



A Arrecadação Tributária do Município de Glorinha/RS de 2001 a 2014: limites e possibilidades

Cristiano Oliveira de Souza¹
Rosa Angela Chieza²

Introdução

A despeito da descentralização de receitas tributárias ocorrida a partir da Constituição Federal de 1988, a gestão pública municipal enfrenta desafios no atendimento das demandas da sociedade. Demandas estas, em especial nas áreas de educação e saúde, as quais se alteram também em função das mudanças do padrão populacional, o qual aponta para o crescimento relativo da população de idosos.

O conjunto de normas implementadas no país desde 1988, alterou o controle e a fiscalização do Estado, as regras de destinação do gasto bem como da gestão de receita tributária nas três esferas. Neste cenário, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), vigente desde 2000, estabelece em seu artigo 11 que a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência de cada Ente (União, Estados e Municípios) são requisitos da responsabilidade da gestão fiscal. Ou seja, a LRF, além de estabelecer limites de gastos com pessoal e de dívida, dentre outros, e normas de transparência e

¹ Auditor fiscal do município de Glorinha, Pós-graduado em Gestão Pública Municipal pela UFRGS, Graduado em Administração de Empresas pela FACOS e Técnico em Contabilidade.

² Prof^a de economia do Setor Pública na FCE/UFRGS e orientadora do TCC que originou este artigo.

controle social, estabelece normas relativas à arrecadação da receita tributária de competência de cada Ente.

Neste sentido, os desafios da gestão pública municipal, além de se adequar ao novo marco regulatório, passam também não somente por atender uma demanda crescente por serviços públicos, mas por serviços públicos com mais qualidade e com maior especificidade, dada a alteração do padrão populacional brasileiro, que, reflete-se, também, em nível municipal.

Diante disso, é fundamental que os municípios priorizem ações com foco nas receitas tributárias próprias, sobre as quais têm autonomia conforme estabelece a Carta Magna de 1988 e assim possibilitem a redução do grau de dependência do Município em relação às transferências dos demais entes da federação.

O objetivo central desta pesquisa é, a partir da análise da composição e do comportamento das receitas tributárias arrecadadas (receitas próprias e de transferências governamentais) no município de Glorinha³, de 2001 a 2014, identificar potencialidades para ampliar a arrecadação própria do município, bem como propor planos de ações de melhoria da arrecadação a serem aplicados na área tributária.

Para atender aos objetivos propostos, além desta introdução, no Capítulo 2 apresentam-se as competências tributárias a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988, em especial dos municípios brasileiros. No Capítulo 3 apresentam-se os impostos de competência municipal (IPTU, ISS e ITBI), suas respectivas alíquotas e fatos geradores, além das transferências do ICMS (imposto de competência estadual), a qual representa para o município de Glorinha 38,4%, em 2014, da arrecadação municipal e por fim, apresenta-se a nova forma de tributação das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), o Simples Nacional. No capítulo 4, apresenta-se a análise sobre a composição e comportamento da arrecadação tributária do município estudado, bem como e os desafios e as propostas para o município de Glorinha ampliar a receita tributária. Por fim, apresentam-se as conclusões.

³ O Município de Glorinha foi criado em 1988 e está localizado na Região Metropolitana, há 50 quilômetros de Porto Alegre, com população estimada pelo IBGE em 7.443 habitantes em 2014. (GLORINHA, 2015).

2 - A Tributação no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal do Brasil de 1891 (CF/1891) utilizou como modelo para definir o Sistema Tributário no Brasil o, existente no final do Império, levando em conta, o regime federativo em construção, sendo necessário que estados e municípios obtivessem receitas como garantia para obter autonomia financeira. Em relação à autonomia municipal, Prediger (2003) aponta que na CF /1891 havia o interesse de os Estados-membros manterem o controle sobre os municípios, viabilizando o domínio político.

E assim a tributação no Brasil, desde 1891, passou por profundas transformações previstas nas reformas contidas nas Constituições federais de 1934, do Estado Novo de 1937, da retomada da democracia, em 1946 e do novo sistema tributário implementado pela ruptura institucional, em 1967.

Ao contrário da Constituição Federal de 1967, a qual centralizou os tributos na União, reduzindo assim, a autonomia dos estados e municípios e aumentando a dependência destes Entes às transferências federais (CHIEZA, 2008), a Constituição democrática e cidadã de 1988⁴, fruto de um processo de participação coletiva, representou maior descentralização em favor dos entes subnacionais.

No Quadro 1 apresenta-se a distribuição das competências tributárias entre União, Estados e Municípios até a CF/1988 e as alterações ocorridas após a sua promulgação. Observa-se o aumento de competência aos municípios. O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos (ITBI) que era de competência estadual passou a ser de competência municipal. Além disso, o município ficou também com a competência do Imposto sobre a Venda do Varejo de Combustível (IVVC), o qual foi extinto em 1993. Os estados subnacionais passaram a ter competência para fixar suas alíquotas do ICMS, até então, ICM, e a União perdeu o direito de conceder isenções de impostos de competência dos Estados e Municípios. Além disso, os percentuais de

⁴ Os trabalhos para a redação da CF/1988 foram iniciadas através de 8 comissões temáticas, onde posteriormente foram integradas em uma outra comissão denominada de comissão de sistematização, que por sua vez, foram votadas em dois turnos em sessões plenárias (LEME, 1992).

arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre produtos Industrializados (IPI) que eram destinados ao Fundo de participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foram ampliados e a transferência do ICMS dos Estados aos municípios foi ampliada de 20 para 25% do total arrecadado . Assim, a CF/1988 possibilitou descentralização tributária, ampliando a autonomia dos entes federados. Apesar desta ampliação de competência tributária aos municípios, a carta Magna de 1988 manteve o que havia estabelecido na Constituição Federal de 1967 e no CTN, onde apenas a União tem competência para instituir novos impostos (CHIEZA, 2008).

Quadro 1 – Distribuição das competências tributárias até e a partir da Constituição Federal de 1988 entre União, Estados e Municípios

Ente	Até a CF/1988	A partir da CF/1988
União	Importação Exportação Renda Produtos Industrializados Operações Financeiras Propriedade Territorial Rural Transportes Rodoviários Serviços de Comunicações Combustíveis e Lubrificantes Energia Elétrica e Minerais Taxa e Contribuição de Melhoria	Importação Exportação Renda Produtos Industrializados Operações Financeiras Propriedade territorial Rural ⁵ Grandes Fortunas Taxa e Contribuição de Melhoria
Estados	Transmissão de Bens Imóveis Circulação de Mercadorias Veículos Automotores Taxa e Contribuição de Melhoria	Transmissão Causa Mortis e Doação Circulação de Mercadorias e Serviços Veículos Automotores Taxa e Contribuição de Melhoria
Municípios	Propriedade Territorial Urbana Serviços Taxa e Contribuição de Melhoria	Propriedade Territorial Urbana Transm. de Bens Imóveis Inter Vivos Serviços Venda a Varejo de Combustível Taxa e Contribuição de Melhoria

Fonte: Chieza (2008)

5 Através da Lei nº 11.250/2005, a União, por intermédio da Secretaria da Receita Federal, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de que trata o inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal.

A partir da CF/1988 os municípios passaram a ter competência sobre o IPTU, o ITBI que antes era estadual, e o ISS, além do recebimento de 50% do da arrecadação do IPVA e do ITR⁶, além da partilha dos 25% do ICMS. Segundo Miranda (2012) esta mudança redefiniu o pacto federativo brasileiro, caracterizando-o pela descentralização e pelo compartilhamento de competências entre os entes federados. Diante destas mudanças abordam-se, na Seção 3, os tributos de competência da esfera municipal bem como o ICMS, do qual os municípios recebem via transferência da esfera estadual, 25% do produto de sua arrecadação, e o Simples Nacional.

3 - Os Impostos de competência dos municípios, o ICMS e o Simples Nacional

Apesar de a Carta Magna de 1988, em seu artigo 145 autorizar o Ente Municipal a instituir impostos, taxas e contribuição de melhoria, apresenta-se nesta Seção, somente os impostos de competência do Ente Municipal em função do seu maior peso na receita total em relação aos demais tributos (taxas e contribuição de melhoria). São eles, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Adicionalmente, aborda-se o ICMS e o Simples Nacional. O ICMS em função de sua complexidade na arrecadação total do município e do peso significativo da transferência de ICMS no total da arrecadação do município de Glorinha. De acordo com o Balanço do Município de 2014, disponibilizado no sítio do TCE/RS, o total da arrecadação do município foi de R\$ 28,9 milhões sendo que a arrecadação de ICMS foi de R\$ 11,1 milhões, representando 38,4% do total da arrecadação no referido ano. Além disso, a receita de transferência de ICMS pode representar uma fonte potencial para Município ampliar sua arrecadação através da criação de programas específicos. E, o **Simples Nacional**, regime de arrecadação de tribu-

⁶ A Lei nº 11.250/2005 autoriza os municípios a celebrar convênio com a RFB caso optarem por fiscalizar, lançar créditos tributários e cobrar o ITR, ficando assim, com 100% da arrecadação deste tributo.

tos e contribuições, sendo o principal foco, o repasse do ISS que é pago pelas empresas optantes deste regime.

i. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)

Apesar da Carta Magna de 1988 em seu artigo 145 autorizar os Municípios a instituir impostos, taxas e contribuição de melhoria é o Código Tributário Nacional (CTN) ⁷, quem define as condições para a cobrança sobre a propriedade imobiliária, autorizando lhes a definir os contornos de sua zona.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) compete ao município, conforme prevê a CF/1988:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

...

§1º. Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, II, o imposto previsto no inciso I poderá:

I – ser progressivo em valor do imóvel;

II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel.

O IPTU é um dos tributos mais importantes devido ao seu potencial de receita dada a imobilidade do objeto, além de ser um instrumento eficaz na promoção do desenvolvimento local⁸.

O IPTU de Glorinha é regido pela Lei Municipal nº 546/2002, Código Tributário Municipal (CTM). De acordo com o artigo 3º do CTM, o IPTU incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse a qualquer título de imóvel edificado ou não, situado na zona urbana do Município. O artigo 5º define que a base de cálculo do imposto é sobre o valor venal do imóvel. Já as alíquotas são definidas no artigo 9º conforme demonstrado no Quadro 2.

⁷ Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

⁸ Não é raro encontrar as Plantas Genéricas de Valores (PGV) e o Cadastro Imobiliário desatualizados. Neste sentido, Moraes, Pinto, Macedo e Araújo (2011) apontam como exemplo a própria cidade de Porto Alegre, que teve a última revisão total da sua PGV em 1992.

Quadro 2 – Alíquotas do IPTU vigentes no Município de Glorinha/RS

Imóveis	Valor venal	Alíquota- %
Construídos	Até R\$ 20.000,00	0,3
	De R\$ 20.000,01 até R\$ 40.000,00	0,4
	Acima de R\$ 40.000,00	0,45
Imóvel não edificado	Qualquer valor	1,0

Fonte: Lei Municipal nº 546/2002. Elaboração própria.

Assim como no CTN, a lei municipal define em seu §1º do art. 3º a necessidade de requisitos mínimos para cobrança de IPTU, de pelo menos a existência de dois dos melhoramentos citados a seguir:

Art. 3º - O imposto sobre propriedade predial e territorial urbana incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse a qualquer título de imóvel edificado ou não, situado na zona urbana do Município.

§ 1º - Para os efeitos deste Imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes:

I - meio fio ou calçamento com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento, para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 03 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Para implementar a cobrança do IPTU é necessário que seja efetuado um levantamento de todos os imóveis existentes no perímetro urbano e que seja atribuído um valor a cada um deles. Para isto, é necessário que haja um processo de avaliação, atribuindo valor de mercado aos imóveis.

ii. O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)

O ISS está regulamentado através da Lei Complementar nº 116/2003. O fato gerador do ISS, segundo a referida norma, é a prestação de serviços constantes na lista anexa da referida Lei, mesmo que tais serviços não constituam a atividade principal do prestador. Incide ainda sobre os serviços prestados com a utilização de bens e serviços explorados economicamente mediante autorização, permissão ou concessão, com o pagamento da tarifa, preço ou pedágio pelo usuário final do serviço (CARLIN, 2010). No caso, como exemplo, citamos os pedágios, que são cobrados nas estradas federais e estaduais, tendo a empresa concessionária de pagar ao município o ISS da arrecadação mensal dos pedágios das rodovias.

Segundo Azevedo (1998), a prestação de serviços vem de “uma obrigação de fazer”, um negócio jurídico no qual uma parte se obriga a realizar um “fazer”, ou seja, a prestar um serviço, tendo como contrapartida o pagamento desta prestação. A prestação dos serviços vem da obrigação de fazer.

A competência dos municípios cobrar o ISS encontra-se regulamentada na CF/1988 em seu artigo 156, inciso III:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: (...)
III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

No Quadro 3 demonstra-se as alíquotas do ISS vigente do município de Glorinha.

Quadro 3 – Alíquotas do ISS vigente no Município de Glorinha/RS.

Serviços do Anexo I da Lei Complementar 116/2001	Alíquota-%
a) Serviços dos itens descritos nos subitens: 3.04, 3.05, 7.02, 7.04, 7.05, 7.09, 7.10, 7.11, 7.12, 7.16, 7.17, 7.18, 11.01, 11.02, 11.04, 12.01, 12.02, 12.03, 12.04, 12.05, 12.06, 12.07, 12.08, 12.09, 12.10, 12.11, 12.12, 12.14, 12.15, 12.16, 12.17, 16.01, 17.05, 17.10, 20.01, 20.02 e 20.03 da lista referida no Item I deste anexo	3,00

b) Serviços relacionados ao setor bancário ou financeiro, inclusive aqueles prestados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pela União ou por quem de direito (subitem 15.1 a 15.18)	5,00
c) Serviços de registros públicos, cartorários e notariais (subitem 21.01)	5,00
d) Serviços de exploração de rodovia com pedágio (subitem 22.01)	5,00
d) Qualquer tipo de prestação de serviço não previsto nas letras anteriores deste item e os constantes dos itens I e III, quando prestados por sociedade e não enquadrados em alíquota especificada neste Anexo	2,00

Fonte: Lei Municipal nº 1.289/2010. Elaboração própria.

A CF/88 nos Atos das Disposições Transitórias (ADCT) em seu artigo 88 estabeleceu que a alíquota mínima do ISS seria de 2% (enquanto lei Complementar não disciplina o disposto) enquanto que a LC nº 116/2003 definiu em seu artigo 8º, inciso II que a alíquota máxima seria de 5%. Portanto, conforme demonstrado no Quadro 3, no município de Glorinha as alíquotas variam de 2 a 5% estando em conformidade com a legislação que regulamenta o tema.

iii. O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)

O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos - ITBI é um tributo de competência municipal, definido pelo artigo 156, inciso II da CF/1988. A Carta Magna também estabelece que os municípios podem cobrar o ITBI apenas sobre os atos onerosos de transmissão *inter vivos*, a qualquer título, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis (MORAES PINTO, MACEDO e ARAÚJO, 2011).

Já o CTN nos artigos 35 a 42 define as normas gerais aplicáveis ao ITBI, onde constam os conceitos do fato gerador, da base de cálculo e do contribuinte do imposto.

De acordo com o artigo 35 do CTN, o ITBI tem como fato gerador:

- a) a transmissão, a qualquer título, da propriedade ou do domínio útil de bens imóveis por natureza ou por acessão física, como definidos na lei civil;

- b) a transmissão, a qualquer título, de direitos reais sobre imóveis, exceto os direitos reais de garantia;
- c) a cessão de direitos relativos às transmissões referidas nos dois itens anteriores.

Moraes Pinto, Macedo e Araújo (2011) citam que a base de cálculo de um imposto, é o valor sobre o qual incide a alíquota para determinar o valor a ser pago pelo sujeito passivo. Ela é a expressão econômica do fato gerador. Os autores apontam também que a base de cálculo é um dos aspectos quantitativos do fato gerador do ITBI. Sobre a base de cálculo é aplicada a alíquota definida na lei municipal, que também é outro aspecto quantitativo do fato gerador.

No município de Glorinha, o artigo 54 do CTM define como fato gerador do ITBI *“o valor venal do imóvel objeto da transmissão ou da cessão de direitos reais a ele relativos e na instituição ou extinção do usufruto, no momento da avaliação fiscal”*.

A alíquota do ITBI do Município de Glorinha está definida no CTM em seu artigo 57:

Art. 57 - A alíquota do imposto é:

I - nas transmissões compreendidas no Sistema Financeiro da Habitação:

a) sobre o valor efetivamente financiado: 0,5% (meio por cento);

b) sobre o valor restante: 2% (dois por cento);

II - nas demais transmissões: 2% (dois por cento).

§ 1º - A adjudicação de imóvel pelo credor hipotecário ou a sua arrematação por terceiro estão sujeitas à alíquota de 2% (dois por cento), mesmo que o bem tenha sido adquirido, antes da adjudicação, com financiamento do Sistema Financeiro de Habitação.

§ 2º - Considera-se como parte financiada, para fins de aplicação da alíquota de 0,5% (meio por cento), o valor do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS liberado para a aquisição do imóvel.

Pode ser verificado através do artigo citado acima que a alíquota normal do Município de Glorinha é de 2% a não ser nos casos de financiamento no Sistema Financeiro de habitação que reduzem para 0,5%.

Operacionalmente, o município de Glorinha encontra-se fazendo todo o trâmite de liberação das guias de ITBI através da internet para assim, facilitar o trabalho dos funcionários do Setor Tributário, e para evitar que o contribuinte e funcionários do cartório tenham que se deslocar até a prefeitura para solicitar a avaliação de um imóvel que será transmitido a outrem.

iv. O Imposto Sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS)

O ICMS é um imposto de competência dos estados e do distrito federal estabelecido na CF/1988 em seu artigo 155, inciso II e parágrafo 2º. A norma também estabelece que é um tributo que deve ser partilhado com os municípios, através da transferência de 25% de sua arrecadação aos municípios do respectivo Estado subnacional. A seguir demonstra-se como ocorre a partilha do ICMS entre os municípios do Rio Grande do Sul, de acordo com a Lei estadual nº 11.038/1997.

O ICMS tem como fato gerador as operações relativas à circulação de mercadorias e às prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (CARLIN, 2010). Do total da arrecadação do referido tributo, 25% deve ser repassado aos municípios de acordo com o artigo 158, inciso IV da CF/1988.

Os critérios para a distribuição dos 25 % do ICMS arrecadado estão previstos na lei estadual. No caso do Rio Grande do Sul eles estão previstos na Lei estadual nº 11.038/1997, que fixa os índices que influenciam no repasse de ICMS aos municípios, conforme demonstrado no Quadro 4.

Quadro 4- Requisitos que definem a distribuição das Transferências de ICMS aos municípios do RS⁹.

Requisitos ¹⁰	Índices – em %
Valor Adicionado Fiscal	75
População	7,0
Área	7,0
Propriedades rurais	5,0
Valor Adicionado Fiscal Per capita	2,0
Média da Produtividade Primária	3,5
PIT	0,5

Fonte: Lei estadual nº 11.038/1997. Elaboração própria.

Conforme demonstrado no Quadro 4, o Valor Adicionado Fiscal (VAF) é o item que mais influencia (75%) no retorno do ICMS aos municípios, ou seja, o critério mais relevante para o volume de ICMS recebido como transferência, que leva em conta o fato gerador do referido imposto no respectivo município. A Lei Complementar nº 63/1990 define o VAF como o valor das mercadorias de saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no município, deduzindo o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil. Em resumo seria o valor das saídas menos o valor das entradas.

A seguir, apresentam-se as normas estabelecidas pelo Simples Nacional, uma vez que as empresas optantes deste regime (Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Micro Empreendedor Individual (MEI)), que são prestadoras de serviço, contribuem com o ISS, cuja competência é municipal.

⁹ Antes do ano de 2012 havia também no cálculo do índice do ICMS a Taxa de evasão escolar e de mortalidade infantil, que deixaram de ser utilizadas com base na Lei nº 13.028, de 16/08/2008, devido inúmeras contestações de municípios, os quais alegavam injusta a utilização deste critério no cálculo.

¹⁰ Valor Adicionado Fiscal - Calculado com base no valor adicionado nas operações relativas ao ICMS realizadas em cada município e o valor adicionado total no RS; População - Calculado com base na população residente no município e a residente no Estado; Área - Calculado com base na área do município, e a área calculada do Estado, em quilômetros quadrados; Propriedades rurais - Calculado com base no número de propriedades rurais cadastradas no município e o das cadastradas no Estado; Valor Adicionado Fiscal Per capita - Calculado com base no valor adicionado fiscal "per capita" dos municípios; Média da Produtividade Primária - Calculado com base na produtividade primária do Município e a do Estado, considerando a média dos últimos 3 (três) anos anteriores à apuração; PIT - Programa de Integração Tributária - Projeto Parceria entre o Estado e os municípios.

v. O Simples Nacional

O Simples Nacional é um regime opcional de arrecadação de tributos devidos pelas Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) que unificou a arrecadação de 08 (oito) impostos e contribuições – 06 (seis) federais (Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), PIS/Pasep, Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e INSS Patronal), um estadual (ICMS), e um municipal (ISS).

O artigo 3º da LC nº 123/2006 define o conceito de ME e EPP, considerando-as a sociedade empresária, a sociedade simples e o empresário conforme definido no artigo 966 do Código Civil Brasileiro (CCB)¹¹, tendo os mesmos, que estejam devidamente registrados na Junta Comercial.

Denominado como “Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte”, essa Lei objetivou reduzir a burocracia para as ME e EPP, com tratamento diferenciado em licitações, e financiamentos específicos para este segmento, créditos, dentre outras. E, também objetivou fomentar o desenvolvimento e a competitividade das ME, das EPP e dos Microempreendedores Individuais (MEI), prevendo um sistema legal uniforme, facilitando o entendimento e o cumprimento das obrigações.

Os artigos 12 a 41 da LC nº 123/06 legislam sobre o Simples Nacional, que, conforme visto anteriormente, é um Regime Especial Unificado de Arrecadação de Impostos e Contribuições devidos pelas ME e EPP, vigente desde 1º de julho de 2007.

Para que a empresa se enquadre no Estatuto Nacional da ME e EPP e no Simples Nacional, a LC nº 123/2006 enquadrando as empresas de acordo com o seu faturamento bruto, sendo que o artigo 3º conceitua a ME e a EPP, assim como o MEI é enquadrado através do artigo 18, de acordo com demonstrado no Quadro 5.

¹¹ O artigo 966 do CCB conceitua o empresário da seguinte forma: “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços. Parágrafo único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa”.

Quadro 5: Enquadramento das empresas no Simples Nacional segundo o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

ESPÉCIES	LEGISLAÇÃO	FATURAMENTO BRUTO
Microempresa - (ME)	Microempresa - (ME)	Igual ou inferior a R\$ 360.000,00
Empresa de Pequeno Porte - (EPP)	Art. 3º, inciso II	Superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00
Micro Empresário Individual - (MEI)	Art.18-A Parágrafo 1º	Até R\$ 60.000,00

Fonte: LC nº 123/2006. Elaboração própria.

A base de cálculo para o pagamento dos Impostos das empresas optantes do Simples Nacional está diretamente relacionada com a receita bruta¹² da empresa, incluindo matriz e as filiais (caso exista), ou seja, de todos os estabelecimentos.

Portanto, conforme visto nesta seção, o Simples Nacional representa uma fatia de receita muito importante aos municípios, em função de as empresas com faturamento bruto interno de até 3,6 milhões (mais 3,6 milhões de exportação), que estejam enquadradas neste regime, e que sejam prestadoras de serviços, deverão repassar entre 2 a 5% de ISS aos municípios, de acordo com seu faturamento bruto, e conforme anexos III a VI da LC nº 123/2006.

4 - A tributação no município de Glorinha / RS: propostas e desafios

A partir das normas tributárias vigentes no país, no Estado do Rio Grande do Sul e no município de Glorinha abordadas nas Seções anteriores, o objetivo desta seção é identificar quais as mudanças tribu-

¹² O conceito de receita bruta encontra-se descrita no §1 do art. 3º da LC 123/06: Art. 3º ...§ 1º Considera-se receita bruta, para fins do disposto no caput deste artigo, o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

tárias introduzidas pelo município de Glorinha, desde 2001, e no que contribuíram para explicar o comportamento da receita tributária total, e também nos seus desdobramentos no referido município. Objetiva-se adicionalmente identificar potencialidades do Município para ampliar a sua receita própria bem como apontar propostas que viabilizem a ampliação da receita tributária própria do município, contribuindo assim com a ampliação do grau de autonomia do referido Ente.

4.1 - Metodologia

Analisa-se o comportamento do Total da Receita Arrecadada do município de Glorinha/RS, no período de 2001 a 2014, segundo a classificação prevista na Lei nº 4.320/1964¹³. Serviram como fonte de dados, os balanços patrimoniais do município e do sítio do TCE – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Os dados foram atualizados a preços de 01 de janeiro de 2015, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPC-A) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No Setor de Contabilidade, foram analisados os dados extraídos dos balanços patrimoniais informatizados do sistema de contabilidade. No Setor Tributário, analisou-se rotinas de trabalhos e procedimentos do setor. E, por fim, analisou-se políticas de modernização adotadas, ou em andamento, pela Gestão Tributária do município tendo como objetivo a ampliação da receita tributária. Os dados do PIB foram obtidos através do IBGE e do DATASUS, sendo estes dados referentes ao período de 2001 a 2012 (ano mais atual disponibilizado pela fundação). Efetuou-se o cruzamento de dados entre o referencial teórico e os dados coletados além da observação participante¹⁴, cotejando assim, a análise sobre o comportamento das receitas municipais e as propostas de modernização da gestão tributária.

¹³ No município de Glorinha não existe pessoa jurídica da administração indireta.

¹⁴ Segundo Haguette (1987), a observação participante é um processo onde ocorre a interação entre a teoria e os métodos dirigidos pelo pesquisador, a fim de buscar o conhecimento da perspectiva humana e, também, da própria sociedade. Na observação participante, o pesquisador interage por longo período com os sujeitos, tornando-se uma ponte da situação observada, para, assim, partilhar o seu cotidiano, sentindo, de forma integrada, o que significa estar situado dentro de uma determinada situação (MAZZOTTI; CEWANDSZNAJDER, 1998).

4.2 - Da Arrecadação das Receitas Tributárias

Inicialmente, analisa-se a Receita Tributária do município de Glorinha em relação às demais receitas correntes. Na Tabela 3 apresenta-se, em termos relativos, o comportamento das receitas tributárias em relação às transferências correntes, receita de serviços e patrimoniais, no período de 2001 a 2014.

Tabela 1 – Percentuais das Receitas tributárias de Glorinha x demais receitas correntes comparado com o total das Receitas Correntes. Atualizado até 01/01/2015 pelo IPCA (FGV)

Ano	Receita Tributária (%)	Transf. Correntes (%)	Receitas Serviços (%)	Receitas Patrimoniais (%)	Rec. Agropec. (%)	Receitas Contrib. (%)	Outras Receitas Correntes (%)	Total (%)
2001	15,37	78,84	0,15	0,61	0	0	5,03	100
2002	16,46	75,90	0,10	0,80	0	0	6,74	100
2003	24,14	67,53	0,74	1,51	0	0	6,08	100
2004	18,51	74,35	0,56	0,37	0,56	1,28	4,37	100
2005	18,74	72,09	0,78	0,99	0,28	2,01	5,11	100
2006	18,36	75,82	0,91	0,47	0,15	1,38	2,91	100
2007	15,03	76,99	3,29	0,74	0,05	1,10	2,80	100
2008	16,00	79,02	0,45	0,88	0,03	0,97	2,65	100
2009	10,91	79,89	1,65	1,02	0,04	1,14	5,35	100
2010	11,10	84,10	0,73	1,37	0,10	0,92	1,68	100
2011	11,06	82,61	1,38	1,86	0,06	0,87	2,16	100
2012	12,27	81,85	1,58	1,13	0,04	0,93	2,20	100
2013	12,25	84,08	1,11	0,58	0,07	0,74	1,17	100
2014	13,90	82,56	0,65	1,02	0,09	0,73	1,05	100

Fonte: TCE/RS (2015). Elaboração Própria.

Os dados da Tabela 1 mostram, como esperado, que o valor das transferências governamentais são bem superiores em comparação às

receitas tributárias, ficando em média 78,2% sobre o total das Receitas Correntes. As Receitas tributárias obtiveram uma participação relativa maior durante os anos de 2001 a 2006, sendo que neste período obteve uma média de 18,6%. O ápice desta arrecadação ocorreu em 2003, quando atingiu 24,14% das receitas correntes. Esta participação mais elevada das receitas tributárias próprias no exercício de 2003 deve-se principalmente, ao alto valor arrecadado de ISS que praticamente dobrou em relação a 2002, chegando a R\$ 1,9 milhão.

O ISS

Em relação ao ISS, até 1995, a arrecadação deste tributo estava centrada na contribuição dos profissionais liberais, cujo pagamento era realizado uma vez por ano. A arrecadação de ISS no município de Glorinha iniciou em 1995. O montante arrecadado naquele ano foi em torno de R\$ 43 mil¹⁵. Em 1997 o município criou a Lei Municipal nº 265/1997, com o objetivo de trazer novas empresas prestadoras de serviços para Glorinha, beneficiando-as da seguinte forma:

Poderá reduzir alíquota do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza, para empresas prestadoras de serviço:

Alínea 1 – Zero por cento (0%), no primeiro ano de instalação;

Alínea 2 – Um por cento (1%), do segundo ao quinto ano de instalação;

Alínea 3 – Dois por cento (2%), do sexto ao décimo ano de instalação.

Após o décimo ano de instalação, a empresa pagaria a alíquota de 3%, que era aplicada no município à época. Portanto, com esta lei muitas empresas começaram a se instalar no município. Conforme Tabela 2, pode ser visto o aumento gradativo do número de empresas instaladas no município de Glorinha de 1996 a 2001.

¹⁵ Valor atualizado pelo IPCA até 01/2015.

O município utiliza desde 2011 um Sistema Informatizado a fim de facilitar o pagamento do ISS pelas empresas prestadoras de serviço do município e por empresas de fora que venham a prestar serviço no município. Este sistema funciona *on line* através do sítio do município, no qual as empresas registram o seu faturamento e emitem boletos para pagamento em qualquer agência bancária do Brasil. Este sistema contribuiu com o aumento da arrecadação deste tributo.

Desde 2001 a arrecadação de ISS já era superior em relação aos demais impostos municipais, e apresentou um crescimento de 179,74 % de 2001 a 2014. Este crescimento é explicado, em parte, pela utilização da DEISS (Declaração Eletrônica de ISS), que facilitou aos contribuintes a entrega da mesma e o recolhimento do referido imposto. O pico da arrecadação do ISS ocorreu em 2008, que foi no período que várias empresas tiveram seus benefícios fiscais encerrados (Lei nº 265/1997 cujos benefícios vigoraram de 1997 a 2009), passando a contribuir com alíquotas de ISS normalizadas (2 e 3%).

Conforme citado anteriormente, a arrecadação do ISS, apesar de ser maior que as outras receitas tributárias próprias, obteve um aumento menor (179,74%) no mesmo período em relação aos demais impostos (IPTU e ITBI). A arrecadação de ISS do período não foi maior devido à saída de mais de 80 empresas prestadoras de serviços do município de Glorinha, que a partir de 2007 aderiram ao Simples Nacional para se beneficiarem com o Estatuto da ME e EPP.

O IPTU

O IPTU de Glorinha começou a ser cobrado no ano de 1991, e a título de ilustração, em 1994 o valor arrecadado relativo a este imposto, conforme balanço patrimonial foi de apenas R\$ 18 mil¹⁶. Já para os anos seguintes houve ampliação da arrecadação do IPTU, devido a possibilidade de apontamento por parte do Tribunal de Contas do Estado (TCE) de que o município não estava cobrando a dívida ativa relativa a este imposto. Em 1999 o Município aumentou a zona

¹⁶ Valor atualizado pelo IPCA até 01/2015.

urbana da cidade e contratou empresa a fim de fazer o cadastramento dessas novas áreas para fins de cobrança de IPTU, além de atualização das construções no cadastro de IPTU.

Em contrapartida, o município ficou de 1996 a 2002 sem efetuar atualização da Planta Genérica de Valores (PGV) e do Custo Unitário Básico (CUB), impactando na desvalorização dos valores venais dos imóveis localizados na zona urbana do município. A partir do exercício de 2003 iniciou-se um trabalho de atualização dos valores dos imóveis através da correção monetária¹⁷ da PGV dos imóveis do centro do município, e do uso do "CUB Residencial Multifamiliar Baixo"¹⁸, fazendo com que anualmente, os valores arrecadados de IPTU crescessem, em termos reais, uma média anual de 9,09%.

Para o exercício de 2014 o município seguiu utilizando o CUB Residencial Multifamiliar Baixo que estava valendo R\$ 959,24 (novecentos e cinquenta e nove reais e vinte e quatro centavos). O correto seria a utilização de um CUB específico para cada tipo de construção, sendo que na época foi adotado o CUB de valor mais baixo, para que os contribuintes não tivessem seu IPTU aumentado em demasia. O aumento de arrecadação do IPTU poderia ter sido maior se o município já tivesse efetuado uma atualização da PGV utilizando valores mais próximos a realidade do mercado imobiliário. O IPTU de 2014 representou apenas 0,95% do total das receitas correntes.

Em todo este período analisado, a arrecadação do IPTU aumentou 227,31%, sendo superior a correção monetária do período que foi de 128,3%. Se o município de Glorinha tivesse atualizado de quatro em quatro anos sua PGV e seu cadastro imobiliário, teria evitado a desvalorização da PGV em relação ao mercado imobiliário e várias edificações que foram construídas neste período teriam sido lançadas no cadastro de IPTU, o que faria que o percentual de aumento de arrecadação de IPTU fosse superior a atual.

¹⁷ O Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM) utilizado até 2012, e a partir de 2013 taxa SELIC.

¹⁸ O CUB é o Custo Unitário Básico da construção civil, onde através dele é definido o valor do custo de uma obra por metro quadrado. O CUB Residencial Multifamiliar Baixo segundo a norma técnica NBR 12.721/2006 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é utilizado para o cálculo de edifício de até sete pavimentos.

O ITBI

Em relação ao ITBI, antes do ano 2000 a cobrança do mesmo era realizada sem efetuar vistoria no local, sem saber se o que estava na Guia de Recolhimento do ITBI demonstrava a realidade. Além disso, a avaliação não era efetuada pelos fiscais tributários, mas sim pela Secretária da Fazenda que estava no comando à época. Atualmente, todas as avaliações são solicitadas pela internet e repassadas para que o fiscal tributário faça uma avaliação *"in loco"*.

No período de 2001 a 2014 o ITBI obteve uma média anual de 29,5%, sendo que teve dois anos que se sobressaíram em relação aos demais, que foi em 2006 e 2011. Em pesquisa ao sistema de arrecadação da Secretaria da Fazenda, não se verificou a ocorrência de transmissão de áreas com valores elevados que viessem a acarretar este aumento. O ITBI representou em 2014 1,18% do total das receitas correntes.

No período analisado (2001 a 2014), a arrecadação de ITBI obteve a maior alta entre as receitas tributárias próprias, com um aumento de 513,07% no período, devido que as avaliações são realizadas *"in loco"* e de acordo com aquecimento do mercado imobiliário nacional e local.

iv. A Dívida Ativa Tributária

O município de Glorinha, através da administração fazendária municipal, a partir de 1996 iniciou pela primeira vez, a cobrança administrativa de IPTU, precedendo a cobrança judicial. Mas, devido que o valor da dívida em cobrança (exercícios de 1993 a 1995) era ínfimo, acabou tornando-se inviável a cobrança judicial, uma vez que os custos advocatícios excediam o valor a ser cobrado judicialmente. No entanto, apesar de não ter havido nenhuma cobrança judicial em 1997 foi arrecadado R\$ 50.885,76.

Em 2001 foi iniciada uma nova cobrança administrativa, podendo neste ano efetuar uma cobrança judicial dos valores de 1996 a 2000,

incluindo aqueles valores de anos anteriores que não tiveram sido pagos por alguns contribuintes. Então, já em 2003 houve um aumento significativo na arrecadação de dívida ativa (R\$ 326.116,20), sendo que neste valor também está incluso pagamento de dívida ativa de ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza), que neste ano, o município já possuía empresas de prestação de serviços com grandes faturamentos anuais. Este aumento de arrecadação da dívida ativa é decorrente de um projeto realizado pela Secretaria da Fazenda que atuava diretamente com os fiscais tributários exigindo melhorias de arrecadação, com o objetivo de atingir metas para um Programa de Qualidade que estava sendo implantado na secretaria.

Na tentativa de evitar que os valores lançados em dívida ativa de IPTU aumentem excessivamente, o município efetua de quatro em quatro anos a cobrança administrativa e judicial do valor referente a este imposto. Em 2009 o Município de Glorinha obteve a maior arrecadação advinda da Dívida ativa, gerando aos cofres públicos uma arrecadação de R\$ 581.520,68.

Além da análise do que foi arrecadado de dívida ativa, verificou-se quanto não foi cobrado de dívida ativa, e principalmente as dívidas que prescreveram sem que tenha sido encaminhado para cobrança judicial. Na Tabela 2 demonstram-se os débitos prescritos até 2009 a preços atualizados até abril de 2015.

**Tabela 2 - Débitos prescritos do exercício de 2009 e anteriores
(atualizados até 13/04/2015)**

Espécie de tributo	IPTU	ISS	Total
Nº Empresas	95.756,88	1.302.637,62	1.398.394,50

Fonte: Software AR (Arrecadação de Receitas) Secretaria Municipal da Fazenda / Glorinha (2015)

Observa-se que em torno de 1,4 milhões prescreveram sem o encaminhamento à cobrança judicial. Dentre as razões destaca-se a precariedade de controles tributários da Secretaria da Fazenda do município, cenário que pune os contribuintes que honram seus com-

promissos com o Município e beneficia o contribuinte que usa os serviços públicos sem honrar o pagamento de seus tributos.

O ICMS

Em relação às transferências de receitas de ICMS, o município de Glorinha obteve no período analisado um incremento de 535,66%. Isto ocorreu principalmente devido a implantação da indústria Fibra-plac Chapas de MDF S.A. no ano de 2001, que influenciou diretamente no aumento do Valor Adicionado Fiscal do município de Glorinha.

No quadro 6 demonstra-se o comportamento do Valor Adicionado Fiscal do município de 2001 a 2013.

Quadro 6: Valor Adicionado Fiscal de Glorinha no período de 2001 a 2013

Exercício	Valor (R\$)	Percentual de Aumento
2001	12.543.285,59	-
2003	14.232.987,52	13,47
2004	96.372.928,11	577,11
2006	153.555.862,50	59,34
2007	238.954.230,51	55,61
2008	274.302.489,18	14,79
2009	262.584.334,25	-4,27
2010	353.178.087,88	34,5
2011	340.765.299,32	-3,51
2012	406.610.627,68	19,32
2013	405.298.725,75	-0,32

Fonte: Secretaria Estadual da Fazenda / RS (2015). Elaboração própria.

O aumento de mais de 3.000 % do VAF do município de 2001 a 2013 contribuiu com aumento do índice de retorno do ICMS, pois o VAF representa 75% do total do índice de ICMS na distribuição da cota parte do ICMS para os municípios do Rio Grande do Sul. A

partir de 2005 até o ano de 2010 o índice de retorno de ICMS se elevou consideravelmente de 0,039156 para 0,178941, até que se estabilizou. Este aumento ocorreu devido ao aumento do VAF do município por consequência da implantação da empresa Fibraplac. Assim como ocorreu aumento do índice de retorno do ICMS no período de 2005 a 2010, também ocorreram quedas a partir de 2012 que obtiveram como responsável a empresa Fibraplac. Isto ocorre devido que a mesma encontra-se em um declínio acentuado de seu faturamento desde 2012, o que ocasionará na redução de repasses de ICMS ao município. A redução do faturamento da empresa ocorre devido a atual crise financeira no país que está afetando o mercado de uma forma geral.

Esta queda no valor adicionado da empresa impactará negativamente no valor das transferências de ICMS ao município para 2016, que terá como base o ano de 2013 e 2014, no qual ocorreu uma redução de 42,91% no VAF da empresa.

Portanto, a pesquisa demonstra que há uma previsão de redução nas transferências governamentais de ICMS, principalmente a partir do exercício de 2016.

A seguir apontam-se desafios e propostas para que o município de Glorinha o sentido de implementar modernização na área tributária e ao fim ao cabo, ampliar se grau de autonomia fiscal.

4.3 - Desafios e propostas para o município de Glorinha Ampliar a Receita Tributária

Os resultados da pesquisa permitem apontar propostas e desafios ao município no sentido de implementar modernização na área tributária:

i) Recadastramento do IPTU: apesar do crescimento de 227,31% da Receita de IPTU no período de 2001 a 2014, conforme demonstrado no Gráfico 1, há potencialidade para a ampliação da receita advinda deste imposto mediante recadastramento através de

Geoprocessamento, dos imóveis construídos, localizados em zona urbana, e que ainda não estão sendo cobrado o referido imposto.

ii) Alteração na base de Cálculo do IPTU: o cálculo da Planta Genérica de Valores (PGV) dos imóveis urbanos de Glorinha encontra-se defasados em relação ao valor de mercado¹⁹, devido que o município tem aplicado apenas a correção monetária nos valores dos imóveis tributados. Na lei que define o cálculo de IPTU apresenta-se apenas a expressão “CUB” sem especificar qual seria o correto para cada tipo de construção. Portanto, é necessário que a legislação municipal seja alterada, definindo os valores de CUB pra cada tipo de construção (residencial, comercial, industrial).

iii) IPTU Progressivo²⁰: na zona urbana de Glorinha está ocorrendo casos de especulação imobiliária, com áreas de grandes terras sem serem loteadas. Portanto é importante que o município altere seu Código Tributário Municipal incluindo alíquotas progressivas, para que estas áreas tenham seu IPTU aumentado ano após ano, até que os proprietários venham a lotear estas áreas não utilizadas.

iv) Planejamento e gestão da Dívida ativa: implementação de controle que aponte, de forma automática e informatizada a lista dos devedores para realizar a cobrança administrativa da dívida e, posterior cobrança judicial. Esta medida rompe com a cultura do devedor que conta com a incapacidade do Município de cobrar efetivamente seus tributos dos inadimplentes, dado o histórico de Glorinha conforme demonstrado nesta pesquisa, e também, contribui para ampliar a arrecadação e evitar apontamentos por parte do órgão de controle externo, o Tribunal de Contas do Estado. Além disso, os municípios podem, de forma extrajudicial, encaminhar para o Cartório de Protestos as certidões de dívida ativa dos contribuintes devedores. Esta cobrança é uma medida que viabiliza a cobrança de dívidas de valores

¹⁹ Pode-se citar como exemplo, que um imóvel baldio localizado no Centro do Município está avaliado pelo sistema de IPTU em R\$ 10.000,00, enquanto que o mesmo está sendo comercializado por R\$ 80.000,00.

²⁰ A Lei federal nº 10.257/2001, na Seção III trata do Do IPTU progressivo no tempo. Além disso, outros municípios como Caxias do Sul/RS aprovaram lei municipal estabelece tributação progressiva para o IPTU.

abaixo do custo de cobrança dos honorários advocatícios, impedindo a prescrição.

iv) Implantação de Nota Fiscal Eletrônica: em relação ao ISS, o município tem a opção de implantar o sistema de nota fiscal eletrônica de ISS para que a fiscalização municipal tenha maior controle sobre a movimentação fiscal das empresas²¹ estabelecidas em Glorinha. Além disso, a implantação da nota fiscal eletrônica auxilia no combate a evasão e a sonegação de impostos.

v) Maior controle e fiscalização em relação à apuração do IPM – Índice de Participação dos Municípios utilizado na transferência do ICMS: em relação ao ICMS, o município atualmente contrata uma empresa para efetuar a análise e o controle das declarações (Guia Informativa Anual²²) entregues mensalmente para a Receita Estadual do RS, pelas empresas de Glorinha. Como o volume de declarações impactam diretamente no IPM, é importante que o município implemente maior controle sobre estas declarações, podendo ser através de fiscalização física por um fiscal tributário de carreira, evitando assim, que o município passe para um terceiro, uma tarefa exclusiva de estado, conforme aponta Bresser Pereira (1997) .

Atualmente a Prefeitura paga para esta empresa de assessoria R\$ 7.920,00 anuais, enquanto que cada fiscal tributário (atualmente o setor possui dois) recebe anualmente em torno de trinta mil reais.

Ainda, em relação à arrecadação própria de 2014, observou-se que a participação do IFF foi de 83,31%. Em segundo lugar está o

²¹ O aumento da industrialização no município de Glorinha ocorreu principalmente devido a instalação de uma indústria de chapas de MDF, no ano de 2003, que aumentou consideravelmente o Valor Adicionado Fiscal (VAF) do município. Para demonstrar o crescimento da industrialização no município, a seguir demonstra-se o comportamento da participação relativa (%) deste setor em comparação com a produção e extração animal, que até então era a principal economia do município. O setor industrial destaca-se na economia do Município desde o ano de 2004 representando 83,9% do índice de ICMS, sendo que isto ocorreu após a instalação de indústrias tais como Fibraplac chapas de MDF SA e Divimec Tecnologia Industrial Ltda, pois em 2000 este setor representava apenas 21,5%. A agricultura e pecuária representada no item "Produção & extração animal" que representava em 2000 49,7% da economia do município, reduzindo em 2013 para apenas 3,5%. Este redução percentual não representou a redução em valores reais (R\$), mas sim o aumento significativo do VAF da industrialização.

²² É a declaração anual do movimento econômico-financeiro que deve ser prestada pelos contribuintes, à Receita Estadual, relativamente a cada estabelecimento

ITBI com 9,24%, devido a grande quantidade de transações imobiliárias ocorridas em 2014 no município de Glorinha. Em 3º - último lugar está o IPTU, representando apenas 7,45% do total da arrecadação dos impostos próprios do município. Estes dados podem indicar, potencialidade para ampliar a receita tributária do IPTU, cuja efetividade, necessita de vontade política da administração pública.

v) Apresentação anual dos Blocos de Produtores: o município poderia realizar conscientização junto aos produtores rurais, que venham a apresentar anualmente seus talões de produtores junto à prefeitura, para que estas notas fiscais sejam lançadas em sua totalidade a fim de gerar um incremento ao valor Adicionado do Município.

vi) Programa de Educação Fiscal: a Lei Municipal nº 1.358/2011 instituiu o Programa Municipal de Educação fiscal, no entanto, o município não viabilizou a implementação do referido programa nas escolas do município. O município poderia incluir nos currículos das escolas municipais o projeto "Educação Fiscal" do Estado do RS, onde os(as) professores(as) do município recebem treinamento para dar aulas a seus alunos sobre assuntos fiscais, incluindo a necessidade de solicitação de notas fiscais quando vierem efetuar compras no comércio local. Este projeto aumentaria direta e indiretamente o retorno de ICMS ao município uma vez que a Lei estadual nº 11.037/1997 inclui no cálculo o Programa de Integração Tributária (PIT), onde um dos temas é o Programa de Educação Fiscal.

vii) Políticas de atração de investimentos: O município deve retomar negociações com empresas a fim de articular uma política de atração de investimentos ao município. O município tem grandes possibilidades de conseguir trazer novas empresas ao município como fez no início da década passada, pois possui grandes áreas de terras disponíveis e encontra-se localizada estrategicamente próxima de Porto Alegre, estando a sua zona industrial localizada junto ao acesso da BR 290 (Free-way). Isto é importante para que o município não fique dependente de praticamente uma empresa grande, como é o caso da empresa Fibraplac Chapas de MDF Ltda.

Considerações finais

Em linhas gerais, a Constituição Federal do Brasil de 1988 representou avanços em relação ao aumento da autonomia dos municípios comparativamente ao período anterior. No entanto, apesar deste avanço, em 2014, do total da arrecadação do país, a União tem competência sobre aproximadamente 70%, os Estados 25%, restando para os Municípios apenas 5% desta arrecadação (Receita Federal, 2015). A partir de 2007, o Simples Nacional representou uma nova forma de tributação voltada para as Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte, com o objetivo inicial de unificar o pagamento de vários tributos em uma mesma guia de pagamento, com a proposta de no futuro unificar os tributos no Imposto sobre Valor Agregado (IVA). No entanto, a partir da implementação do Simples Nacional, mudanças foram inseridas, como a criação em nível nacional do MEI, a isenção de alíquotas do ICMS para ME e a redução de alíquotas de ICMS para as EPP²³, as quais resultaram na redução de repasses aos municípios. Esta redução ocorre devido que os valores de ICMS que viriam a ser pagos por estas empresas seriam divididos e repassados a todos os municípios do estado do RS, de acordo com seu índice de retorno de ICMS. Assim, a expectativa de os municípios do RS terem ampliação de receitas com a criação do Simples Nacional foi frustrada uma vez que o MEI paga apenas R\$ 5,00 de ISS por mês aos municípios e, além disso, as ME estão isentas do pagamento de ICMS e as EPP possuem redução de alíquota que variam de 3,79 a 43,78%. Assim, os municípios necessitam adotar políticas diferenciadas para ampliar a arrecadação própria.

Diante deste cenário, e partir da análise do comportamento da receita própria do município de Glorinha de 2010 a 2014, aponta-se um conjunto de mudanças que viabilizariam a modernização tributária, ampliando a arrecadação própria do Ente e ao mesmo tempo reduzindo seu grau de dependências da União e do Estado. Dentre

²³ Isenção dada pelo Estado do RS através da Lei nº 13.036/2008.

as quais se destacam o recadastramento e a alteração da base de cálculo do IPTU, Planejamento e gestão da Dívida ativa, Implantação de Nota Fiscal Eletrônica,, maior controle e fiscalização em relação à apuração do IPM – Índice de Participação dos Municípios utilizado na transferência do ICMS e implementação efetiva do Programa de Educação Fiscal para que o município amplie sua participação no valor do ICMS .

Por fim, em relação à necessidade de mudança cultural no Brasil, em especial para que os Chefes do Executivo passem a incorporar também um perfil mais técnico, incorporando práticas que objetivem dinamizar e otimizar a administração pública municipal²⁴ e também uma mudança cultural, incluindo o Poder Legislativo municipal, no sentido de romper com uma cultura ainda vigente de privilegiar determinados grupos em detrimento da coletividade e no sentido de se capacitarem sobre o histórico da Tributação no Brasil, na qual predomina impostos indiretos, em detrimento dos imposto diretos, os quais, exceto o Imposto de Renda (IR) e o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) todos os demais são de competência do ente municipal. Este movimento articulado, além de demonstrar potencialidade tributária dos municípios no Brasil, aproximaria o sistema Tributário Brasileiro ao Padrão dos países desenvolvidos, desonerando o consumo em detrimento do patrimônio e renda, e também contribuiria para melhorar as relações federativas brasileiras, uma vez que ampliaria a participação do Ente municipal sobre “o bolo” tributário nacional. No entanto, este é um movimento político que requer ação coordenada e coletiva pelos municípios brasileiros²⁵.

²⁴ Neste sentido, a LRF através do seu artigo 11, implementou mudança cultural nos município brasileiro uma vez que alguns municípios da região nordeste do Brasil, não arrecadavam tributos próprios. Hoje, estes, incorreriam na falta de responsabilidade na gestão fiscal.

²⁵ No atual cenário do federalismo no Brasil, o ente municipal tem perdido sua capacidade de ação e inclusive, muitas vezes tornando-se um mero executor de políticas públicas concebidas pela União.

Referências

ABNT, NBR 12721 – **Avaliação de Custos Unitários e Preparo de Orçamento de Construção para Incorporação de Edifícios em Condomínio** – Procedimento. Rio de Janeiro, 2006.

AZEVEDO, Álvaro Vilaça. Curso de Direito Civil. **Teoria geral das Obrigações**. 7ª ed. São Paulo: RT, 1998.

BRASIL. **Código Tributário Nacional e Constituição Federal**. 12ª. Ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 12 fev. 2015.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil Brasileiro. Institui o Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> Acesso em 05 ago. 2014.

_____. **Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005**. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11250.htm>. Acesso em 06 abr. 2015.

_____. **Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre critérios e prazos de créditos das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp63.htm>. Acesso em: 06 mar. 2015.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 06 mar. 2015.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm>. Acesso em 04 ago. 2014.

_____. **Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LeisComplementares/2006/leicp123.htm>>. Acesso em 10 jan. 2015.

_____. Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil 2014:** Análise por tributos e base de incidência. 2015. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/29-10-2015-carga-tributaria-2014>. Acesso em: 30/10/2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE-Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.** Caderno1, Brasília-DF, 1997

CARLIN, Everson Luiz Breda. **Auditoria, planejamento e gestão tributária.**/ 1ª ed., 2ª reimpr./ Curitiba: Juruá, 2010.

CHIEZA, Rosa Angela. **O Ajuste das Finanças Públicas à Lei de responsabilidade Fiscal.** 196p. Tese de Doutorado – Programa de Pós Graduação em Economia – Universidade federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

DATASUS – Ministério da Saúde. **Dados da população.** Contagem e projeções intercensitárias, segundo faixa etária, sexo e situação de domicílio. Disponível em: <<http://www.2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0206&VObj=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?ibge/cnv/pop>>. Acesso em: 01 Abr. 2015.

GLORINHA, **História.** Disponível em: <http://www.glorinha.rs.gov.br/glorinha_rs/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=55> Acesso em: 10 abr. 2015.

_____, **Lei nº 265/1997, de 15 de julho de 1997.** Altera o Inciso II da Lei nº 106/92 e dá outras providências. Glorinha, 1992

_____. **Lei nº 546, de 31 de dezembro de 2002.** Reestrutura o Código Tributário do Município, consolida a legislação tributária e dá outras providências. Glorinha, 2002.

_____. **Lei nº 1.289, de 30 de dezembro de 2010.** Acrescenta-se a seção IV no capítulo único do título VIII com os artigos 139-A, 139-B, 139-C, 139-D, 139-E, 139-F, acrescentam-se os parágrafos 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14 no artigo 32, acrescentam-se os artigos 35-A, 35-B, 35-C, 35-D, 46-A e 129-A na Lei Municipal nº 546, de 31 de dezembro de 2002, dá nova redação aos artigos 35, 36, 42, 44, 45, 48, 49, 137 e ao inciso V do art. 144 da lei Municipal nº 546, de 31 de dezembro de 2002, altera o item V do anexo I da lei Municipal nº 546, de 31 de dezembro de 2002, e dá outras providências. Glorinha, 2010.

_____. **Lei nº 1.358, de 14 de junho de 2011.** Institui o Programa Municipal de educação Fiscal – PROMEF e o Grupo de Educação Fiscal Municipal – GEFIM, no Município de Glorinha, e dá outras providências. Glorinha, 2011.

_____. Prefeitura Municipal de Glorinha. **Relatório de dívidas – prescritas.** Sistema ARcetil Administração de Receitas. Emissão: 07 mai. 2015.

_____. Prefeitura Municipal de Glorinha. **Relatório por Atividade.** Sistema ARcetil Administração de Receitas. Emissão: 07 mai. 2015.

HAGUETTE Teresa M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia.** Petrópolis (RJ): Vozes, 1987.

LEME, H. J. C.; **O federalismo na Constituição de 1988:** representação política e a distribuição de recursos tributários. Campinas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Estadual de Campinas, 1992.

MAZZOTTI, Alda J. A.; GEWANDSZNAJDER Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais.** São Paulo: Pioneiras, 1998.

MIRANDA, R. A. C. de. **Cooperação Federativa entre administrações tributárias brasileiras:** O Sistema Público de Escrituração digital como embrião do fisco federativo. Universidade da Amazônia – UNAMA. Programa de Mestrado em Administração. Belém – PA, 2012. Disponível em: <http://www.unama.br/ppad/download/dissertacoes/dissert_2012/Dissert_Mestrado_Raimundo_Miranda.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2015.

MORAES PINTO, Sérgio Luiz de; MACEDO, Alberto; ARAÚJO, Wilson José de (coord.) – **Gestão Tributária Municipal e tributos Municipais.** – São Paulo: Quartier Latin, 2011.

PREDIGER, Carin. **O município brasileiro e seu papel até 1988**. Interesse Público, Porto Alegre: Notadez, ano 5, n. 20, jul.-ago., 2003.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual nº 11.038, de 14 de novembro de 1997**. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=153691>>. Acesso em 05, ago, 2014.> Acesso em: 05 abr. 2015.

_____. **Lei Estadual Nº 13.028, de 16 de agosto de 2008**. Altera a Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.028.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei estadual nº 13.036, de 19 de setembro de 2008**. Disponível em: < <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegis-Comp/Lei%20n%C2%BA%2013.036.pdf>> Acesso em: 05 abr. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Controle Social – Consulta Receitas**. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23,26:>>>. Acesso em: 10 fev. 2015.