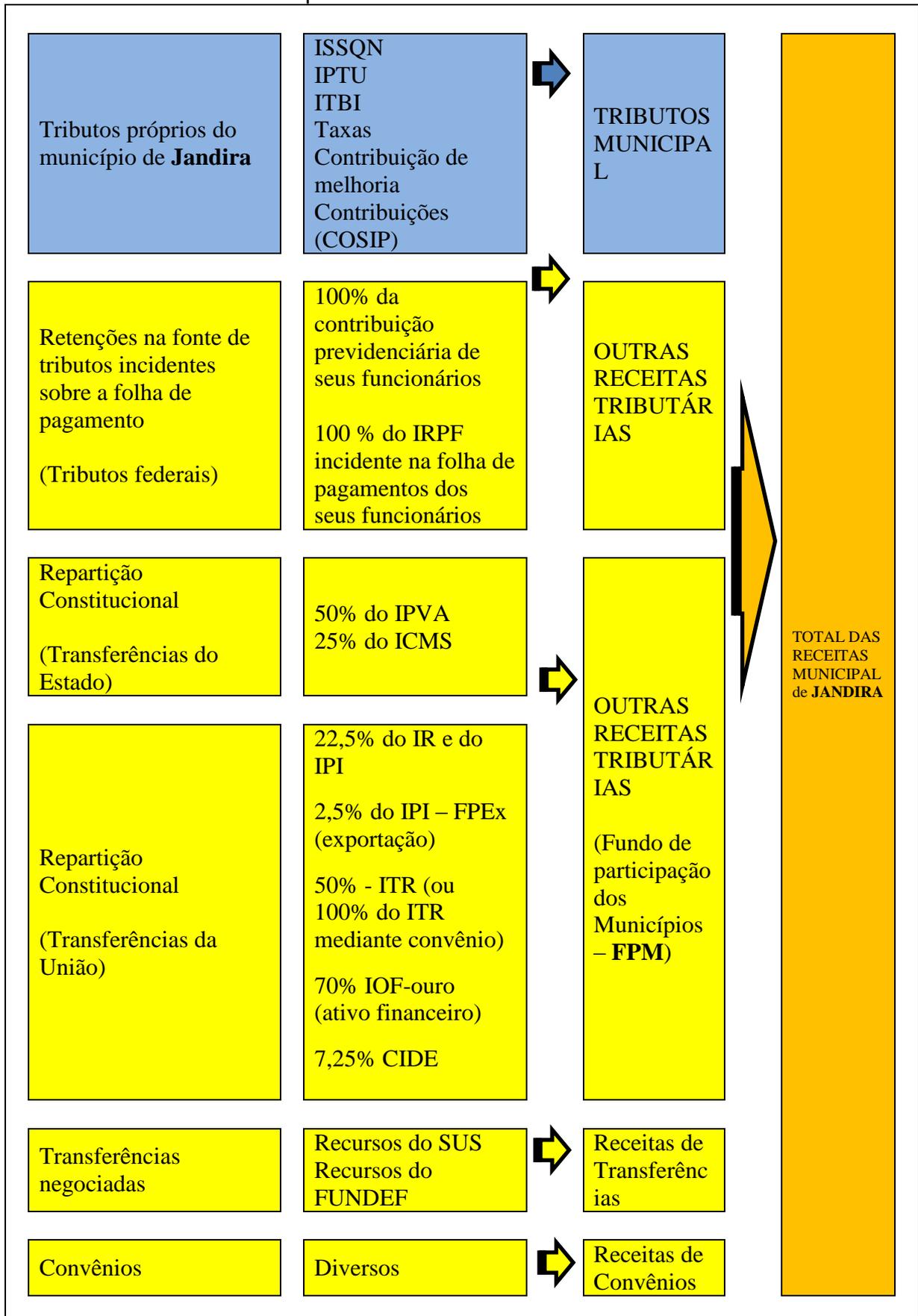
Registra o valor das transferências de capital, tendo por finalidade concorrer para a formação de um bem de capital, estando vinculadas à constituição ou aquisição do mesmo. Neste item, são registrados os valores previstos de entrada de recursos oriundos de Convênios firmados com entidades públicas ou organizações particulares (Transferências de Convênios). Registra, também, o valor das receitas recebidas através de transferências de instituições privadas, relativas aos recursos de incentivos fiscais, promoções culturais e esportivas.

IV) Outras Receitas de Capital

Registra o valor arrecadado de outras receitas vinculadas ao acréscimo patrimonial da unidade.

Segue abaixo a tabela demonstrativa das receitas municipal advindas de tributos direta e indiretamente.

Tabela 3 – Receitas municipais oriundas de tributos



Fonte: Constituição Federal 1988 Artigos 156, 157, 158, 159 e 160

2.12. REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO ISSQN E GUERRA FISCAL

A Emenda Constitucional nº 37/2002 Lei Complementar Federal nº 116/2003 padronizou para os 5.564 municípios brasileiros o limite **mínimo de 2%** nas alíquotas de serviços para o tributo ISSQN.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 37, DE 12 DE JUNHO DE 2002

Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

(...)

Art. 88. Enquanto lei complementar não disciplinar o disposto nos incisos I e III do § 3º do art. 156 da Constituição Federal, o imposto a que se refere o inciso III do caput do mesmo artigo:

*I – terá **alíquota mínima de dois por cento**, exceto para os serviços a que se referem os itens 32, 33 e 34 da Lista de Serviços anexa ao Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968;*

II – não será objeto de concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, que resulte, direta ou indiretamente, na redução da alíquota mínima estabelecida no inciso I.”

Da mesma forma a Lei Complementar Federal nº 116/2003 padronizou para os 5.564 municípios brasileiros o **limite máximo de 5%** nas alíquotas de serviços para o tributo ISSQN.

LEI COMPLEMENTAR Nº 116, de 31 DE JULHO DE 2003

Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências

(...)

Art. 8º *As **alíquotas máximas** do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza são as seguintes:*

*III – demais serviços, **5%** (cinco por cento).*

O município de Jandira respeita essa lei na sua literalidade e reproduz integralmente esse texto legal em seu Código Tributário Municipal – Lei nº 1.426 de 26 de dezembro de 2003

Fixar alíquotas do ISSQN em percentuais mínimos abaixo do limite legal de 2% configura uma política artificial e desleal de captar empresas para a sua base territorial.

A Constituição Federal, a exemplo do que fez em relação ao ICMS, designou ao legislador complementar a tarefa de prevenir a “guerra fiscal” entre os municípios ao prescrever que cabe à edição de lei complementar “regular” a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados conforme prescreve o Artigo nº 156, § 3º, III.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

(...)

Seção V

DOS IMPOSTOS DOS MUNICÍPIOS

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(...)

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

(...)

§ 3º *Em relação ao imposto previsto no inciso III do caput deste artigo, **cabe à lei complementar:***

(...)

III – regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Porém, o problema persiste porque não há, ainda, essa lei complementar específica para o mencionado dispositivo constitucional de “regular” a competição fiscal desleal entre os municípios. A Emenda Constitucional nº 37/2002, que instituiu a Lei Complementar nº 116/2003, fixou a alíquota mínima do ISSQN e prescreveu como limite inferior a alíquota em 2% até a implementação pelo legislador complementar elaborar a lei regulatória específica que coibisse a “guerra fiscal”.

No vácuo da falta da lei complementar regulatória para as diferentes práticas fiscais entre os entes tributantes, então, vários municípios têm fixado a

alíquota do ISSQN abaixo ou no percentual mínimo de 2% atraindo empresas prestadoras de serviços que estavam localizadas em outros municípios.

Cobrar alíquotas inferiores ao percentual mínimo fomenta a “guerra fiscal”, e se dá com a permissão para reduções da base de cálculo com deduções, abatimentos, isenções e regimes especiais.

Nessa “guerra fiscal” municípios vizinhos à Jandira como é o caso de Barueri, por exemplo, no seu código tributário municipal - Lei Complementar Municipal de Barueri nº 118/2002 - no Artigo 41, §1º permite o abatimento dos tributos federais retidos na fonte incidentes sobre a nota fiscal de serviço. O faturamento mensal bruto é diminuído chegando-se a uma nova base de cálculo mitigada. Nesse caso os tributos federais abatidos sobre a nota fiscal de serviço perfazem em média 10% de desconto referente ao Imposto de Renda (IRPJ), PIS/PASEP, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

LEI COMPLEMENTAR Nº 118, DE 21 DE NOVEMBRO DE 2002.

***INSTITUI O CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DE BARUERI E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS***

(...)

Artigo 41. *A base de cálculo do imposto é o preço do serviço, assim considerada a receita bruta, a qual se aplicam as alíquotas constantes do Anexo I desta lei.*

§1º. ***Não serão incluídos no preço do serviço os seguintes tributos, efetivamente pagos, relativos à prestação de serviços tributáveis:***

I – Imposto de Renda Pessoa Jurídica;

II – Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido;

III – PIS/PASEP;

IV – COFINS. (Redação da pela LC nº 185/07)

Ainda como exemplos, os municípios de Barueri, Santana de Parnaíba, Poá e tantos outros estão sendo alvos de contestações judiciais de ilegalidade e inconstitucionalidade de seus Códigos Tributários Municipais sendo que os mesmos, por sua vez, defendem-se alegando que tal prática justifica-se no discurso do

“politicamente correto” da desoneração tributária e de que tributo não deve incidir sobre tributo, por isso as deduções dos tributos federais da base de cálculo para posterior incidência da alíquota do ISSQN.

Essa questão é polêmica e vem se arrastando na justiça desde a vigência da Lei Complementar Federal nº 116/2003, pois, nem os Srs. Juízes conseguiram chegar a um veredito que firme um consenso nas ações que correm em seus tribunais.

Ao cotejar benefícios irregulares de mitigação do ISSQN atraindo empresas para sua base arrecadatória o município captador estará abrindo mão de receitas que incorrerão em violação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) tipificado como crime de “renúncia de receitas”; crime contra a ordem tributária previsto na Lei nº 8.137/1990 e, crime de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.429/1992 Artigo 10, inciso VII.

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

*Dispõe sobre as **sanções** aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências*

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

(...)

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

Conforme dispõe o artigo 12, II, da Lei 8.429/92, independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, restará ao responsável que infringir o disposto no artigo 10, do mesmo diploma legal, o “ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber

benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, di direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos”.

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

(...)

CAPÍTULO III

Das Penas

Art. 12. *Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade **sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente**, de acordo com a gravidade do fato:*

II - *na hipótese do art. 10, **ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;***

A lei somente permite a renúncia da receita referente a crédito tributário quando, para sua cobrança, os custos forem superiores ao proveito econômico pretendido.

A renúncia de receita 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 (LC 101, art. 14, § 1º).

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências

(...)

Seção II
Da Renúncia de Receita

Art. 14. *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.*

§ 3º *O disposto neste artigo não se aplica:*

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

A concessão de benefícios fiscais que acarretam a renúncia de receita, por qualquer um dos entes federativos, para não ser configurado como crime, deve necessariamente subordinar-se aos imperativos previstos na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal, e, exclusivamente, deverá ser previsto em lei específica.

O mal contra o mal feitor advirá através do fato de ao atrair indiscriminadamente empresas ao seu território, sem arrecadar o equivalente necessário, o município ficará em déficit na sua capacidade de investimentos que, por sua vez, serão necessários para fazer frente ao aumento da atividade econômica advinda com as novas empresas.

Disso resultará num inchaço municipal e não em um desenvolvimento com qualidade de vida. Ocorrerão perdas nos dividendos políticos. Com o inchaço municipal haverá maior pressão social e econômica por parte das empresas e cidadãos por mais vias públicas, mobilidade urbana, iluminação, habitação, água, esgoto, transporte coletivo, abastecimento, escolas, hospitais, lazer, coleta de lixo, segurança, fiscalização, mobiliário urbano, serviços públicos, etc.

2.13. LOCAL ONDE É DEVIDO O ISSQN E A GUERRA FISCAL:

Conforme já visto a Lei Complementar Federal nº 116/2003 preceitua no *caput* do Artigo 3º que o ISSQN será, em regra geral, devido no município em que o prestador do serviço tiver localizado a sua sede. Essa é a regra geral. E, como exceção, o ISSQN será devido no local da prestação do serviço para os serviços detalhados nos 22 incisos do Artigo 3º.

LEI COMPLEMENTAR Nº 116, DE 31 DE JULHO DE 2003

Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências

(...)

Art. 3º O serviço considera-se prestado e o **imposto devido no local do estabelecimento prestador** ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, **exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXII, quando o imposto será devido no local:**

- I – do estabelecimento do tomador ou intermediário do serviço ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado, na hipótese do § 1º do art. 1º desta Lei Complementar;
- II – da instalação dos andaimes, palcos, coberturas e outras estruturas, no caso dos serviços descritos no subitem 3.05 da lista anexa;

- III – da execução da obra, no caso dos serviços descritos no subitem 7.02 e 7.19 da lista anexa;
- IV – da demolição, no caso dos serviços descritos no subitem 7.04 da lista anexa;
- V – das edificações em geral, estradas, pontes, portos e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 7.05 da lista anexa;
- VI – da execução da varrição, coleta, remoção, incineração, tratamento, reciclagem, separação e destinação final de lixo, rejeitos e outros resíduos quaisquer, no caso dos serviços descritos no subitem 7.09 da lista anexa;
- VII – da execução da limpeza, manutenção e conservação de vias e logradouros públicos, imóveis, chaminés, piscinas, parques, jardins e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 7.10 da lista anexa;
- VIII – da execução da decoração e jardinagem, do corte e poda de árvores, no caso dos serviços descritos no subitem 7.11 da lista anexa;
- IX – do controle e tratamento do efluente de qualquer natureza e de agentes físicos, químicos e biológicos, no caso dos serviços descritos no subitem 7.12 da lista anexa;
- X – (VETADO)
- XI – (VETADO)
- XII – do florestamento, reflorestamento, semeadura, adubação e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 7.16 da lista anexa;
- XIII – da execução dos serviços de escoramento, contenção de encostas e congêneres, no caso dos serviços descritos no subitem 7.17 da lista anexa;
- XIV – da limpeza e dragagem, no caso dos serviços descritos no subitem 7.18 da lista anexa;
- XV – onde o bem estiver guardado ou estacionado, no caso dos serviços descritos no subitem 11.01 da lista anexa;
- XVI – dos bens ou do domicílio das pessoas vigiados, segurados ou monitorados, no caso dos serviços descritos no subitem 11.02 da lista anexa;
- XVII – do armazenamento, depósito, carga, descarga, arrumação e guarda do bem, no caso dos serviços descritos no subitem 11.04 da lista anexa;
- XVIII – da execução dos serviços de diversão, lazer, entretenimento e congêneres, no caso dos serviços descritos nos subitens do item 12, exceto o 12.13, da lista anexa;
- XIX – do Município onde está sendo executado o transporte, no caso dos serviços descritos pelo subitem 16.01 da lista anexa;
- XX – do estabelecimento do tomador da mão-de-obra ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado, no caso dos serviços descritos pelo subitem 17.05 da lista anexa;

XXI – da feira, exposição, congresso ou congênera a que se referir o planejamento, organização e administração, no caso dos serviços descritos pelo subitem 17.10 da lista anexa;

XXII – do porto, aeroporto, ferropuerto, terminal rodoviário, ferroviário ou metroviário, no caso dos serviços descritos pelo item 20 da lista anexa.

Portanto, fica bem claro que a “**regra matriz**” de definição do local de incidência para onde o ISSQN será devido é o município onde o **prestador do serviço** tiver a sua **sede**.

A **exceção** da “regra matriz”, do recolhimento do ISSQN no município, **local onde o serviço foi prestado** resume-se tão somente aos serviços tipificados nos 22 incisos.

A fundamentação do raciocínio da abertura da “**exceção**” à “regra matriz” deve-se ao fato de que alguns serviços (22 incisos do Artigo 3º) realmente terem a preponderância do serviço desenvolvido no próprio local da prestação do serviço e do tomador. É o que ocorre claramente, por exemplo, nos incisos III ao XIV, correspondentes a serviços de construção civil que realmente caracteriza-se por ser feito e ter os serviços prestados no próprio local da obra e do tomador. Portanto, tem lógica e cabe a retenção do ISSQN por parte do tomador do serviço ao município local da obra e não na sede do prestador.

Assim não seria para restar maiores dúvidas e gerar tanto campo para discussões quanto a “regra matriz” do município local de incidência do ISSQN, das definições de sede, filial, sucursal, estabelecimento prestador, unidade econômica, endereço virtual, etc.

Isso tudo são proposituras meramente especulativas dos Srs. Doutrinadores para vender cursos e livros; dos Srs. Advogados tributaristas para ganhar seus gordos honorários defendendo ações na Justiça; e para brilhantes trabalhos de teses e monografias, porém inócuos.

Essa discussão é inócua porque há lei para ser seguida.

E, a lei é clara.

Existe a regra com as suas exceções.

Siga-se a literalidade da lei, que é para todos, e não haverá confusão.

O desvirtuamento da lei com interpretações dúbias, ao gosto de cada um, atende somente a interesses escusos. Os interesses escusos tentam tirar o

mérito da lei imputando à mesma aspectos dúbios, dizendo que a mesma não é precisa e que possui contradições insanáveis.

O que se pretende com tanta polêmica em torno desse assunto é lucrar dividendos. A confusão é propositadamente armada pelos municípios que defendem seus “endereço virtuais”, defendem o ego pessoal de cada qual expondo seu brilhantismo intelectual com seus pseudos conhecimentos jurídicos, confundindo os bem intencionados e, defendendo os mal intencionados sonegadores do ISSQN sob o manto da cortina de fumaça tumultuadora do entendimento e das definições legais.

Ao se examinar os autos de defesa das ações de inconstitucionalidade, pertinentes às legislações tributárias municipais que incorporaram mecanismos da “guerra fiscal”, detecta-se que os Srs. Advogados de defesa, também jocosamente conhecidos como os “doutores da lei”, querem desvirtuar e dar outro entendimento ao Artigo 3º da Lei Complementar Federal nº 116/2003.

Trabalhando como verdadeiros esotéricos videntes da bola de cristal, fundamentam suas opiniões distorcidas em tom de “tese fundamentada” através de um discurso unilateral apregoando que o legislador ao elaborar a lei não quis dizer exatamente o que lá está escrito, mas ao contrário, afirmam que o legislador pretendia dizer outra coisa”.

Então, em suas teses temerárias, o que estaria valendo é o que o réu (advogado de defesa do município acusado) “acha” que o legislador queria dizer na época da feitura da lei. Estamos, portanto, na esfera dos “achismos”.

Os Srs. Juízes do Supremo Tribunal Federal (STF) adoram os altos voos dos “achismos” e “elucubrações mentais” travestidos de pesquisas regimentais à época da feitura da lei embutidas nas “brilhantes teses de defesa”.

Empresas que mudam dissimuladamente o endereço de suas sedes com “endereço virtuais” sem realmente mudar a sua estrutura operacional apenas consignam formalmente seus endereços sedes nestes municípios de interesse estando, na verdade, e de fato localizadas em outro município.

A dissimulação de endereço ou local da sede da empresa se dá pelo empréstimo de um “endereço virtual”. É feito apenas com a abertura de inscrição em um determinado município de interesse emprestando o endereço de um escritório contábil naquele município sem, entretanto, nunca tiver estado lá. Há quem pretenda discutir a legalidade da excrescência do “endereço virtual” querendo conferir-lhe alguma racionalidade mas que, na verdade, não passa de uma flagrante fraude. A

semântica das palavras já dizem tudo, ou seja, “endereço virtual” quer dizer “endereço fictício” ou “endereço sem local definido”.

Uma tentativa que ficou a meio caminho de combater a elisão fiscal perpetrada pelos “endereços virtuais” foi a atitude da prefeitura de São Paulo que promulgou uma legislação inconstitucional, exigindo indiscriminadamente o cadastramento, em sua repartição fiscal, de todos os que prestam serviços em seu território sempre que o prestador estiver inscrito em outro município, sob pena do tomador ficar responsável pela retenção e pagamento do ISSQN.

Com isso buscou-se afastar a sonegação das empresas prestadoras de serviço do município de São Paulo que diziam-se localizadas em outros municípios não excepcionando, porém, quaisquer outras hipóteses legais de prestação de serviços em que o imposto realmente seria devido fora do município por ser o local da prestação conforme previsão legal tipificada nos incisos I a XXII, do Artigo 3º, da Lei Complementar Federal nº 116/2003.

Tentando minorar a inconstitucionalidade, a Procuradoria Geral do Município de São Paulo encontrou, então, um meio legal e constitucional de combater os municípios coniventes com a fraude fiscal. Trata-se de propositura perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJE-SP) de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) contra as legislações desses municípios que estão tirando proveito da fraude cometida pelos contribuintes com os “escritórios virtuais” e “alíquotas inferiores a 2%”.

Muito embora na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) a discussão se limite às questões de direito (inconstitucionalidade da lei municipal) para assegurar a vitória é importante que se demonstre a situação fática configuradora da fraude, porque, em princípio, o contribuinte tem o direito legítimo de buscar o caminho menos oneroso em termos tributários, que a doutrina batizou de elisão fiscal.

É preciso que fique bem demonstrada a diferença entre elisão fiscal e fraude fiscal, o que somente pode ser feito mediante a prova de situações fáticas com provas materiais inequívocas do local efetivo do estabelecimento da sede da empresa.

Os 22 incisos elencados no Artigo 3º da Lei Complementar nº 116/2003 que determinam, como exceção, o local devido do ISSQN como o local da prestação do serviço e não a sede do domicílio do prestador demanda a presença física do

prestador no local da execução do serviço, significando que nessas hipóteses o prestador do serviço não precisa ter, no local da prestação, um estabelecimento dotado de infraestrutura material e pessoal, como se tratasse de um estabelecimento comercial. Bastaria o funcionário, ou ferramentas, ou material ou o serviço para configurar uma unidade econômica que equiparar-se-ia à sede do estabelecimento.

Para abrir precedente favorável ao município prejudicado pelo tal do “endereço virtual” fora de seu município é oportuno que a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) seja proposta primeiramente, contra a legislação do município fraudador e que o mesmo tenha fixado a alíquota mínima do ISSQN aquém do piso constitucional de 2%.

A despeito do todo exposto vários municípios ainda têm fixado suas alíquotas do ISSQN no percentual mínimo de 2%. Muito das empresas ali sediadas somente formalmente consignaram seus endereços em outros municípios, estando de fato localizadas no outro município.

“Escritório virtual”, “endereço virtual”, “estabelecimento sede fora do município”, “unidade econômica”, “alíquotas inferiores a 2%” e “reduções de base de cálculo” são faces da mesma moeda da evasão fiscal ou fraude porque procuram atrair contribuintes para o seu município baseado exclusivamente em benefícios ilegais e na deslealdade da “guerra fiscal”.

O município de Jandira, que respeita o ordenamento jurídico, segue literalmente a Lei Complementar 118/2003, a Constituição Federal/1988 e em especial o Artigo 37, assim com tantos outros municípios, sofre a perda de receitas pela “guerra fiscal” praticada por outros municípios oportunistas.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

(...)

CAPÍTULO VII **DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA** **Seção I** **DISPOSIÇÕES GERAIS**

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** e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98).*

Como antídoto resta o caminho da união entre os municípios prejudicados.

Há que se avocar o princípio da “constitucionalidade” indo às barras da Justiça propugnando Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN).

Essas arbitrariedades ofendem ao princípio constitucional da legalidade, da ordem jurídica e o cumprimento da lei que deverá sujeitar a todos indistintamente.

2.14. PRÁTICAS EXISTENTES NO MUNICÍPIO VERSUS PRÁTICAS IDEAIS.

2.14.1. PONTOS DE ATENDIMENTO:

A administração pública, fiscalização tributária e arrecadatória no município de Jandira não oferece opções de atendimento; pois, é centralizada em um único ponto de prestação de serviços localizado na sede da prefeitura.

Essa conformidade precária na prestação dos serviços obriga aos munícipes a se deslocarem de grandes distâncias convergindo todos para um único ponto de atendimento o que acarreta a morosidade no atendimento devido ao acúmulo no fluxo de pessoas e na demanda centralizada.

Recomenda-se oferecer mais pontos de atendimentos e de serviços públicos. Para tanto é necessário desconcentrar a administração pública municipal com a criação de órgãos administrativos tendo como melhores exemplos a criação de Administrações Regionais, Subprefeituras e/ou Praças de Atendimentos descentralizadas (Ganha Tempo, Poupa Tempo).

2.14.2. QUADRO DE FISCAIS:

O quadro de fiscais do município de Jandira é insuficiente e está reduzido a 3 Fiscais tributários.

Essa precariedade no quadro de fiscais tributários inviabiliza ao próprio município de Jandira atuar de forma pró ativa em favor de suas necessidades arrecadatórias sem a possibilidade de atender plenamente à complexidade do sistema tributário.

Para a estrutura atual recomenda-se, no mínimo, 14 fiscais tributários, a saber: um fiscal para o plantão fiscal imobiliário, um fiscal para o plantão fiscal mobiliário, um fiscal para os repasses constitucionais, cinco fiscais para tributos

mobiliários, três fiscais para os tributos imobiliários, um fiscal para inscrição em dívida ativa, um fiscal para coordenadoria, um fiscal para diretoria.

2.14.3. MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ARRECADATÓRIA:

O município possui um ponto positivo que é a implantação da Nota Fiscal eletrônica. Porém, convive, também, com o uso da nota fiscal manual.

Os livros fiscais ainda são manuais. Parcelamentos, atualizações cadastrais, emissão de carnês e certidões negativas exigem o inconveniente do comparecimento pessoal do contribuinte à repartição fiscal.

A inscrição para contribuintes eventuais e responsáveis tributários esta limitada ao comparecimento do representante legal na repartição pública acompanhado de uma carga exagerada de documentos exigidos.

Recomenda-se o uso exclusivo da Nota Fiscal eletrônica. Sugere-se a revogação do uso de notas fiscais manuais para evitar-se a falta de controle, a evasão e as fraudes que a as mesmas dão margem.

Recomenda-se que os serviços fiscais e arrecadatários sejam todos eletrônicos como os livros fiscais, a escrituração fiscal, atualização cadastral, geração de guias avulsas, segunda via de carnês, parcelamentos, certidões negativas, inscrição de contribuintes eventuais e contribuintes responsáveis tributários.

Para tanto sugere-se mais investimentos e maior ênfase na implantação dos meios eletrônicos e da tecnologia da informação.

2.14.4. DEFINIÇÃO DA GUERRA FISCAL:

Como já abordado no item 2.12 nas páginas 61 a 67 e item 2.13 nas página 67 a 63 deste trabalho, a “GUERRA FISCAL” é um tema bastante amplo e difuso que engloba diversas práticas arrecadatórias que não têm o intuito de se esgotar neste estudo e que, na verdade, merece um estudo específico à parte para tema tão controverso e complexo.

Assim, o município de Jandira sofre os efeitos negativos da guerra fiscal com a mitigação de sua arrecadação.

A Guerra fiscal travada pelos demais municípios referente aos seus próprios tributos, em particular o ISSQN, envolve as seguintes práticas lesivas:

☐. Redução na base de cálculo do ISSQN com a permissão da dedução dos outros tributos federais, também, incidentes sobre a emissão de uma nota fiscal de serviços;

☐. Fixação das alíquotas do ISSQN no patamar mínimo de 2%, ou inferior, para todos os tipos de serviços;

☐. Quantidade abusiva de enquadramento de atividades profissionais e prestação de serviços na categoria de recolhimento de ISSQN por valor módico fixo anual em detrimento do recolhimento pelo valor variável sobre o faturamento.

☐. Recolhimento de ISSQN de serviços prestados e de serviços tomados todos como sendo de sua incidência e de direito de sua base territorial não respeitando a legislação, o local da sede e o local prestado;

☐. Concessão indiscriminada de isenções (não incidência do tributo), remissões (perdão da dívida), anistias (perdão dos acréscimos), refis (parcelamentos de longo prazo sem os acréscimos), não inclusão em dívida ativa (omissão na cobrança com a consequente prescrição de prazo) sob os falsos argumentos de se estar praticando “justiça social” e “ajudando” a determinados setores sociais a se “recuperarem” economicamente;

☐. Consentimento às empresas virtuais que mudam dissimuladamente o endereço de suas sedes através de “endereço virtuais” sem realmente ter mudado a sua estrutura operacional. Apenas consignam formalmente seus endereços sedes nestes municípios de interesse quando, na verdade, estão localizadas em outro município.

A dissimulação de endereço ou local da sede da empresa se dá pelo empréstimo de um “endereço virtual”. É feito apenas com a abertura de inscrição em um determinado município de interesse emprestando o endereço de um escritório contábil nesse município sem, entretanto, nunca tiver estado lá.

Os contribuintes utilizam-se desse expediente incentivados pelo manto protetor da administração pública infratora que oferece a proteção e os benefícios da guerra fiscal.

2.14.4.1. CONTRAPONTO À GUERRA FISCAL:

- ☐. A “GUERRA FISCAL” é lesiva ao município de Jandira.
- ☐. A “GUERRA FISCAL” não traz nenhum benefício ao município de Jandira.
- ☐. A “GUERRA FISCAL” se praticada pelo município de Jandira traria prejuízos.
- ☐. Caso o município de Jandira viesse a praticar os atos da “guerra fiscal” pretendendo se beneficiar das pseudo vantagens alerta-se para o fato de que se estaria incorrendo na prática de atos desleais, atos contra a moralidade pública, atos ilegais e atos tipificados como crimes fiscais de renúncia de receitas.

Supondo por mera hipótese especulativa que o município de Jandira viesse a praticar a “guerra fiscal” deve-se analisar os custos e os benefícios de se ampliar a quantidade numérica de contribuintes para sua base arrecadatória, porém, reduzindo drasticamente o valor arrecadado individualmente de cada contribuinte devido à concessão dos benefícios.

Recomenda-se observar que a Constituição Federal, a exemplo do que fez em relação ao ICMS, foi designado ao legislador complementar a tarefa de prevenir a “guerra fiscal” entre os municípios ao prescrever que cabe à edição de lei complementar “regular” a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados conforme prescreve o Artigo nº 156, § 3º, III.

Sugere-se que o problema persiste porque não há, ainda, essa lei complementar específica para o mencionado dispositivo constitucional de “regular” a competição fiscal desleal entre os municípios.

No vácuo da falta da lei complementar regulatória para as diferentes práticas fiscais lesivas entre os entes tributantes, então, vários municípios têm praticado as ações lesivas que se encaixam no conceito da “guerra fiscal” concedendo benefícios e atraindo empresas prestadoras de serviços que estavam localizadas em outros municípios para sua base territorial.

Indica-se que os municípios que se sintam lesados pelas práticas desleais da “guerra fiscal” entrem nos tribunais com ações coletivas contra tais ilegalidades salvaguardando seus direitos.

⇒ . **Guerra fiscal na definição do local de incidência do ISSQN (Matriz ou local do serviço prestado):**

Devido à estrutura fiscal insuficiente do município de Jandira não se tem verificado a contento as situações de prestadores de serviço que se “dizem” sediados fora do município, mas, que ali prestam serviços em caráter permanente, porém, recolhendo o ISSQN para outros municípios. Dando margem, inclusive, à prática dos “endereço virtuais” de munícipes seus passarem a ser contribuintes para outros municípios que não Jandira.

Além da adequação da estrutura fiscal, já abordada acima, recomenda-se o planejamento dos trabalhos, com definição de focos de trabalho específicos e, criação de forças tarefas para a solução de situações próprias, como o caso em tela, da evasão no recolhimento do ISSQN pela guerra fiscal pelo questionamento da definição do local onde é devido o ISSQN ao local onde o serviço foi prestado “versus” o local da sede da empresa prestadora.

Sugere-se que os Prestadores de Serviço, Assessorias fiscais, Escritórios jurídicos e Contabilidades devam receber apoio esclarecedor periódico da prefeitura (fiscais) através de seminários, palestras, reuniões setoriais e treinamentos sobre os temas cadentes que cercam os tributos municipais, seus fatos geradores, a legislação municipal e a forma correta de arrecadação que o município defende.

2.14.4.2. ATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO:

Sugere-se que o município atualize sua legislação tributária prevendo no seu texto legal ações anti elisivas (legal) e anti evasivas (ilegal), já abordadas no item da página que coíbam a fuga de receita do município, já comentadas no logo tópico acima e no item 2.5 na página 37 deste trabalho.

Alerta-se para a administração de Jandira para o fato de que só tem validade jurídica e legal o que está escrito.

Somente o que está escrito e previsto em lei é o que pode ser cobrado ou punido.

Portanto, daí decorre a necessidade de se prever tudo em lei atualizando a legislação tributária para que possa ser cobrado.

Recomenda-se que todas as práticas arrecadatórias da “guerra fiscal” elencadas acima no tópico “definição da guerra fiscal” sejam literalmente previstos como proibições e infrações.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS :

3.1. LOCAL DA PESQUISA OU LOCAL DO ESTUDO:

A pesquisa foi realizada junto ao município de Jandira localizado na região oeste da cidade de São Paulo do estado de São Paulo.

Localizada na “grande São Paulo” 35 quilômetros da capital com uma população de 108 mil habitantes e PIB de 32 milhões anuais.

A escolha do município de Jandira prende-se ao critério das particularidades geográficas, demográficas e econômicas e orçamentárias em comuns com os demais 95% dos municípios brasileiros e 90% dos municípios paulistas.

A apresentação e a análise dos dados ocorreu através da vivência da conjuntura local através de visitas, da verificação dos procedimentos administrativos, da observação da rotina operacional da fiscalização tributária da legislação do município, da organização, da sistematização e agrupamento das informações coletadas no município específico de Jandira ao atendimento dos objetivos propostos.

Jandira enquadra-se no perfil de município de porte médio e oferece para análise problemas de arrecadação que são o objeto desse estudo.

Para alcançar os objetivos do trabalho, utilizou-se a pesquisa descritiva, já que esta possui a finalidade de analisar e registrar os fenômenos, uma vez que se efetuou a verificação das causas das dificuldades orçamentárias advindas da arrecadação tributária incipiente do município de Jandira.

Foram expostos os fatores mais expressivos de nível de excelência na gestão tributária e propostas as ações proativas e corretivas.

3.2. TIPO DE PESQUISA OU TÉCNICAS DE PESQUISA:

O tipo de pesquisa empregado no estudo será a pesquisa descritiva que atende melhor as características dessa modalidade:

A pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. Procura descobrir, com a precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e características. (CERVO 1996, p. 49)

Este tipo de pesquisa busca analisar e correlacionar a cultura organizacional e práticas de gestão tributária pública que ocorrem no município de

Jandira ligado ao comportamento humano, seja como indivíduo ou como grupo nas decisões e elaboração das políticas fiscais municipais

Universo e Amostra:

O universo desta pesquisa é o município de Jandira, localizado região oeste do estado de São Paulo, utilizando como amostra esse município que possui problema de arrecadação, analisando o último ano de 2012.

A opção pelo município citado deve-se ao fato de ser a unidade federativa que melhor representa o universo pesquisado.

3.3. COLETA DOS DADOS

No processo de coleta de dados será utilizada a pesquisa documental que pretende verificar as informações pertinentes aos objetivos e ações propostas pelos princípios de Gestão pública tributária em âmbito municipal.

Além deste, serão analisados documentos internos de arrecadação, avaliação do processo e demais informações pertinentes às rotinas do município de Jandira, quanto ao impacto das ações deste Projeto no volume de trabalho.

Complementar-se-ão as informações coletadas com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei de responsabilidade Fiscal (LRF), e Lei do Orçamento Anual (LOA), identificando e avaliando os reflexos das ações propostas pelo Projeto no resultado orçamentário.

O processo de coleta dos referidos dados dar-se-á no período de 01 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2012, visto que, este é o período de um ciclo orçamentário completo para futura implementação das ações.

4. ANÁLISE DOS DADOS:

. Apresentação e Análise dos Dados:

A apresentação e a análise dos dados ocorrerá a partir da vivência da conjuntura local através de visitas, da verificação dos procedimentos administrativos, da observação da rotina operacional da fiscalização tributária, da legislação do município, da organização, da sistematização e agrupamento das informações coletadas no município de Jandira ao atendimento dos objetivos propostos.

A apresentação dos dados sob a forma descritiva executada em software adequado para tal fim (Microsoft Word), que permitirá a demonstração dos resultados textualmente.

As análises são permeadas pelos conceitos abordados no referencial teórico, tendo como categorias de análise para a avaliação dos reflexos no resultado de receitas tributárias do município de Jandira.

De acordo com Gil (1991, p. 46) “são pesquisas descritivas aquelas que visam descobrir a existência de associações entre variáveis” que melhor adequa-se ao presente estudo

Analisou-se e correlacionou-se a cultura organizacional e práticas de gestão tributária pública que ocorrem no município de Jandira ligado ao comportamento humano, seja como indivíduo ou como grupo nas decisões e elaboração das políticas fiscais municipais.

Para procurar sanar os problemas de arrecadação incipiente no município de Jandira, o presente trabalho concluiu que deve-se implantar os modernos princípios de Gestão Pública Tributária que preceitua as medidas descritas :

a) Atualização da Legislação tributária:

Os vários problemas encontrados no município de Jandira referente à sua legislação tributária são discutidos no item 2.5. ATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA às páginas 36 a 39 e no item 2.14.4.2. ATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA às páginas 77 a 78.

A título de retomada do raciocínio abordado nos tópicos acima, cito no momento, apenas um exemplo para não incorrer na prolixidade e redundância do texto. A falta de definições legais e técnicas mais apropriadas na legislação

tributária de Jandira, como exemplo, para as “sociedades uniprofissionais” ou “sociedades de profissionais”, condição essa equivocada e indiscriminadamente usufruída por um grande número de contribuintes inscritos no município com o único fito de usufruírem do módico recolhimento fixo de ISSQN em detrimento do recolhimento variável sobre o movimento econômico real dos serviços efetivamente prestados.

Conforme demonstrado, a atualização da legislação é importante dado o fato de que só se pode cobrar o que estiver devidamente previsto no mundo jurídico (Lei).

Só existe no mundo jurídico e só pode ser cobrado pela administração pública o que efetivamente estiver escrito (previsão em lei).

Assim, a legislação tributária de Jandira deverá prever tudo o que for de seu interesse dentro dos parâmetros da legalidade, é claro.

b) Previsão de sanções anti-elisivas:

Os problemas de elisão, evasão e das falhas na legislação por desatualização da mesma, é analisado no item 2.6. AÇÕES ANTI-ELISIVAS à página 39, bem como nas páginas 32, 33, 41, 71, 72, 74 e 77.

A título de reavivamento do conteúdo abordado nos tópicos acima elencados, cito no momento, a título de elucidação, a retomada de um tema como exemplo, que é a questão do uso fraudulento de “endereços virtuais” como endereço de sede em outros municípios, muito embora, esteja sediado ou desenvolvendo suas atividades no município de Jandira. Esse subterfúgio é usado para recolher ISSQN de forma vantajosa própria em detrimento do município de Jandira.

Assim, tal falha se deve à legislação, que ao não dispor de tipificação legal mais rigorosa limitando e definindo o que é uma “sociedade de profissionais” e, também, ao não exigir um maior rigor na comprovação de seu verdadeiro endereço, onde efetivamente desenvolve suas operações, obrigando as mesmas a recolherem os seus tributos neste município.

Portanto é necessário prever na legislação tributária do município de Jandira sanções legais e pecuniárias que inibam práticas elisivas e evasivas que dissimulem ou descaracterizem o fato gerador dos tributos com o fito de não pagá-lo no município

c) Formação de quadro técnico de fiscais:

Os problemas da falta de formação de quadro de fiscais e sua consequência na arrecadação é analisado no item 2.2. ESTRUTURAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA à página 28, bem como nas linhas abaixo.

A título de reavivamento do conteúdo abordado nos tópicos acima, cito no momento, um exemplo que é a questão de que um quadro reduzido de fiscais acaba por reduzir, também, qualquer perspectiva de incremento de trabalho, novos projetos, novas autuações, novas abordagens, novas equipes de trabalho e novas possibilidades.

Assim, a formação de quadro de fiscais tributários deverá ser selecionado sob o crivo técnico do concurso público. Os fiscais tributários são “cargos de estado”, portanto, funções típicas e essenciais à existência do poder público que não podem ser delegadas. Sem arrecadação não há como custear o estado. O crivo do concurso público é necessário para se selecionar os mais aptos, com melhor formação acadêmica e com o perfil correto. A legislação, os tributos, as apurações, os recolhimentos, as diligências, os levantamentos, as apurações fiscais, os lançamentos, os cálculos, as infrações, as guias, o esclarecimento de dúvidas, os parcelamentos, as concessões de isenções, as análises, a inscrição em dívida ativa e os sistemas só funcionam com profissionais que o façam a contento (fiscais tributários).

d) Profissionalização:

Os problemas da falta da formação de quadro de fiscais e sua consequência na arrecadação é analisado no item 2.2. ESTRUTURAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA à página 42, e também nas páginas 26, 27 e 43, bem como, no texto abaixo.

A título de reavivamento do conteúdo abordado nos tópicos acima, cito no momento, um dos exemplos relatados, que é a questão que a falta de profissionalização confere ao município de Jandira problemas de desvantagens competitivas na fiscalização, na prestação de serviços públicos de qualidade, na baixa produtividade do trabalho, na baixa auto estima profissional de seus servidores, no aumento dos custos, na morosidade das operações que acabam por resultar na insuficiência arrecadatória.

Assim é imprescindível a profissionalização dos funcionários, treinamento, atualização permanente e política de estímulos do quadro de arrecadação que otimizam todo e qualquer projeto devido à melhor qualificação e auto estima;

e) Definição de metas:

Os problemas da falta de definição de metas no município de Jandira e sua consequência na arrecadação é analisado no item 2.2. ESTRUTURAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA à página 42, e também nas páginas 16, 26, 48, 49, 50, 66, bem como, no texto abaixo.

A título de reavivamento do conteúdo abordado nos tópicos acima, cito, no momento, um dos exemplos relatados, que é a questão que a falta de definição de metas deixa de comprometer os servidores públicos com qualquer resultado almejado, não é dado um objetivo a ser perseguido, um valor a ser alcançado e o resultado dos trabalhos não são mensurados resultando numa omissão do município com seus objetivos e seus resultados.

As metas e objetivos de arrecadação deverão ser bem definidos, formalizadas, e publicadas.

Para melhorar esse quadro deve-se definir como metas e objetivos e o número de abertura de inscrição, o número de encerramento de inscrição, o número de plantão fiscal, o número de diligências externas, o número de ações fiscais, o número de lançamentos, o número de atendimentos, o número de autos de infrações, o número de valor de arrecadação, etc..;

f) Evitar a decadência do crédito tributário com o lançamento:

O problema da decadência do crédito tributário é o instituto jurídico da proibição legal para apurar e lançar o crédito tributário por ter decorrido mais de cinco anos para ter iniciado a ação fiscal junto ao contribuinte.

Essa omissão do poder público e de seus agentes tributários acarreta em prejuízos ao município quanto ao que se deveria ter arrecadado e não o foi.

Deverá ser iniciada mais equipes de trabalho e “forças-tarefas” para a atuação efetiva da estrutura arrecadatória em “Ações Fiscais” efetivas junto aos contribuintes auditando e apurando créditos tributários devidos. Evitando, portanto, a decadência (prazo legal de cinco anos para lançar o tributo devido) do crédito tributário;

g) Concessão de parcelamentos:

O problema da falta de concessão de parcelamentos para a liquidação de dívidas acarreta em prejuízos da morosidade em reaver receitas ou até mesmo incorrer na prescrição dos créditos tributários.

Assim deverá conceder parcelamentos e negociações para liquidação do estoque de Dívidas Ativas. Deverão ser criadas campanhas estimulando os contribuintes inadimplentes a negociar, parcelar e quitar seus débitos. Dessa forma, estará se evitando a prescrição (prazo legal de cinco anos para notificar o contribuinte da cobrança) do crédito tributário;

h) Modernização dos trabalhos:

Os problemas da falta de modernização dos trabalhos no município de Jandira é analisado no item 2.14.3. MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ARRECADATÓRIA à página 74, bem como, nas páginas 16 e 26.

A título de reavivamento do conteúdo abordado nos tópicos acima, cito, no momento, um dos exemplos relatados que é a questão que a falta de modernização dos trabalhos com a prática antiquada de controles manuais, excesso de papéis e sistemas burocratizados que resultam em prejuízos de uma estrutura com baixos índices de eficiência.

Portanto, como exemplo de sugestão já citada deve-se investir e implantar novos processos e novos sistemas eletrônicos de acesso e trabalho como a emissão de nota fiscal eletrônica, emissão de guias on-line, site eletrônico municipal com links para assuntos da área fiscal, escrituração eletrônica de livros fiscais, requerimentos, formulários para preenchimento, emissão de segundas vias de carnês, parcelamentos, pagamentos, consultas de protocolos, todos disponibilizados pela internet.

i) Desburocratização:

Os problemas de burocratização dos trabalhos no município de Jandira é analisado no item 2.14.3. MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ARRECADATÓRIA à página 74.

A título de reavivamento do conteúdo abordado no tópico acima, cito, no momento, um dos exemplos relatados, que é a questão que a burocratização sobrecarrega a estrutura administrativa com trabalhos intermediários redundantes consumindo muito tempo, pessoal, esforços e

recursos não deixando recursos para as atividades mais nobres que geram resultados, como a fiscalização efetiva.

Deve-se desburocratizar levando à simplificação dos trabalhos, à racionalização dos processos conferindo, por exemplo, celeridade na abertura de novas inscrições a contribuintes no município, simplificação de cadastro, geração de guias para recolhimentos, etc.

j) Apoio ao contribuinte:

Os problemas da falta de apoio ao contribuinte no município de Jandira é analisado no item 2.14.3. MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ARRECADATÓRIA à página 74.

A título de reavivamento do conteúdo abordado no tópico acima, cito, no momento, um dos exemplos relatados, que é a questão da centralização excessiva dos trabalhos e do atendimento em um único ponto de acesso que é a sede da prefeitura causando, portanto, o desconforto e a morosidade no atendimento pelo acúmulo de pessoas nesse local.

Deve-se, portanto, dar maior apoio ao contribuinte com a disponibilização de novos pontos de acesso, praças de atendimento, regionais, sub-prefeituras e disponibilização de informações on-line;

k). Geoprocessamento:

Os problemas da falta de geoprocessamento no município de Jandira é analisado no item 2.14.3. MODERNIZAÇÃO DA ESTRUTURA ARRECADATÓRIA à página 74.

A título de reavivamento do conteúdo abordado no tópico acima, cito, no momento, um dos exemplos relatados, que é a questão que sem um levantamento profissional e detalhado do perfil do município, de suas empresas, de sua população, de sua vocação, de seus aspectos fortes, de seus aspectos fracos, de suas vantagens competitivas e de suas demandas dificultam a tomada de decisões por falta de informações.

O geoprocessamento no município de Jandira possibilitará conhecer melhor e alimentar com informações o planejamento econômico , fiscal e orçamentário.

Com a implantação das propostas acima descritas serão conferidos ao município de Jandira benefícios.

As propostas cima delineadas resultarão em melhoras contínuas e significativas que retroalimentam os processos administrativos e econômicos fechando o “círculo virtuoso” do desenvolvimento em que cada ação positiva dá base e alimenta uma nova etapa positiva.

As propostas conferirão ao município de Jandira maior eficiência e eficácia nas suas prestações de serviços, com melhoras significativas na arrecadação advindas das propostas acima de racionalização dos processos, da desburocratização nos procedimentos internos, da racionalização dos métodos, da estruturação da fiscalização e da arrecadação, com a disponibilização de meios eletrônicos, com a simplificação dos trabalhos, com a transparência dos atos de governo, com um corpo de fiscal solícita e disponível ao contribuinte, com equipes técnicas focalizadas em trabalhos específicos, com objetivos de arrecadação bem definidos, com estímulos de desempenho e premiação aos funcionários e com a facilitação de acesso aos serviços públicos com as novas praças de atendimento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A monografia pode ter contribuído para o esclarecimento da questão da insuficiência da arrecadação tributária por parte do município de Jandira evidenciado pela falta de ações pró ativas resultantes da ausência do planejamento tributário e não por um determinismo natural ou histórico.

Nas relações econômicas e sociais, contexto esse onde se insere o tema da monografia, nada é fruto de um fatalismo. Tudo é uma questão de atitude e é perfeitamente possível diagnosticar, elaborar, trabalhar e melhorar.

A monografia atingiu seus objetivos e possibilitou concluir que há espaço para robustecer a arrecadação com a implementação de melhoras graduais através de iniciativas de atualização da legislação tributária, estruturação da fiscalização, trabalho focado em cada espécie tributária, investimentos na modernização das operações, qualificação dos agentes fiscais, etc...

O tema, por ser bastante amplo, não se esgota com o presente trabalho e suscitam outras pesquisas que aprofundem a análise para tópicos específicos, não menos importantes, como as espécies tributárias (IPTU, ISSQN, ITBI, Contribuições de Melhoria, Contribuições Sociais, Taxas), fontes de Transferências dos Repasses (FPM e ICMS), Convênios (SUS e FUNDEF), ITR-federal, local de incidência do ISSQN, evasão fiscal, elisão, dentre outros.

Assim, os objetivos do estudo, definidos no item 1.2.1. Objetivo geral (página18) e, item 1.2.2. Objetivos específicos (página 19), foram atingidos.

6. REFERENCIAL TEÓRICO:

- “A Inteligência Fiscal” no “site” www.consultormunicipal.adv.br/i/FISCAL.jpg
- BRASIL. Lei Complementar nº 116 (2003). Artigos 3 e 8.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 37, de 12 de Junho de 2002. Artigo 88.
- BRASIL. Lei Complementar nº 118 (2002). Código Tributário do Município de Barueri. Artigo 41.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101. (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. Artigos 11 a 14, 53, § II e 58
- BRASIL. Lei nº 8.429 (1992). Artigos 10 e 12.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). Artigos 37, 156, 157, 158, 159 e 160.
- BRASIL. Lei Complementar nº 5172, de 25 de Outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Artigo 142.
- Correia, Leandro H., A LRF e o Controle do Orçamento Público Municipal, Biblioteca UNIVALI, reg. nº 34/C8171/LC e 392224, págs. 19 a 40.
- FENAFIM (<http://www.fenafim.com.br/>) anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Tributária.