

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Antonino Luiz Rodrigues Lopes

A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL E O CASO DE
LEOPOLDINA

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.
Maio de 2014

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Antonino Luiz Rodrigues Lopes

A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL E O CASO DE
LEOPOLDINA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade
Candido Mendes - Campos dos Goytacazes/RJ, para a obtenção do
grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE
CIDADES

Orientador: Prof. José Luis Vianna da Cruz, DSc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.
Maio de 2014

FICHA CATALOGRÁFICA

L864a Lopes, Luiz Antônio Rodrigues.

A arrecadação tributária municipal e o caso Leopoldina – MG / Luiz Antônio Rodrigues Lopes. – 2015.

71 f; il.

Orientador: Paula Alexandra de Paiva Nazareth

Coorientador: José Luis Vianna da Cruz

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes, RJ, 2014.

Bibliografia: f. 69-71.

1. Impostos – receita municipal 2. Tributos municipais 3. Receita pública – Leopoldina (Município), MG I. Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU - 336.22(1-21)(815.1L)

ANTONINO LUIZ RODRIGUES LOPES

A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA MUNICIPAL E O CASO DE LEOPOLDINA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes/RJ, para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovada em 29 de setembro de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Paula Alexandra de Paiva Nazareth, DSc - Orientadora
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Prof. José Luis Vianna da Cruz, DSc – Coorientador
Universidade Candido Mendes

Prof. Rodrigo Anido Lira, DSc
Universidade Candido Mendes

Prof. Rodrigo Machado Vilani, DSc
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.
2014

À Antonella, que coloriu minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por permitir a minha caminhada.

À Prof^a Paula Nazareth, minha orientadora,
competente, honesta e capacitada.

Ao professor Alexandre Said Delveaux e à
sua linda família, pelo apoio, consideração e carinho.

RESUMO

A ARRECADAÇÃO MUNICIPAL E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM LEOPOLDINA - MG

Este trabalho visa traçar um panorama da situação administrativa do município de Leopoldina, observadas a arrecadação tributária municipal e a questão do federalismo. Para isso, considerar-se-á os tributos de todas as espécies gerados e cobrados no município, além dos repasses consignados pelos artigos 157/162, da Constituição Federal de 1988, bem como dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Vai demonstrar ainda as limitações consignadas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que impõem ao administrador público diversas restrições para a aplicação dos recursos públicos. O objetivo deste estudo é analisar a situação do município de Leopoldina, demonstrar os pontos mais frágeis na sua administração, sempre preservando o interesse social e a legalidade. Serão analisadas ainda tabelas que demonstram a arrecadação municipal e a aplicação dos recursos na cidade em diferentes épocas, além de tabelas que demonstram a evolução do IDH de Leopoldina

PALAVRAS-CHAVE: Imposto, Tributo, Federalismo, Arrecadação, Limitações, Receita pública.

ABSTRACT

MUNICIPAL TAX COLLECTION AND APPLICATION OF FUNDS IN LEOPOLDINA - MG

This paper aims to give an overview of the administrative situation of the municipalities of Zona da Mata region in the Brazilian state of Minas Gerais, with emphasis on the city of Leopoldina, regarding the municipal tax collection and the issue of federalism. In order to do so, the taxes of all kinds generated and collected in the municipalities are considered, in addition to the transfers consigned by the articles 157/162 of the Federal Constitution of 1988, as well as resources of the Municipalities Participation Fund. This paper also demonstrates the limitations contained in the Fiscal Responsibility Law (FRL), which imposes various restrictions to the public administrator for the use of public resources. The aim of this study is, thus, to analyze the situation of the municipalities of Zona da Mata region, especially Leopoldina, to demonstrate the weakest points in their administration and to propose measures that can increase the volume of municipal revenues, always preserving the social interest and legality. We will also analyze tables which show the Regional HDI by drawing a comparison among the cities of Zona da Mata region.

KEYWORDS: Tax, Tribute, Federalism, Tax collection, Limitations, Public revenue

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	População de Leopoldina (2003-2012)	60
Figura 2:	Dependência do Município de Leopoldina: Período 2003-12	61
Figura 3:	Evolução do IDH: Leopoldina (1991/ 2000/ 2010)	65
Figura 4:	IDH Leopoldina e Minas Gerais: Comparação (1991/ 2000/ 2010)	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Receitas do município de Leopoldina	59
Tabela 2:	Relação Receitas de Transf Correntes	60
Tabela 3:	Impostos selecionados – Leopoldina 2003/2012.	61
Tabela 4:	Despesas selecionadas do município de Leopoldina – Período 2003/2012 (Valores em R\$ correntes)	62
Tabela 5:	Receitas do município de Leopoldina – Período 2003/2012 (Valores em R\$ correntes)	63
Tabela 6:	IDH: 10 primeiros colocados na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais – 1991/2000/2010	64
Tabela 7:	Índice de Desenvolvimento Humano: Leopoldina (MG) - 1991/2000/2010.	65
Tabela 8:	Índice de Desenvolvimento Humano: Leopoldina (MG) e Estado de Minas Gerais - 1991/2000/2010	66

SUMÁRIO

1:	INTRODUÇÃO.	13
2:	A QUESTÃO DO FEDERALISMO	15
2.1:	A DESCENTRALIZAÇÃO E O PROBLEMA DO DESEQUILÍBRIO REPRESENTATIVO	15
2.2:	O PROBLEMA DO DESEQUILÍBRIO REPRESENTATIVO	18
2.3:	O GOVERNO CENTRAL E A DESCENTRALIZAÇÃO	19
3:	LEOPOLDINA E OS TRIBUTOS MUNICIPAIS	21
3.1:	A APRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO	21
3.2:	O TRIBUTO E A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL	23
3.3:	IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO (IPTU)	24
3.4:	IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISSQN)	26
3.5:	IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI)	29
3.6:	AS TAXAS	32
3.6.1	Taxas de Poder de Polícia.	32
3.6.2	Taxas de Serviço Público.	33
3.7:	AS CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	36
3.8:	REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS: ASPECTOS GERAIS	39
3.8.1:	A repartição do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores	41
3.8.2:	A repartição do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços	42
3.8.3:	A repartição do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	42
3.8.4:	A repartição do Imposto de Renda retido na fonte	43
3.8.5:	O Fundo de Participação dos Municípios	43
3.8.6:	A repartição da CIDE	44
3.8.7:	Transferências constitucionais para a educação	44

3.8.8: A questão da divulgação da arrecadação	45
4: O PLANEJAMENTO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	47
4.1: O PLANEJAMENTO	47
4.2: RESPONSABILIDADE FISCAL	50
4.2.1: Equilíbrio	50
4.2.2: Transparência	51
4.3: OS PRINCIPAIS CONCEITOS	52
4.4: O PLANEJAMENTO COMO ESTRATÉGIA: A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	55
4.5: A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	56
4.6: O PLANO PLURIANUAL	57
5: A APLICAÇÃO DAS RECEITAS EM LEOPOLDINA	59
5.1: ANÁLISE DOS DADOS	66
6: CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
7: REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

1: INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo esboçar um panorama da administração tributária municipal de Leopoldina, levando em consideração os tributos de todas as espécies, gerados e arrecadados no próprio município, tais como impostos, taxas e contribuições de melhoria. Além disso, busca expor os repasses federais e estaduais de receitas provenientes de impostos, consignadas nos artigos 157 a 162, da Constituição Federal de 1988, e os recursos advindos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), fundo composto exclusivamente por parcelas de impostos da esfera federal, repassados aos municípios por previsão constitucional. Será explicitada, ainda, a ideia de federalismo, com suas principais características e particularidades, sob o ângulo da administração pública.

Vale ressaltar que maior destaque será dado para a aplicação desses recursos no município de Leopoldina, no que diz respeito à efetivação das funções de Estado. É sabido que o ente estatal deve, prioritariamente, manter sua estrutura e prestar os serviços que lhe são atribuídos legalmente, como saúde, educação, lazer, assistência social, dentre outros. A fim de compreender como eles são recebidos e como deverão ser utilizados, será analisado o conceito de federalismo, bem como exibidas e analisadas tabelas com dados e índices oficiais comparados, relativos a Leopoldina – MG.

Dessa forma, buscar-se-á ponderar sobre a aplicação dos recursos públicos em Leopoldina, expor seus pontos mais frágeis e propor medidas que incrementem o volume da arrecadação municipal, sempre preservando o interesse social e a legalidade.

Resta claro que Leopoldina registra, como grande parte dos municípios brasileiros, uma grande dependência da repartição constitucional da receita de

impostos, uma vez que, assim como na grande maioria dos municípios brasileiros, a competência tributária, atribuída pela Constituição Federal para que cada ente institua e arrecade seus tributos, é insuficiente para esses municípios, devido ao grande volume de serviços que são obrigados a prestar à população.

Também serão expostas tabelas demonstrando a arrecadação tributária de Leopoldina e a aplicação dos recursos, além de tabelas com a análise do IDH da cidade, para que se verifique a situação real de Leopoldina.

2: A QUESTÃO DO FEDERALISMO

Não há como implementar nenhum debate acerca da política tributária municipal sem antes tecer considerações sobre o federalismo brasileiro, princípio abarcado pela Constituição Federal de 1988, que ainda deve ser esclarecido devidamente aos administradores, aos gestores à população brasileira de forma geral.

Para sua análise no presente estudo, deve-se compreender que ele é uma forma de governo em que as várias unidades de uma mesma federação se reúnem em uma só nação, sem que se verifique a perda da autonomia de cada uma delas. Segundo Kerbauy (2001), o tema exige uma discussão que envolva questões como descentralização e democracia, sem os quais não seria possível o entendimento da reforma do Estado brasileiro.

Registre-se, por oportuno, que o Brasil conta, atualmente, com 5.561 municípios, sendo que 1.327 foram criados e instalados após 1989, posteriormente, portanto, à nova Constituição da República. Vale observar, também, que a metade deles, isto é, cerca de 2.700 têm uma população igual ou inferior a 5.000 habitantes.

Dessa forma, verifica-se que há um grande número de municípios, sendo a grande maioria deles de pequeno porte, o que causa grandes diferenças no que tange à administração de cada um deles, pois, sendo o país de grande extensão territorial, são verificadas diversidades entre as várias regiões que o compõem.

2.1: A DESCENTRALIZAÇÃO E O PROBLEMA DO DESEQUILÍBRIO REPRESENTATIVO

O entendimento do termo descentralização não é simplório, uma vez que pode ser utilizado para diversos fins, tais como indicar a transferência para a administração indireta de competências que naturalmente seriam da administração direta, isso entre as três esferas de administração pública, ou da administração indireta para organismos privados, mediante contratos de concessão ou atos de autorização.

No entanto, para a finalidade a que se destina este trabalho deve-se compreendê-lo como apontado por Kerbauy (2001): a descentralização é a transferência de poder decisório para os municípios e órgãos locais. Tal transferência deve ser entendida como uma forma de modernizar a administração pública, na medida em que atua como mecanismo de diminuição das discrepâncias verificadas pela democracia representativa no Brasil.

O fato de o país se apresentar sob a forma de República Federativa nos obriga a aceitar a elevação dos municípios à condição de entes federados, que seriam, em última análise, sob o aspecto da descentralização aqui discutida, a “ponta da vara de pescar” no que tange às políticas públicas implementadas.

O certo é que, segundo Arretche (1996), deverão ser valorizados aspectos como a capacitação administrativa dos gestores locais, as diferenças, por vezes grosseiras, observadas entre os municípios brasileiros e as diversas particularidades com as quais cada segmento ou organismo da sociedade local participa ou auxilia na gestão municipal.

No que tange à questão da capacitação dos gestores locais, pode-se observar diversos municípios brasileiros administrados por médicos, engenheiros, comerciantes e até mesmo padres, sendo que, em muitos casos, tais gestores nunca tiveram a oportunidade de estudar, ainda que sem a profundidade necessária, os aspectos relevantes da boa administração pública ou mesmo, simplesmente, os princípios básicos norteadores das suas atividades, constitucionalmente registrados como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Não é raro ter acesso a casos em que o gestor local pretende fazer a administração do município à sua moda, olvidando ou, por vezes, abandonando integralmente o respeito aos princípios acima citados, fato que causa a interposição, pelo Ministério Público, de um grande número de ações de improbidade administrativa.

No que concerne ao aspecto das diferenças locais, essas podem se manifestar de diversas formas, alterando diametralmente a maneira de agir de uma

Administração Pública, se ela busca ser eficaz e correta, seja pelo tamanho do território do ente federado municipal ou pelo seu número de habitantes, seja pela densidade demográfica apresentada ou pelo grau de instrução de sua população.

Municípios que contam com grande densidade demográfica por se localizarem em um pequeno espaço territorial, por óbvio, deverá reservar mais atenção para a questão da habitação que a outros problemas; já aqueles que contam com grande número de analfabetos devem priorizar a educação, sendo, por isso, importante que cada caso seja analisado de acordo com as peculiaridades do município. O certo é que, em um país de dimensões continentais como o Brasil, não é tarefa fácil para o governo central individualizar as políticas a serem implementadas em cada ente federado.

Também deve ser levada em consideração, como particularidade de cada município, a forma como cada segmento ou organismo da sociedade local participa, se manifesta e auxilia na administração municipal, pois a grande diversidade de assuntos a serem resolvidos não mais permite a falta de participação. Exige-se, por isso, assessores bem qualificados para auxiliar na administração pública.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração é a participação da sociedade civil organizada, junto à administração pública, sob a forma de Conselhos Municipais e Estaduais. É comum encontrar casos de municípios e estados que não apresentam esses órgãos bem articulados ou, em certos casos, sequer instalados. Em outros casos, eles encontram-se devidamente instalados, mas são preteridos em sua função, não sendo consultados pelo gestor, que prefere adotar as decisões que lhe pareçam mais benéficas, sem a observância das formalidades legais.

É importante destacar que tais conselhos são órgãos formados por membros da sociedade civil organizada, que conhecem as particularidades locais e se reúnem para dar pareceres acerca de políticas públicas. Como exemplo tem-se o Conselho Municipal do Meio Ambiente e o Conselho Municipal de Trânsito, que além de sugerir mudanças nas políticas, auxiliam o Poder Executivo em cada uma de suas áreas de atuação.

É necessário que cada ente federado se organize da maneira que melhor lhe convenha, desde que eficaz, visando à efetivação das políticas públicas de modo descentralizado, mas eficiente. De acordo com Arretche, (1996), ele deve atingir seus objetivos sem que perca a noção de unidade e homogeneidade exigida a nível federal. Desse modo, é fundamental que cada ente da federação instale os

Conselhos municipais ou estaduais que lhe forem mais convenientes, sendo que, em muitos casos, bastaria apenas fazer funcionar os já existentes. O número de Conselhos Municipais ou Estaduais deve ser decidido de acordo com as necessidades e a conveniências locais.

2.2: O PROBLEMA DO DESEQUILÍBRIO REPRESENTATIVO

O sistema representativo no Brasil, por ser desequilibrado, vem se apresentando como um problema para a efetivação das políticas públicas descentralizadas, como discute Kerbauy (2001), que afirmando que sua desigualdade tem gerado grandes distorções, mormente quando se verifica a desproporcionalidade na divisão das cadeiras na Câmara dos Deputados.

Vale registrar que no Brasil a Câmara dos Deputados é o órgão incumbido de representar, de forma proporcional, o número de cidadãos. O Senado, por sua vez, deve representar e preconizar a igualdade entre os Estados. Tem-se, assim, um Congresso bicameral no país, composto por Câmara Alta (Senado, representando igualmente os Estados) e Câmara Baixa (Câmara dos Deputados, representando, de forma proporcional, a sociedade).

Esse desequilíbrio, segundo Kerbauy (2001), precisa ter apontadas algumas de suas causas, para que, com isso, possa ser reduzido. São elas a sobrerrepresentação das unidades federadas com poucos representantes, e a sub-representação das com grande número de representantes, além da necessidade de revisões periódicas no número de representantes de cada unidade. Por isso, podem ser observadas discrepâncias como, por exemplo, o valor do voto de um eleitor de Roraima ser cerca de 34 vezes maior que o do eleitor de São Paulo, mesmo sendo aquele estado inferior em número de habitantes, território e arrecadação se comparado a São Paulo.

Pode-se citar ainda, fundamentado em Kerbauy (2001), outras discrepâncias observadas no federalismo brasileiro, como o fato de o Senado contar com 51% de seus votos relativos a apenas 13% de todo o eleitorado brasileiro. Desse modo, esse pequeno grupo possui o condão de embarçar propostas do interesse de senadores, que representam 87% da população do país.

Com a descentralização, observa-se que a Constituição Federal de 1988 cuida de entregar significativas parcelas de poder aos entes federados, conclamando-os a elaborar projetos para a implementação de políticas públicas que atendam mais incisivamente às necessidades locais de cada região. Assim, uma vez aprovado, tais projetos passam, então, à União, que libera paulatinamente os recursos de acordo com cronogramas previamente estabelecidos; porém, com a incumbência de, através da sua Controladoria Geral, fiscalizar a boa aplicação das importâncias repassadas às prefeituras municipais.

Segundo Arretche (1996), a descentralização pode ser verificada de diversas maneiras, sendo as principais a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização. Em relação à desconcentração, diz que se trata de uma retirada da competência decisória de uma só pessoa política, levando mais poder de decisão a outros agentes públicos. A delegação é o fato de a administração pública relegar a particulares a prestação de serviços públicos, seja por contrato (concessão), seja por ato unilateral (permissão ou autorização). Já a privatização pode ser conceituada como sendo a desestatização de patrimônios antes pertencentes ao Estado.

Todas essas formas podem ser consideradas descentralização, sendo certo que contribuem sobremaneira para o bom andamento do Estado e de sua administração.

2.3 O GOVERNO CENTRAL E A DESCENTRALIZAÇÃO

Não se pode negar que, nas últimas décadas, o Brasil vem verificando um processo real e efetivo de descentralização produtiva, com efetivo destaque para as denominadas novas elites regionais modernas, que passaram a reduzir o poder de mando do governo central. Com o agigantamento do tamanho e das atribuições do Estado, o governo federal não mais têm condições de prestar todos os serviços de sua competência, sendo tal papel paulatinamente transferido aos estados e aos municípios por força da descentralização.

Registre-se, também, que o estado federal é o nível da administração pública brasileira que, de acordo com Arretche (1996), detém a maior fatia da arrecadação tributária no país, arrecadando os mais importantes tributos, tanto sob o ponto de

vista acadêmico, quanto de volume. Assim é que a União detém a competência tributária para instituir e arrecadar o Imposto de Renda das pessoas físicas e jurídicas, Imposto de Importação, Imposto de Exportação, Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto sobre Operações Financeiras e, eventualmente, o Imposto sobre Grandes Fortunas (não instituído atualmente). Além disso, há um grande volume de taxas federais, os chamados Empréstimos Compulsórios, as Contribuições Sociais, tais como a CIDE, responsáveis por uma fatia significativa da arrecadação tributária na esfera de governo federal.

Entende-se que, com o grande número de municípios, torna-se difícil para o governo central prestar serviços de forma direta a todas essas populações. Assim, a própria Constituição Federal determina que o ente federal reparta com os estaduais e municipais suas receitas tributárias, através dos Fundos de Participação, para que, assim, possam prestar os serviços necessários à população de maneira satisfatória.

Como ainda afirma a autora, para que ocorra a descentralização de modo correto, é necessária a estreita participação do governo central, uma vez que a falta de um programa social federal poderia acarretar, dentre outras graves consequências, a falta de homogeneidade no tocante à prestação dos serviços, o que, por conta do tamanho do território brasileiro, seria percebida. É preciso, por isso, uma estreita participação do governo central para, entre outras condutas, fiscalizar de modo incisivo a aplicação dos recursos e a forma de prestação dos serviços, evitando-se a nefasta prática do clientelismo, tão observada nas cidades de menor porte, maioria dos municípios brasileiros.

Seria impossível para o governo federal acompanhar e/ou realizar ele próprio todos os concursos públicos e as licitações para a prestação de serviços, para o fornecimento de materiais ou para a construção das obras necessárias ao bom andamento do país. Desse modo, entende-se que o processo de descentralização, além de salutar, é imprescindível ao governo central, que, ainda assim, não perde o seu poder fiscalizatório, realizado por meio de órgãos federais como a Controladoria Geral da União (CGU).

Dessa maneira, é fundamental que haja a descentralização dos entes para que os recursos sejam mais bem aplicados nas áreas necessárias às cidades, como será analisado no capítulo 2, no qual se discutirá sobre os tributos municipais em Leopoldina, objeto da análise do presente estudo.

3: LEOPOLDINA E OS TRIBUTOS MUNICIPAIS

3.1 A APRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO

Antes de quaisquer outras considerações, serão apresentadas algumas informações consideradas básicas sobre o município a ser estudado, embasadas em dados do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DERMG), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), adiante registradas.

Leopoldina encontra-se na Zona da Mata do estado de Minas Gerais, contando atualmente com, aproximadamente, 51.000 habitantes. Encontra-se situada em posição geográfica estratégica, uma vez que serve de passagem entre os municípios mais desenvolvidos da região, quais sejam Cataguases, com distância aproximada de 20 quilômetros, Muriaé, 62 quilômetros e Juiz de Fora, 90 quilômetros.

O município ocupa uma área de 943,077 Km, que representa 0,161% do território do Estado de Minas Gerais, bem como 0,011% do território nacional. A emancipação política do município ocorreu em 1854, sendo seu nome uma homenagem à princesa Leopoldina, filha do Imperador D. Pedro II.

No que tange à formação administrativa, a cidade foi emancipada do município de Mar de Espanha em 1854, sendo definitivamente instalada em 20 de janeiro de 1855. Atualmente é composta por cinco distritos e a sede: Abaíba, Piacatuba, Providência, Ribeiro Junqueira, Tebas e a própria sede do município.

Quanto aos aspectos geográficos, Leopoldina localiza-se na Bacia do Rio Paraíba do Sul, sendo sua sede cortada pelo ribeirão Feijão Cru. Os principais rios

que banham o município são o Pomba e o Pirapetinga, ambos afluentes do Rio Paraíba do Sul, além dos Rios Pardo e Novo, afluentes do Rio Pomba.

Vale destacar, ainda, que cerca de 80% do seu território apresenta topografia ondulada ou montanhosa. O clima é do tipo tropical, com temperatura média anual de 23,5° C.

A vegetação nativa é de floresta Estacional Semidecidual, que, devido ao severo desmatamento, atualmente ocupa área de 7.144 hectares. A maior área do território é hoje ocupada por campos e pastagens. O município apresenta duas unidades de conservação permanente, quais sejam, o Parque Municipal Antônio Andrade Ribeiro e a Reserva Biológica da Lapinha, esta última com 368 hectares.

A densidade demográfica, medida pelo IBGE, no Censo de 2010, era de 54,27 habitantes por quilômetro quadrado, sendo 48% formada por homens e 52,% por mulheres. Registre-se, por oportuno, que a população urbana do município é de 89%.

Em relação aos aspectos econômicos e infra estruturais, de acordo com dados do IBGE do ano de 2008, Leopoldina tinha um PIB de R\$ 462.787.733,00, sendo que desse total R\$ 41.327.000,00 eram de impostos sobre produtos líquidos de subsídios.

O município tem a indústria e o setor de serviços como suas principais atividades econômicas, que representam, respectivamente, 19% e 72% do PIB, segundo informações da Fundação João Pinheiro. Na indústria, pode-se indicar a fabricação de têxteis, artigos em borracha, plásticos e minerais não metálicos.

Além disso, observa-se um grande desenvolvimento do setor do turismo ligado à natureza (meio ambiente). Vale destacar, também, que a atividade agropecuária participa da economia com 9% do PIB, com especial destaque para a criação de gado leiteiro, galináceos, asininos, bovinos, caprinos, muares, equinos, codornas e suínos.

Em análise ao oferecimento de saúde aos seus habitantes, o município possui 46 estabelecimentos, como hospitais, clínicas e consultórios médicos, sendo 19,8% deles pertencentes ao setor público, bem como possui 243 leitos para internação.

Importante ressaltar que, na área educacional, Leopoldina oferece, por meio do Centro de Educação Tecnológica (CEFET), das Faculdades Unificadas Doctum de Leopoldina, da Fundação Presidente Antônio Carlos e da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) cursos superiores de Administração, Biomedicina, Ciências

Contábeis, Direito, Educação Física, Enfermagem, Engenharia de Controle e Automação, Farmácia, Normal Superior, Serviço Social e Sistemas de Informação,

É preciso registrar, ainda, por oportuno, que o município verificou arrecadação, somente no que tange ao ICMS, no ano de 2011, o importe de R\$ 15.509.263,35. A arrecadação tributária total no mesmo ano foi de R\$ 26.010.118,46, segundo dados da Fundação João Pinheiro.

3.2 O TRIBUTO E A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

É preciso deixar registrado que o conceito de tributo não vem da doutrina, mas é extraído da própria lei, mais precisamente do artigo 3º, do Código Tributário Nacional (1966), que diz que ele “é toda prestação pecuniária, compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção a ato ilícito, instituída em lei, e cobrada mediante administrativa plenamente vinculada”.

Ao tratar da questão tributária municipal, serão demonstrados quais são os recursos tributários à disposição do administrador para sua gestão, a saber, Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Além deles, ainda podem ser instituídos pelos municípios as taxas municipais e as contribuições de melhoria, cobradas quando da realização de obra pública que resulte em valorização do imóvel do contribuinte.

Tal competência tributária, definida pelo estudioso Eduardo Sabbag, (2012, p. 383) como “competência tributária é a habilidade privativa e constitucionalmente atribuída ao ente político para que este, com base na lei, proceda à instituição da exação tributária”, pode ser encontrada nos artigos 145, II e III, bem como no artigo 156, ambos da Constituição Federal de 1988.

É sabido que a Constituição Federal não institui qualquer tributo, mas, sim, delega a competência tributária para que os entes dotados de Poder Legislativos – a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios – os instituem no âmbito de suas competências, mediante lei, para que se atenda, então, ao princípio da Legalidade, segundo o qual os tributos somente podem ser instituídos mediante a edição de leis. Para que se visualize claramente a situação apresentada, exemplifica-se com a transcrição do artigo 156, da Constituição Federal:

Art. 156: Compete aos Municípios instituir impostos sobre: **I**: propriedade predial e territorial urbana. **II**: transmissão inter-vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direito e sua aquisição. **III**: serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. **§ 1º**: Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, **§ 4º**: II, o imposto previsto no inciso I poderá: **Inciso I**: ser progressivo em razão do valor do imóvel. **Inciso II**: ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. **§ 2º**: O imposto previsto no inciso II: **I**: não incide sobre a transmissão de bens ou direitos incorporados ao patrimônio de pessoa jurídica em realização de capital, nem sobre a transmissão de bens ou direitos decorrentes de fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica, salvo se, nesses casos, a atividade do adquirente for à compra e venda desses bens ou direitos, locação de bens imóveis ou arrendamento mercantil. **II**: compete ao município da situação do bem **§ 3º**: Em relação ao imposto previsto no **inciso III**: do caput deste artigo, cabe à lei complementar: **I**: fixar alíquotas máximas e mínimas. **II**: excluir de sua competência as exportações de serviços para o exterior. **III**: regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidas os revogados (BRASIL, 1988).

É importante ressaltar que, no caso dos municípios, a CF delega essa competência tributária para que sejam instituídos, em matéria de impostos, mediante lei municipal, o IPTU, o ITBI e o ISSQN.

Entretanto, como já informado, eles também podem instituir outras taxas municipais e contribuições de melhoria, consoante o artigo 145, II e III, da CF:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: **I**: Impostos. **II**: taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. **III**: contribuição de melhoria, decorrente de obra pública. **§ 1º**: Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. **§ 2º**: as taxas não poderão ter base de cálculo próprio de imposto (BRASIL, 1988).

Nos próximos tópicos serão analisadas cada uma dessas espécies tributárias, para que, assim, a arrecadação municipal possa ser compreendida de forma mais contextualizada.

3.3: IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU).

O estudo sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), fundamentados nos estudos de Eduardo Sabbag (2012), tem início com a delegação de competência tributária, verificada no artigo 156, I, da Constituição Federal. Caberá, então, aos municípios em que estiver localizado o bem imóvel, mediante edição de lei ordinária, a instituição do imposto.

Deve ser observado, a priori, que o poder de isentar caminha paralelamente ao de instituir o tributo, o que significa que o IPTU somente poderá ser isento também por meio de uma lei ordinária municipal.

Vale destacar que o sujeito passivo, isto é, aquele que tem a obrigação de realizar o pagamento do IPTU, será todo aquele que detém qualquer direito de gozo sobre o bem imóvel, seja o pleno ou mesmo limitado, podendo ser assim considerados o proprietário (pleno ou na qualidade de coproprietário), o titular do domínio útil (como o enfiteuta e o usufrutuário), bem como o possuidor do imóvel (devendo ser considerada a posse exercida com a possibilidade de aquisição do domínio pela usucapião).

No que diz respeito ao fato gerador do IPTU, devemos nos ater ao artigo 32, do Código Tributário Nacional, que diz que esse será a propriedade, o domínio útil e a posse de bem imóvel, por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município. São considerados imóveis por natureza o solo, com sua superfície, os seus acessórios e adjacências naturais, compreendendo as árvores, os frutos pendentes, o espaço físico e o subsolo. Já os bens imóveis por acessão física são tudo aquilo que o homem possa incorporar de maneira permanente ao solo, como, por exemplo, as construções, que não possam ser retiradas sem que se destrua, modifique ou danifique o imóvel.

Como o IPTU somente incide sobre imóveis localizados na zona urbana dos municípios, necessário se faz dizer que foi a própria lei que cuidou de deduzir seus delineamentos, nos § 1º e 2º do artigo 32 do Código Tributário Nacional:

Para efeito deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, aprovado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: **I:** meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais. **II:** abastecimento de água. **III:** sistema de esgoto sanitário. **IV:** rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar. **V:** escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado (BRASIL, 1966).

Quanto ao problema espacial e temporal do fato gerador do IPTU, é forçoso concluir que o elemento espacial será sempre o território urbano do município, ao passo que, no aspecto temporal, o momento para a apuração do imposto é anual, verificado sempre no dia 1º de janeiro de cada ano, mediante o que se chama de ficção jurídica.

A base de cálculo do IPTU será invariavelmente o valor venal do imóvel, sem se considerar o valor dos bens móveis nele mantidos, seja em caráter permanente ou temporário, segundo critérios legalmente fixados no artigo 33, do Código Tributário Nacional. Necessário destacar que a simples atualização do valor monetário da base de cálculo, com índices oficiais de correção monetária, por decreto municipal, não implica a majoração do tributo.

Outro aspecto relevante no que se refere ao seu estudo é a questão das alíquotas, que se revelam por meio de porcentagem, permitindo a aferição da quantidade de imposto a ser pago. Naturalmente que elas deverão estar consignadas em lei municipal para que se homenageie o princípio da Legalidade. No que diz respeito à possibilidade de variação, a Constituição Federal admite expressamente a progressividade do IPTU, como se observa pela simples leitura do artigo 182, § 4º, II:

§ 4º: É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de: (...) **II:** ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e uso do imóvel (BRASIL, 1988).

É importante frisar que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu uma tendência de associar o Princípio da Capacidade Contributiva aos impostos pessoais, afastando-o, portanto, do IPTU, imposto real.

Para finalizar essa breve exposição, deve ficar registrado que tal imposto incide sobre o valor do terreno urbano, acrescido também do valor da construção ou edificação, por isso sua nomenclatura oficial.

3.4: IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISSQN)

Para o estudo do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), recorrer-se-á aos ensinamentos de Kfouri Júnior. (2012), que afirma que ele é da competência tributária pertencente aos municípios, sendo fundado básica e inicialmente na Constituição Federal, mais especificamente em seu artigo 156, bem como na Lei Complementar n° 116, de julho de 2003.

Constitui o fato gerador do imposto em comento a prestação de serviços constantes da lista anexa à referida Lei Complementar, mesmo que eles não sejam considerados como atividade principal do prestador. Entretanto, não se pode deixar de registrar, por oportuno, que o ISSQN não pode incidir sobre todo tipo de serviço, mas apenas sobre os descritos expressamente na lei supracitada.

Por esse motivo, Kfouri Jr. repudia a nomenclatura oficial do imposto, preferindo denominá-lo apenas como Imposto Sobre Serviços (ISS):

Ainda para corroborar esse posicionamento tomemos por base os serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação que, a par de se constituírem em serviços, estão sujeitos à incidência do ICMS e não do ISS, conforme delimitação de competência constitucional, de onde é forçoso concluir a impropriedade do termo ISSQN (KFOURI JÚNIOR, 2012, p. 461).

Uma questão que vem se mostrando tormentosa nos últimos anos, em sede do estudo do ISSQN, é a definição clara do local de sua incidência, especialmente quando nos deparamos se depara com a conhecida “guerra fiscal”, na qual os municípios procuram amealhar as grandes empresas para seu território, a fim de fomentar a arrecadação do imposto em estudo.

Vale registrar que até a edição da Lei Complementar n° 116/2003 prevalecia a regra de tributação no local do domicílio do prestador do serviço, figurando como exceção unicamente a prestação de serviços de construção civil, cuja incidência verificava-se no local da efetiva prestação do serviço. No entanto, na edição do diploma legal referido, o local do estabelecimento prestador do serviço foi definido no artigo 4° como

local onde o contribuinte desenvolva a atividade de prestar serviços de modo permanente ou temporário, sendo irrelevantes para caracterizá-lo as denominações de sede, filial, agência, posto de atendimento, sucursal, escritório de representação ou contato, ou ainda outras que venham a ser utilizadas. (BRASIL, 2003).

Quanto às alíquotas, elas poderão mostrar duas feições: fixas ou *ad valorem*. No primeiro caso, verifica-se a possibilidade de estipulação de um valor pré-determinado para incidência do ISSQN; já no segundo, tem-se a hipótese de aplicação de um percentual sobre o serviço a ser tributado.

Ainda no campo de estudo de suas alíquotas, deve-se observar que a própria Constituição Federal, mais precisamente no artigo 156, § 3º, delegou à Lei Complementar a tarefa de estabelecer valores mínimos e máximos para tributo aqui estudado. No artigo 8º da Lei Complementar foi instituída alíquota máxima de 5% e no artigo 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal foi determinada alíquota mínima no importe de 2%, com a finalidade de, quando menos, tentar evitar a chamada Guerra Fiscal no âmbito municipal.

Outra questão importante é a da sujeição ativa do tributo. Ressalta-se que, segundo o artigo 156, III, da Constituição Federal, é da competência dos municípios instituir Impostos Sobre Serviços de Qualquer Natureza, não compreendidos os do artigo 155, II.

No tocante à importação e exportação de serviços, aponta-se que, com o advento da Lei Complementar já informada, os atos de exportação de serviços tornaram-se desonerados da cobrança do ISSQN, por ser hipótese de não incidência, ao contrário do que ocorria até a edição da mencionada norma, fato que, inclusive, passou a promover uma maior competitividade no setor de exportação de serviços no Brasil, merecendo, por certo, aplausos dos brasileiros. Entretanto, tal previsão já existia como diretriz traçada no artigo 156, § 3º, II, da Constituição Federal, que delegou à Lei Complementar o poder de excluir da incidência do imposto às exportações de serviços para o exterior.

Não serão consideradas exportações, para efeito de incidência do ISSQN I os desenvolvidos no Brasil, cujo resultado aqui se verifique, mesmo que o pagamento por tal serviço seja realizado por pessoa residente no exterior.

Quanto à importação de serviços, levando-se em consideração que o princípio da Territorialidade veda que o fisco exija o pagamento do imposto diretamente do prestador do serviço, por estar localizado em outro país, compete ao tomador do serviço providenciar a retenção e o posterior recolhimento do ISSQN, que passa a assumir a responsabilidade tributária.

Encontra-se, ainda, prevista na no artigo 6º da norma a permissão para que os municípios e o Distrito Federal, mediante Lei, por óbvio, possam atribuir a

responsabilidade pelo pagamento das quantias devidas a título do imposto, à terceira pessoa, desde que vinculada ao fato gerador da exação.

3.5: IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI)

Para o estudo do Imposto Sobre a Transmissão “inter vivos” de Bens Imóveis e Direitos a eles Relativos, vale-se dos ensinamentos do professor Hugo de Brito Machado (2003), que se considera ser o pesquisador que melhor expõe esse tema.

Assim é que se entende que esse imposto é sempre da competência dos municípios, conforme registrado na Constituição Federal, em seu artigo 156, II. Historicamente, deve-se observar que o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis e Direitos a eles relativos já foi, no período Constituição anterior, de competência dos Estados membros. No entanto, a atual Carta Maior, atribuiu de forma definitiva aos municípios a competência tributária, tanto para instituir quanto para cobrar o ITBI.

Já que o município deve dispor de um cadastro imobiliário, imprescindível para a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano, entende-se ser razoável que a CF tenha atribuído competência também para o município instituir e cobrar a exação em comento.

É preciso, porém, relatar que não se incluem no âmbito desse imposto as transmissões advindas de doações ou mesmo de heranças, uma vez que elas deverão sofrer a incidência do Imposto Estadual, ITCD. Nesse ponto, faz-se necessária uma crítica, visto que seria mais interessante, sob o ponto de vista da administração tributária, que o legislador constituinte também considerasse tais transmissões da competência dos municípios.

É verdade que o presente trabalho não tem o condão de ser um compêndio de Direito Tributário, mas não há como deixar de se debater que a função do ITBI é predominantemente fiscal, ou seja, com a única finalidade de obter recursos financeiros para a Fazenda Pública Municipal.

Quanto ao fato gerador do ITBI, tem-se que é a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a cessão de

direitos e sua aquisição. A rigor, esse se apresenta como sendo seu âmbito constitucional, inclusive registrado no artigo 156, II, da Constituição ora vigente.

É preciso notar que alguns municípios ousam definir a promessa de compra e venda como sendo fato gerador do ITBI, sendo que tal providência demanda as reflexões adiante expostas: uma vez levada a cabo a promessa de compra e venda, considera-se consumado o fato gerador do ITBI, de maneira que as acessões físicas que porventura possam ocorrer no imóvel, se realizadas pelo promitente comprador, serão, pois, entendidas como sem nenhum relevo para a definição da quantidade de imposto a ser pago à municipalidade, mesmo que esse não tenha sido quitado na época própria.

Logo, é de se perceber que, se uma pessoa celebra pacto de promessa de compra e venda sobre certo lote de terreno e o promitente comprador realiza obras de edificação, ainda assim não poderá a municipalidade cobrar o ITBI sobre o valor usando como pretexto o aumento do valor do bem, justamente porque, para fins tributários, por opção do próprio legislador municipal, a transmissão efetuou-se com a promessa de compra e venda.

Já no que tange aos direitos reais sobre bens imóveis, recorreremos ao que discute Machado (2003):

Os direitos reais sobre bens imóveis cuja transmissão está sujeita ao imposto são indicados na lei civil (Código Civil, artigos 695, 713, 742, 746 e 749). Também na lei civil encontram-se definidos os direitos reais de garantia cuja transmissão não enseja a incidência do imposto. (p.306)

No que se refere à questão das alíquotas, estas deverão ser fixadas por meio de lei ordinária editada pelo município. Veja-se que na Carta Maior anterior a alíquota não poderia exceder os limites estabelecidos pelo Senado Federal, através de resolução, mas, com o advento da CF de 1988, não subsiste tal regra, sendo autorizada limitação relativa ao imposto.

Quando se trata da base para o cálculo do ITBI, é preciso dizer que deve ele ser feito a partir do valor venal dos bens e direitos que serão transmitidos, no exatos termos do artigo 38, do Código Tributário Nacional. Deve restar cristalino que não se trata do preço de venda, mas sim do valor venal, que indica a relevância da diferença entre preço e valor. O preço é aquele avençado pelas partes, que, em um primeiro momento, são livres para contratar; porém, o valor dos bens deve ser

determinado, sempre, pelas condições do mercado, considerando-se a lei da oferta e da procura.

No caso do imposto ora estudado, que somente incide sobre transmissões por ato oneroso, toma-se como ponto de partida para o cálculo do valor, na hipótese mais corriqueira, que é a de compra e venda o próprio preço, que funcionaria, então, como uma declaração pelo contribuinte, que poderá ou não ser acatada pelo fisco municipal. Na hipótese de divergência, deverá ser aplicado o disposto no artigo 148 do CTN:

Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial (BRASIL, 1966).

Por óbvio que não se deve incluir na base de cálculo do ITBI o valor dos imóveis por acessão intelectual, que são aqueles destinados a mero aformoseamento do imóvel, tais como estátuas.

Quanto à questão de quem venha a ser o contribuinte (devedor) do ITBI, segundo dicção do artigo 42, do CTN, esse poderá ser qualquer uma das partes envolvidas na operação tributária, sendo certo que a praxe determina ser de responsabilidade do adquirente.

Finalmente, ressalta-se, ainda em sede do estudo do ITBI, que seu lançamento é realizado por declaração do próprio contribuinte, quando, então, a autoridade administrativa procede à avaliação do bem e calcula o tributo, expedindo, assim, o documento de arrecadação competente (DAM).

3.6: AS TAXAS

Vencido o estudo dos impostos que podem ser instituídos, fiscalizados e arrecadados pelo poder público municipal, é preciso observar que existem também outras espécies do gênero tributo que poderão ser cobrados por qualquer município. Inicialmente têm-se as taxas, que, segundo se pode extrair de Regina Helena Costa

(2012, p. 131), “são tributos vinculados a uma atuação estatal diretamente referida ao sujeito passivo, que pode consistir no exercício do poder de polícia ou na prestação de serviço público específico e divisível, em utilização efetiva ou potencial”.

Não se pode confundi-las com impostos, pois os fatos que servem como base para a instituição desses, jamais poderão constituir hipóteses de incidência daquelas. A taxa é, pois, um tributo cuja exigência é orientada pelo princípio da retributividade, que seria o mesmo que se afirmar que as taxas possuem caráter contraprestacional, devendo ser pagas por provocar o exercício do poder de polícia, por ter sido prestado serviço público específico ou divisível ou por ter sido o serviço público específico e divisível colocado à disposição do sujeito passivo.

3.6.1: Taxas de Poder de Polícia

Primeiramente, é fundamental que definamos o conceito de poder de polícia, observada sua importância, para que se compreenda a hipótese de incidência das taxas. O próprio Código Tributário Nacional, em seu artigo 78, cuidou de fazer tal definição, instituindo que

considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de um ato ou a abstenção de um fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos bons costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966).

Já o parágrafo único do mencionado artigo 78, explicita o que se pode considerar regular exercício do poder de polícia:

Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder (BRASIL, 1966).

Pode-se, assim, compreender que a definição de atividade de polícia da administração pública é, pois, a aplicação das limitações legais e/ou constitucionais pela administração do exercício dos direitos individuais dos particulares, em benefício do interesse público.

Trata-se da atividade de fiscalização e/ou controle do comportamento dos administrados, na busca pela prevenção da ocorrência de danos ao interesse geral (público). A taxa, quando instituída sob esse fundamento, tem o escopo de remunerar os custos da atividade estatal (federal, estadual ou municipal).

No entanto, é preciso que seja possível e viável a instituição de um v número de taxas fundadas no poder de polícia, mediante uma gama de fundamentos cuja viabilidade se observa, como, por exemplo, as taxas de segurança pública, de higiene pública, de poluição sonora e visual, para a manutenção da ordem pública, dentre tantas outras que se apresentam viáveis.

Para finalizar essas breves considerações segundo Costa (2012), que “o efetivo exercício do poder de polícia para que esteja autorizada a exigência da taxa correspondente”, complementando, aqui, que

a Jurisprudência do STF consolidou-se no sentido de que somente a efetiva fiscalização exercida pela Administração Pública sobre a atividade particular pode autorizar a exigência de taxa de polícia, mas tal efetividade é presumida em favor da Administração Pública (p.134).

3.6.2 Taxas de Serviço Público

Ainda de acordo com as discussões propostas pela estudiosa Costa (2012), passa-se, neste momento, à análise da segunda hipótese de incidência para a cobrança das taxas: em razão da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou colocados à sua disposição.

Antes do estudo desse tipo de taxa, é recomendável que seja registrado o conceito de serviço público, segundo lição de Costa (2012):

É toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material, destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob regime de Direito

Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (p.135).

Porém, para que o objeto de discussão neste tópico seja melhor compreendido, é válido registrar que todas as definições ou conceitos de serviço público abrigam, obrigatoriamente, três elementos, a saber: subjetivo, formal e material.

Quanto ao subjetivo, deve-se destacar que o serviço público será sempre uma incumbência do Estado, em qualquer um de seus níveis. Já o formal diz respeito ao regime jurídico segundo o qual se sujeita a atividade de serviço público: de direito administrativo, diverso, pois, do de direito privado. Finalmente, o elemento material deve revelar que o serviço público será sempre uma atividade para atender ao interesse público, nunca somente ao privado.

Para o perfeito entendimento a respeito das taxas, pode-se definir mais sinteticamente o serviço público como sendo uma atividade material de incumbência do Poder Público, sujeita a regime de direito administrativo, que visa ao atendimento de necessidade coletiva. É necessário deixar bem claro que não é qualquer serviço público que poderá dar ensejo à cobrança de taxa, mas tão somente aqueles classificados como específicos e divisíveis, na exata dicção constitucional, já mencionada acima.

O Código Tributário Nacional tratou de explicar tais conceitos, quando em seu artigo 79, dispõe que

Os serviços públicos a que se refere o **artigo 77** consideram-se: **I**: utilizados pelo contribuinte: **A**: efetivamente, quando por ele usufruídos a qualquer título; **B**: potencialmente, quando, sendo de utilização compulsória, sejam postos à sua disposição, mediante atividade administrativa em efetivo funcionamento. **II**: específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas; **III**: divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários (BRASIL, 1966).

Desse modo, entende-se que esse tipo de taxa tem por objetivo a remuneração/reposição do custo do serviço público prestado ou simplesmente colocado à disposição do sujeito passivo. Assim, caso tal atividade não apresente essas características, não poderá servir de base para a cobrança de taxa.

Importante notar que o serviço público considerado de caráter geral não viabiliza a instituição de taxa, devendo, pois, ser suportado pela receita advinda da arrecadação dos impostos.

No entanto, esta breve reflexão não poderia ser encerrada sem que seja realçada a distinção que deverá, obrigatoriamente, ser observada entre taxa e tarifa. Trata-se de um dos debates mais antigos no campo do Direito Tributário. Essa discussão foi tão acirrada que gerou a necessidade de uma manifestação do Supremo Tribunal Federal, com a edição da Súmula n° 545:

Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu (BRASIL, 1988).

Nota-se que o ponto crítico dessa questão reside no fato de saber se a prestação de serviço público específico e divisível somente pode ser remunerada mediante taxa ou se há a opção de fazê-lo por meio de tarifa/preço público. Ela pode ser ilustrada, inicialmente, por meio das referências constitucionais acerca de cada instituto, sendo válido afirmar que a taxa encontra respaldo constitucional no artigo 145, II e § 2°, já transcritos anteriormente.

No que diz respeito à tarifa, esta é mencionada em duas oportunidades: no artigo 150, § 3°, da CF, que cuida de afastar a aplicação do Princípio da Imunidade Recíproca quanto ao patrimônio, à renda e aos serviços, quando relacionados com a exploração de atividades econômicas regidas pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados ou em que haja contraprestação ou pagamento de preços ou tarifas pelo usuário e no artigo 175, parágrafo único, III, adiante expresso:

Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. **Parágrafo Único:** A lei disporá sobre: (...) **III:** política tarifária. (BRASIL, 1988).

Registre-se, por oportuno, que a remuneração adjetivada como sendo tarifada ou por preço público remete à ideia de uma relação contratual, fato que não ocorre na esfera do Direito Tributário no que diz respeito à taxa, no qual a relação é legal, pois advém da própria lei. Pode-se afirmar, assim, que o preço público/tarifa

relaciona-se à relação contratual, regida, pois, pelas disposições existentes no Código de Defesa do Consumidor.

3.7: AS CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA

Em continuidade ao debate a respeito das receitas tributárias que podem ser geradas no território dos municípios, passa-se, agora, ao estudo das contribuições de melhoria, outra espécie de tributo de competência comum, isto é, que pode ser instituído e cobrado por qualquer uma das esferas governamentais, seja a municipal, estadual ou até mesmo a federal. Para tanto, serão essenciais os ensinamentos do professor Eduardo Sabbag (2012).

Antes de quaisquer outras considerações acerca do tema, fundamental tecer breves comentários de caráter histórico sobre essa interessante espécie do gênero tributo. Registra-se, assim, que a primeira remissão expressa à contribuição de melhoria, no sentido estrito do termo, ocorre no século XVII, na França, quando no ano de 1672 resolveu-se promover a cobrança de um tipo de tributo para que se pudesse abrir uma determinada rua na cidade de Paris. Releva notar, todavia, que, até essa época, o que se observava era a cobrança de valores sob a rubrica de taxa de melhoramento, ou taxa de alargamento, dentre outras denominações utilizadas.

Já no século XX, a contribuição de melhoria foi mais utilizada em quase todos os países, por ser considerado um tributo justo, uma vez que fazia frente à crescente necessidade de urbanização pela qual passavam as cidades.

No que diz respeito ao Brasil, pode-se afirmar que a contribuição de melhoria figurou pela primeira vez na Constituição de 1934, mais precisamente em seu artigo 124, e foi mantido no ordenamento jurídico brasileiro nas Constituições Federais de 1967 e 1969. Finalmente, a Constituição Federal de 1988 cuidou do tema com maior atenção, no artigo 145, III, muito embora, para boa parte dos doutrinadores, o tenha feito de maneira lacônica e superficial, não sendo mencionado, por exemplo, a forma, os limites da cobrança, bem como a questão do custo da valorização do imóvel cujo proprietário seja o devedor.

Após essa breve análise de caráter histórico, registre-se que tal contribuição está no ordenamento jurídico brasileiro, como já consignado, no artigo 145, III, da Constituição Federal: “A União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios

poderão instituir os seguintes tributos: (...) III: Contribuição de melhoria, decorrente de obra pública”.

O artigo 81, do Código Tributário Nacional, lei federal a regulamentar a questão, dispõe ainda que a

contribuição de melhoria, cobrada pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (BRASIL, 1966).

Deve ficar bem nítido que a espécie tributária em questão distingue-se das demais taxas e impostos (no caso de tributos passíveis de serem instituídos por municípios), por cada uma delas apresentar determinadas especificidades. Segundo Sabbag (2012, p. 449):

não se confunde nem com o imposto nem com a taxa. Com esta, precisamente, não se mistura, porquanto pressupõe uma obra pública e não serviço público, dependendo ainda de um fator intermediário, que é a valorização do imóvel. Com o imposto, por sua vez, não se confunde, uma vez que se distingue porque depende de atividade estatal específica.

A natureza do tributo em tela, por sua vez, se associa ao conhecido princípio da mais-valia imobiliária gerada pela obra pública, visto que, se o proprietário não tiver contribuído para a obra, fator este que geraria valorização, não seria justo que se apropriasse desse benefício (valorização), já que não houve a ocorrência da necessária contrapartida.

Também não se poderia deixar de mencionar que a contribuição de melhoria é uma espécie de tributo de competência comum, uma vez que pode ser instituído e cobrado por qualquer um dos entes dotados de poder legiferante, sendo, assim, um tributo que pode vir a ser federal, estadual ou municipal, como se verifica pela simples leitura do artigo 3º, do Decreto Lei nº 193/67: “A contribuição de melhoria, a ser exigidas pela União, pelos Estados, Distrito Federal e municípios, para fazer face ao custo das obras públicas, será cobrada pela Unidade Administrativa que a realizar”.

Como se pode perceber, a chamada competência comum é adstrita apenas aos tributos chamados contraprestacionais, quais sejam, as taxas e as contribuições de melhoria, indicando, com isso, a atribuição particularizada às entidades políticas, a fim de que imponham os mesmos tributos, respeitado, contudo, o vínculo que deve sempre ser observado entre o gravame e a ação estatal correspondente.

No que diz respeito ao fato gerador da contribuição em questão, não resta qualquer dúvida acerca de ser relacionado à valorização imobiliária, desde que essa decorra de obra pública. Vale ressaltar, então, que a valorização imobiliária é uma parte de tal fato, que não compreende apenas a obra pública. Ainda que haja obra pública federal, estadual ou municipal, sem a valorização imobiliária dela decorrente não há que se falar em fato gerador da contribuição de Melhoria.

Quanto ao seu sujeito passivo, também resta claro ser ele o proprietário do imóvel que irá sofrer valorização em decorrência da realização de obra pública.

Outro aspecto que merece ser destacado quando do seu estudo é sua base de cálculo, ou seja, o valor da valorização experimentada pelo imóvel beneficiado pela obra pública. Isso quer dizer que ela reflete o aumento de valor (acréscimo ou sobrevalor), devendo, ainda, ser efetuada uma operação matemática para sua verificação, a saber: base de cálculo é igual ao valor do imóvel após a obra pública menos o valor do imóvel antes da obra pública.

É necessário consignar que existem limites mínimos para que se verifique a instituição das contribuições de melhoria, como se percebe pela simples leitura do artigo 82, do Código Tributário Nacional, adiante transcrito:

A lei relativa à contribuição de melhoria observará os seguintes requisitos mínimos: **I**: publicação prévia dos seguintes elementos: **a**: memorial descritivo do projeto; **b**: orçamento do custo da obra; **c**: determinação da parcela do custo da obra a ser financiada pela contribuição. **d**: delimitação da zona beneficiada; **e**: determinação do fator de absorção do benefício de valorização para toda a zona ou para cada uma das áreas beneficiadas, nele contidas. **II**: fixação de prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para impugnação, pelos interessados, de qualquer dos elementos referidos no inciso anterior. **III**: regulamentação do processo administrativo de instrução e julgamento da impugnação a que se refere o inciso anterior, sem prejuízo da apreciação judicial. **§ 1º**: A contribuição relativa a cada imóvel será determinada pelo rateio da parcela do custo da obra a que se refere a alínea c, do inciso I, pelos imóveis situados em zona beneficiada em função dos respectivos fatores individuais de valorização. **§ 2º**: Por ocasião do respectivo lançamento, cada contribuinte deverá ser notificado do montante da contribuição, da forma e dos prazos de seu pagamento e dos elementos que integraram o respectivo cálculo (BRASIL, 1966).

Diante do exposto, tem-se, a partir desse momento, conhecimento acerca de todos os tributos passíveis de serem instituídos e cobrados pelos municípios, para que, assim, possa ser realizada uma boa administração/gestão municipal.

No próximo tópico, estudar-se-á a repartição constitucionalmente prevista para as receitas tributárias.

3.8: REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS: ASPECTOS GERAIS

Sabe-se que não é possível que os prefeitos municipais façam a gestão municipal apenas com os recursos cuja competência tributária foi delegada pela Constituição Federal à municipalidade, tributos estes já estudados de forma minuciosa no capítulo 1 deste trabalho.

Aos municípios atribui-se governar todos os indivíduos que se encontrem em seu território, devendo prestar-lhes os serviços constitucionalmente previstos. Segundo o estudioso Hugo de Brito Machado (2003, p. 37), “no exercício de sua soberania, o Estado exige que os indivíduos lhe forneçam os recursos de que necessita. Institui o tributo. O poder de tributar nada mais é que um aspecto da soberania estatal, ou uma parcela desta”.

Foi o legislador constitucional que instituiu outras fontes para o custeio das atividades e obrigações municipais, trazendo em seu artigo 158 outras receitas que pertencem aos municípios, a saber:

I: O produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre os rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem ou mantiverem. **II:** Cinquenta 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:** Cinquenta 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 as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre as prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicações (BRASIL, 1988).

No que tange ao inciso II, do artigo 158 da CF, que trata do Imposto Territorial Rural, tem-se que o próprio dispositivo constitucional remete a outro, qual seja, o artigo 153, § 4º, VI:

Compete à União instituir impostos sobre: **VI**: A propriedade territorial rural.
§ 4º: O imposto previsto no inciso VI, do caput: **III**: Será fiscalizado e cobrado pelos municípios que assim optarem, na forma de lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal (BRASIL, 1988).

Como se pode facilmente observar, seria praticamente impossível aos municípios, pois, prestarem os serviços de sua competência e manter sua estrutura apenas com os tributos que lhe foram atribuídos por competência tributária da Constituição Federal de 1988. Necessário se faz, portanto, a transferência de outros tributos, prevista na própria Constituição, no já mencionado artigo 158, sem os quais a administração municipal se tornaria inviável. A respeito de tal questão, se manifestou sabiamente Kfourri Júnior. (2012):

Vale atentar para o fato de que, no Brasil, a repartição de receitas tributárias ocorre sempre “de cima para baixo”, e nunca de forma inversa. Ou seja, da União para os Estados e destes para os Municípios, ao contrário de outros países. Na verdade, conforme já comentamos anteriormente, tal forma de repartição (de cima para baixo), tem sua origem na própria história brasileira, onde as receitas pertenciam à coroa Portuguesa, sendo particularmente concedidas aos governos locais, conforme as necessidades locais. Posteriormente, com a proclamação da República, as províncias passaram a denominar-se Estados, mas mantinha-se o controle centralizado das finanças, com uma grande parcela da arrecadação concentrada no Governo Federal. (p. 369):

3.8.1: A repartição do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

O Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) é um tributo recente, previsto na Emenda Constitucional nº 27/85, de competência dos estados e do Distrito Federal, mantido na atual Carta Magna, com suas particularidades, como a competência dos referidos entes federados. No entanto, isso não significa que o produto integral de sua arrecadação pertença a tais entes, já que o artigo 158 da CF/88 estabelece que 50% do produto da arrecadação do IPVA que deverá ser entregue aos municípios. Por isso, se pode afirmar que ele é, sim, um tributo “meio a meio”, embora a competência tributária seja, sempre, dos estados e do Distrito Federal.

O fato gerador do Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores é a propriedade (e não o uso) de veículo automotor. Existe um aspecto polêmico no que diz respeito à incidência do IPVA sobre embarcações ou aeronaves; porém, diversos

estudiosos abalizados sustentam que o tributo incide apenas sobre veículos terrestres, já que vem substituir a antiga Taxa Rodoviária - TRU.

Deve ficar aqui destacado que a repartição dos valores a título de IPVA não ocorre linearmente, ou seja, não basta apenas dividir-se 50% do valor arrecadado entre os municípios e os estados, mas deve ser ressaltado que o critério de divisão é baseado na quantidade de veículos licenciados no município. Ele é semelhante ao do valor adicionado, ou seja, o ente responsável pela incidência do tributo tem direito à participação na arrecadação, critério coerente, quando se trata do IPVA, uma vez que termina servindo como uma contraprestação aos municípios, na medida em que os custos da administração municipal aumentam em virtude dos gastos com infraestrutura.

Desse modo, não é incomum que se encontre em algumas Guias de Arrecadação de IPTU, especialmente nas cidades menores ou naquelas com vocação voltada ao turismo, solicitações para que os veículos sejam licenciados naquele município, pois, com isso, recebem 50% do valor que for arrecadado com o imposto.

3.8.2: A repartição do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

Ao tratar da repartição do produto dos impostos estaduais, registra-se que o ICMS é dentre eles o que gera o maior volume de arrecadação, uma vez que incide praticamente sobre todos os produtos, bem como sobre os serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação.

Do volume total arrecadado pelos estados, 25% é destinado aos municípios, na forma prevista no artigo 158, IV, da Constituição Federal, não sendo esse critério de repartição fixado pelo número de municípios localizados em cada estado, mas, sim, baseado no valor adicionado e outros parâmetros previstos na legislação estadual, consoante consignado no parágrafo único, do artigo 158 referido.

É preciso esclarecer que o ICMS não é cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias e prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo imposto, por outro estado ou pelo Distrito Federal (a operação anterior, se tributada pelo ICMS, gera um crédito a ser compensado). Além disso, em cada operação, o contribuinte pode deduzir o

montante cobrado nas operações anteriores a título de ICMS, desde que a documentação seja idônea e o exercício se dê até cinco anos da data de emissão do documento.

3.8.3: A repartição do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

O Imposto Territorial Rural (ITR) também tem sua repartição prevista na Constituição Federal, como se observa pelo indicado no artigo 158, II, no qual se verifica que pertencem aos municípios 50% do produto da arrecadação desse imposto pela União, relativos aos imóveis naquele município situados.

Deve-se observar que a própria Constituição Federal estipula, em seu artigo 153, § 4º, II, regra que garante aos municípios que optarem por fiscalizar e cobrar o ITR o repasse integral do produto de sua arrecadação, o que implica dizer que houve uma transferência integral do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural da União para os municípios, ainda que por via indireta. É imperioso ressaltar, todavia, que ainda assim permanece sob a égide da União o poder de legislar sobre o ITR, por força da competência tributária que lhe foi delegada. Destaca-se, ainda, que se trata de uma transferência repassada diretamente da União para os municípios, sem que o estado em que os bens se localizam receba qualquer percentual do tributo.

O fato gerador do ITR, nos termos do artigo 29 do CTN, é a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do município. Nos termos do seu artigo 79, são considerados bens imóveis o solo e o que for a ele incorporado natural ou artificialmente.

Não se pode deixar de destacar que, segundo argumenta Kfourri Júnior (2012):

A definição da competência federal para o Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural objetivava promover a utilização desses tributos como instrumento de política pública, visando desestimular a propriedade improdutiva, de forma a concretizar a tão falada reforma agrária. (p. 237).

3.8.4: A repartição do Imposto de Renda retido na fonte

Além dos repasses constitucionais acima elencados, os municípios ainda têm o direito de receberem o produto da arrecadação do Imposto de Renda retido na fonte sobre os rendimentos pagos, a qualquer título, pelo próprio ente ou, ainda, pelas autarquias e fundações que instituírem ou mantiverem.

Acredita-se que não se trata de mais uma modalidade de repartição de receitas tributárias, uma vez que o tributo consiste em um encontro de contas, com o objetivo de racionalizar os processos, evitando que determinado município, por hipótese, seja obrigado a promover o recolhimento do Imposto de Renda retido na fonte, por ocasião do pagamento de seus servidores, para, posteriormente, receber o repasse dos mesmos valores, o que seria oneroso para a administração tributária.

Fica, pois, pormenorizadamente explicitada a questão dos repasses de tributos federais e estaduais para os municípios sendo que, como já discutido, três deles são recebidos por eles, ao passo que o Imposto de Renda fica retido pelo ente municipal, sendo considerado por alguns doutrinadores como receita originária.

3.8.5: O Fundo de Participação dos Municípios

Além dos repasses registrados no artigo 158, da Constituição Federal de 1988, é necessário observar que também é direito dos municípios o recebimento de outros valores diretamente da União, através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que nada mais é do que uma transferência constitucional, prevista no artigo 159, I, b e d, da CF:

A União entregará: **I**: do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e oito por cento, na seguinte forma: (...) **b**: vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios. (...) **d**: um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano (BRASIL, 1988).

Sobre a partilha da arrecadação, reporta-se aos ensinamentos de Kfourir Junior (2012):

Sobre a partilha de arrecadação, registra que o produto da arrecadação de determinados tributos, instituídos por certo ente político, não é por ele totalmente apropriado, mas partilhados com outros entes políticos. Desse

modo, as decisões sobre o nível de incidência dependem do ente político titular da competência tributária, mas a arrecadação resultante das leis que ele editar não lhe pertencem integralmente, pois é partilhada.(p.129):

Desse modo, constata-se, nos últimos anos, a elevação da carga tributária das contribuições, e não mais de impostos, uma vez que aquelas não são partilhadas, ao contrário do que ocorre com esses, a exemplo do Imposto Sobre a Renda e o Imposto Sobre Produtos Industrializados.

3.8.6: A repartição da CIDE

Como já debatido, as contribuições pertencem, em sua maioria, exclusivamente à União, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988. No entanto, observa-se que uma das exceções está consignada no artigo 149, § 1º, da CF, que estabelece pertencer aos estados, Distrito Federal e municípios as contribuições destinadas ao custeio do sistema de previdência e assistência social de seus servidores.

No caso das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, revistas no artigo 177, § 4º, da CF, sua arrecadação passou a ser compartilhada com estados e municípios após a promulgação da Emenda Constitucional nº 44/2004, que garantiu o repasse de 29% da arrecadação federal para os estados e o Distrito Federal. Vale informar que o percentual de repartição inicial da CIDE era de 25%, introduzido pela Emenda Constitucional nº 42/2003.

No que diz respeito ao interesse dos municípios – objeto deste trabalho – restou garantida a sub-repartição, devendo os estados repassarem 25% do valor recebido na forma do artigo 159, III, § 3º, da CF

3.8.7: Transferências constitucionais para a educação

Existem, ainda, outras transferências a serem consideradas, que se destinam ao financiamento da educação, tais como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e Valorização dos Professores da Educação. De acordo com informações do Portal da Educação, ele é um fundo de natureza contábil, previsto no artigo 212 da Constituição Federal, tendo sido

instituído mediante Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela lei nº 11.494/2007 e decreto nº 6253/2007, em substituição ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006.

Segundo o *caput* do art. 212/CF, a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante e impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Seu parágrafo primeiro também institui que a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como pelos estados aos respectivos municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto acima, receita do governo que a transferir.

Vale dizer que o FUNDEB tem a aplicação de seus recursos vinculada à educação, não podendo ser utilizado livremente pelo gestor municipal, sob a pena de responsabilização pessoal.

3.8.8: A questão da divulgação da arrecadação

A divulgação da arrecadação das Fazendas Públicas federal, estaduais, distrital e municipais é obrigatória e está prevista no artigo 162 da CF, sendo feita até o último dia útil do mês subsequente à arrecadação. Ela não se limita apenas aos montantes globais, devendo ser realizada separadamente por tributo, bem como discriminada pelos entes de menor porte, tais como, no caso da União, dividida por estados e municípios e, no que diz respeito aos estados, segregada por município, tudo na estrita forma do artigo 160 da CF.

A fim de permitir o acompanhamento pelos entes que receberão os recursos financeiros, o artigo 162 obriga, ainda, que as divulgações informem os tributos arrecadados, assim como quais os recursos recebidos e os valores de origem tributária entregues e os a entregar, além da expressão numérica do critério de rateio.

É importante registrar que os municípios dispõem de receitas originárias, compostas pelos tributos de sua competência, tais como o produto da arrecadação do IPTU, ITBI, ISSQN, Taxas Municipais, Contribuições de Melhoria, bem como

algumas espécies de Contribuições Sociais. Viu-se, ainda, que eles recebem valores tributários que não são originariamente gerados em seu território, mas sim repartidos ou repassados com eles pelos entes estatais maiores, quais sejam, o estado e a União.

Buscou-se demonstrar ao longo deste capítulo quais as receitas tributárias disponíveis ao gestor municipal para a implementação de sua administração, sejam elas originárias, isto é, geradas no próprio território do município, ou repassadas pelos entes de maior porte por força de comando constitucional.

No próximo capítulo discutir-se-á a importância do planejamento e as limitações impostas na Lei de Responsabilidade Fiscal para a correta aplicação desses recursos pela Administração Pública.

4: O PLANEJAMENTO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

4.1: O PLANEJAMENTO

É cediço que o planejamento deve ser encarado como um dos principais pilares em que deve ser apoiada a Administração Pública para ser bem sucedida em suas ações e atingir seus objetivos. Na verdade, sabe-se que ele é uma ciência que envolve decisões acerca da melhor escolha no curso de uma determinada ação, dentre as diversas alternativas apresentadas. Segundo Marcos Souto (2003),

o Planejamento é, assim, um processo, a atividade de aplicação de um sistema racional de escolha entre um conjunto de alternativas reais de investimentos e de outras possibilidades para o desenvolvimento, baseado na consideração dos custos e benefícios sociais. (p. 21).

É importante destacar que sua origem remonta ao século XVII, no que diz respeito à questão do ordenamento do território, passando, ainda, pela organização das relações e atividades industriais, para, finalmente, se chegar à estratégia de planejamento utilizada na Primeira Guerra Mundial pela Alemanha.

Todavia, foi somente com a crise econômica mundial experimentada na década de 1930, bem como no segundo período pós-guerra, que a sociedade exigiu verdadeiramente do ente estatal que participasse de modo mais incisivo no estímulo à economia de mercado, dando início a práticas de planejamento do estado na economia, rompendo, assim, com os preconceitos ideológicos.

No Brasil, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 elevou, de modo definitivo, o planejamento à condição de “sistema constitucional”, o que significa dizer que ele passou a ser um sistema integrado de regras constitucionais.

Pode ser observado que o artigo 174 o transformou no principal instrumento de intervenção do ente estatal na atividade econômica:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. **§ 1º:** A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. **§ 2º:** A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. **§ 3º:** O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e promoção econômico-social dos garimpeiros (BRASIL, 1988).

Logo, é forçoso observar que o planejamento é atividade obrigatória para o bom andamento dos trabalhos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros, entes da federação obrigados a cumprir as disposições constitucionais. Isso porque se sabe que não há como se obter desenvolvimento econômico sem o instrumento do planejamento, para que sejam detectados antecipadamente quais os principais problemas a serem enfrentados, traçando as melhores estratégias para superá-los. O planejamento não é mesmo tarefa fácil e envolve, além da atividade intelectual, o fomento público, que deve ser implementado através, dentre outras ações, de incentivos fiscais a empresas, visando ao aumento da arrecadação tributária e, ainda, do número de empregos no território.

No município de Leopoldina, por exemplo, no ano de 2013, foram editadas algumas Leis Municipais, de iniciativa do Prefeito José Roberto de Oliveira, com o estrito cunho de implementar o planejamento local. É de se observar, inicialmente, o projeto de lei que segue abaixo, no qual a Câmara Municipal autoriza o Poder Executivo a ceder a instituições financeiras públicas os créditos decorrentes de compensações financeiras pela utilização dos recursos hídricos verificados no território do município, com a finalidade de gerar energia elétrica. Esse adiantamento dos recursos deverá ser utilizado na compra de bens de capital, notadamente uma máquina motoniveladora, necessária às atividades econômicas de Leopoldina.

Na verdade, os royalties pela utilização dos recursos hídricos no seu território, se percebidos mês a mês, não seriam suficientes para fazer frente a nenhuma das

suas despesas fundamentais, mas, ainda assim, adiantadamente, poderão servir para a compra de bens de capital vultosos de grande importância para Leopoldina.

PROJETO DE LEI Nº _____/2013. Autoriza o Poder Executivo a ceder a instituições financeiras públicas, créditos decorrentes de compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica e dá outras providências: O Povo do Município de Leopoldina, por seus representantes aprovou, e em seu nome, sanciono a seguinte Lei: **Artigo. 1º:** Fica o Poder Executivo autorizado a ceder a instituição financeira pública, créditos de compensações financeiras a que o Município de Leopoldina tem direito, pela utilização de recursos hídricos para a geração de energia elétrica, até o término do mandato do Chefe do Poder Executivo. **Artigo. 2º:** A compensação financeira sobre a utilização de recursos hídricos para a geração de energia elétrica constitui-se como um direito que o Município de Leopoldina detém, conforme previsto no artigo. 20, § 1º, da Constituição Federal, regulamentado pelas Leis nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989 e Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, com alterações introduzidas pelas Leis nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.993, de 24 de julho de 2000 e pelos Decretos nº 1, de 07 de fevereiro de 1991 e nº 3.739, de 21 de junho de 2001. **Artigo. 3º:** A cessão de direitos creditórios a instituições financeiras públicas de que trata esta Lei sujeita-se às disposições da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Artigo 4º:** Os recursos oriundos da cessão de que trata esta Lei serão destinados exclusivamente a despesas de capital, notadamente para a aquisição de uma máquina motoniveladora. **Artigo 5º:** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário. Leopoldina, MG, 02 de abril de 2013. 158º da Emancipação Político – Administrativa do Município de Leopoldina. = José Roberto de Oliveira = Prefeito Municipal (LEOPOLDINA, 2013).

Também no campo do Direito Tributário são verificadas iniciativas legislativas por parte do Poder Executivo leopoldinense, na esfera do planejamento, como se observa no outro projeto de lei explicitado a seguir. Ele trata do aumento das receitas municipais, uma vez que aumenta o desconto no percentual das multas e penalidades para contribuintes em atraso com a Fazenda Municipal e o número de parcelas para pagamentos pelo contribuinte:

PROJETO DE LEI Nº _____/2013. Altera a redação de dispositivos da Lei nº 4.100, de 18 de abril de 2013. O Povo do Município de Leopoldina, por seus representantes aprovou, e em seu nome, sanciono a seguinte Lei: **Artigo 1º:** O artigo 1º da Lei nº 4.100, de 18 de abril de 2013 passa a vigorar com a seguinte redação: **Artigo. 1º:** Fica o Poder Executivo autorizado a parcelar o recebimento de débitos para com a Fazenda Pública Municipal, referente aos exercícios de 2008 a 2012, dos contribuintes inscritos ou não em dívida ativa, em até o máximo de 60 (sessenta) parcelas consecutivas e vencíveis a cada 30 (trinta) dias. **Artigo 2º:** Os incisos I, II e III do artigo 5º, da Lei 4.100, de 18 de abril de 2013, passam a vigorar com a seguinte redação: **Artigo. 5º:** (...) I: Redução de 20% (vinte por cento) sobre o valor atualizado monetariamente e de 90% (noventa por cento) dos encargos mencionados no caput deste artigo, obedecendo-se as

datas limites previstas no artigo 1º desta Lei, se o pagamento débito for efetuado de uma só vez. **II:** Com redução de 20% (vinte por cento) sobre o valor atualizado monetariamente e 60% (sessenta por cento), dos encargos mencionados no caput deste artigo, se o pagamento do débito for efetuado em até no máximo 18 (dezoito) parcelas **III:** Com redução de 20% (vinte por cento), sobre o valor atualizado monetariamente, obedecendo-se as datas limites previstas no art. 1º desta Lei, se o pagamento do débito for efetuado em prazo superior a 18 (dezoito) parcelas. **Artigo 3º:** Os incisos I, II e III, do artigo 6º, da Lei 4.100, de 18 de abril de 2013, passam a vigorar com a seguinte redação: **Artigo. 6º (...)** **I:** Com redução de 15% quinze por cento sobre o valor atualizado monetariamente e de 15% (quinze por cento) dos encargos mencionados no caput deste artigo, se o pagamento for efetuado de uma só vez. **II:** Com redução de 15% (quinze por cento) dos encargos mencionados no caput deste artigo, se o pagamento for efetuado em até o máximo de 18 (dezoito) parcelas. **III:** Com redução de 10% (dez por cento), dos juros, se o pagamento do débito for efetuado em prazo superior a 18 (dezoito) parcelas. **Artigo. 4º:** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, **Artigo 5º:** Revogam-se as disposições em contrário. Leopoldina, MG, 30 de abril de 2013. 159ª da Emancipação Político – Administrativa do Município de Leopoldina. = José Roberto de Oliveira = - Prefeito Municipal – (LEOPOLDINA, 2013).

4.2: A RESPONSABILIDADE FISCAL

No campo da responsabilidade fiscal, deve o administrador público ater-se às normas previstas na Lei Complementar nº 101/2000, popularmente denominada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A referida lei está alicerçada em três princípios básicos, considerados primordiais quando se fala em gestão pública, quais sejam o do Planejamento, o do Equilíbrio e o da Transparência.

Já vencidas as primeiras considerações sobre o planejamento, serão debatidos na próxima seção os outros dois princípios constantes da Lei.

4.2: Equilíbrio

É cediço que o princípio do equilíbrio homenageia o dever atinente ao administrador público em qualquer esfera de governo de apenas gastar o que puder arrecadar. Traz a Lei Complementar nº 101/2000 normas claras no sentido de penalizar aquele que não observar tais limites, ou, ainda, normas impondo o retorno aos limites por ela impostos como, por exemplo, a contida no artigo. 30

No prazo de 90 (noventa) dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao: **I:** Senado Federal, proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e

Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI, do artigo. 52, da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX, do mesmo artigo. **II:** Congresso Nacional, o projeto de lei que estabelece limites para o montante da dívida mobiliária Federal a que se refere o inciso XIV do artigo 48, da Constituição, acompanhado de demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I, do § 1º, deste artigo.

§ 1º: As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão: **I:** demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal. **II:** estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo. **III:** razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo. **IV:** metodologia de apuração dos resultados primário e nominal. **§ 2º:** As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração. **§ 3º:** - Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita líquida corrente para cada esfera de governo, e aplicados igualmente a todos os entes da federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos. **§ 4º:** Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre. **§ 5º:** No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Federal, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*. **§ 6º:** Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetárias ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso federal solicitação de revisão dos limites. **§ 7º:** Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites. (BRASIL, 2000):

Desse modo, observa-se que não há mais a liberdade integral do chefe do Poder Executivo para promover os gastos públicos, que deverão ser submetidos ao crivo do Poder Legislativo para análise.

4.2.2: Transparência

Já o princípio da transparência obriga o administrador público a divulgar todos os atos de sua administração, sendo este também contemplado pela Lei Complementar nº 101/2000, em diversos artigos, como, por exemplo, no artigo 48 e seu parágrafo único:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os planos orçamentários e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e as versões simplificadas

destes documentos. **Parágrafo Único:** A transparência será assegurada também mediante incentivos à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000).

Um dos seus principais objetivos é combater o déficit orçamentário, que é justamente a característica de determinado ente estatal que gasta mais do que consegue arrecadar.

4.3: OS PRINCIPAIS CONCEITOS

Quando se trata de tecer considerações acerca da execução dos ditames previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, é preciso observar os principais conceitos a serem estudados, como o de receita pública e o de despesa pública.

A receita pública é aquela derivada da renda dos próprios bens de propriedade do Estado ou a que é arrecadada com o pagamento da população, de modo coercitivo e em caráter permanente e definitivo, ou ainda aquela tomada a título de empréstimo. Sendo assim, da entrada ou do ingresso nos cofres públicos de valores monetários que passam a integrar o patrimônio público deve ser excluída qualquer reserva ou condição a ser implementada pelo sujeito passivo, devendo ser observado que nem todo ingresso poderá ser considerado como tal, haja vista a característica de provisória do ingresso e de definitiva da receita pública.

Pode-se analisar, a título de exemplo e com o fito de esclarecer melhor essa situação, que a fiança criminal, por exemplo, não pode ser considerada receita pública, mas simples ingresso, uma vez que, em caso de absolvição do réu que a prestou, seu valor deverá ser devolvido.

As receitas públicas são geralmente classificadas pela doutrina como sendo originárias e derivadas ou transferidas. No que diz respeito às originárias, tem-se que elas são de caráter dominial, ou seja, provenientes de atividade econômica realizada pelo próprio ente ou, ainda, das rendas decorrentes do patrimônio público das tarifas ou ingressos comerciais. Já no que tange às derivadas, de acordo com Chimenti (2008), essas são extraídas do patrimônio dos particulares pelo Estado, como, por exemplo, os tributos e as multas. Com relação às transferidas, estas devem ser compreendidas nas quais são consideradas como frutos de repasses entre os entes públicos, como ocorre por força do artigo 157, da Constituição

Federal. Além dessa classificação, é interessante ater-se também à proposição de Souto (2003):

As receitas públicas podem ser classificadas como originárias e extraordinárias (esporádicas de caráter temporário ou irregular), segundo um critério de regularidade ou relativa periodicidade. Como exemplo de receitas extraordinárias pode-se mencionar a Vanda de ações e bens do Estado, que embora sujeitas a procedimento próprio, não se submetem a padrão de periodicidade. As receitas ordinárias possuem uma ocorrência rotineira. (p. 425):

Outro conceito a ser estudado nesse momento é o de despesa pública, que pode ser entendida como qualquer gasto do Estado para realizar obras ou prestar serviços públicos de sua competência, com vistas à consecução dos objetivos a ele transferidos pela sociedade. Deve restar registrado que a criação, o aumento ou os melhoramentos em ações governamentais, que impliquem em aumento de despesa, deverão estar obrigatoriamente acompanhados de estimativa do impacto orçamentário no exercício em que entra em vigor, bem como nos dois subsequentes, como se observa nos 16 e 46, da LRF.

Entretanto, a Lei Complementar nº 101/2000 ainda impõe ao administrador público alguns limites e contrapesos a serem observados na gestão pública, tais como os limites para gastos com despesas com o pessoal da administração, verificado no seu artigo 19:

Para os fins do disposto no art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal em cada período de apuração e em cada ente da federação não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: **I:** União: 50% (cinquenta por cento); **II:** Estado: 60% (sessenta por cento); **III:** Municípios: 60% (sessenta por cento) § 1º: Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas: **I:** de indenização por demissão de servidores ou empregados. **II:** relativas a incentivos à demissão voluntária. **III:** derivadas da aplicação do disposto no **inciso II**, do § 6º, do artigo 57, da Constituição. **IV:** decorrentes de decisão judicial e da competência do período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º, do artigo 18. **V:** Com pessoal do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeados com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV, do art. 21 da Constituição e do art. 31, da Emenda Constitucional n. 19 (BRASIL, 2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal é parte integrante de um sistema que visa à adoção de alternativas modernas para a gestão dos recursos públicos, sempre em busca de um melhor desempenho do Estado e seus entes administrativos. Seu

primeiro capítulo deixa claro a amplitude e o alcance dos entes da federação, que deverão se sujeitar ao seu cumprimento, bem como traz alguns conceitos considerados primordiais a este estudo acadêmico, como os encontrados no § 1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesa com pessoal, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2000).

Quando a Lei fala em gestão planejada e transparente, quer se referir a todas as atitudes do administrador público que, uma vez concebidas em certos parâmetros técnicos, perfeitamente viáveis, tanto no sentido social quanto no econômico, deverão ser amplamente divulgadas desde a sua concepção, passando pela sua execução até o seu término, notadamente no que se refere aos resultados que pretendia alcançar, se realmente alcançados. No entanto, isso já restou demonstrado quando das considerações sobre o Princípio da Transparência expostas no capítulo anterior.

Outro conceito importante a ser destacado é a questão da prevenção dos riscos, atitude adotada pelo administrador público logo após o diagnóstico e a identificação dos reais problemas de seu governo, quando toma medidas a fim de minorá-lo ou mesmo paralisá-lo. Entretanto, deve ser observado que tais medidas demandam grande vontade política, uma vez que podem ser desconfortáveis ao administrador público e precisam do apoio popular. Também não se pode olvidar, em um trabalho deste já, a questão da correção dos desvios, visto que, quando diante de possíveis afastamentos da realidade detectados em relação aos objetivos e às metas já traçadas, deve o administrador público laborar de modo eficiente para reverter imediatamente à situação adversa.

Quando a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece princípios básicos a serem observados fielmente pelo administrador público, resta evidenciada, então, a importância da gestão pública, sendo a terminologia acima citada integrada do vocabulário do dia a dia dos gestores. Porém, não é suficiente que esse sujeito saiba o que fazer se ele não adotar as atitudes necessárias à solução dos problemas que lhe forem apresentados. Trata-se, aqui, de distinguir o que é política

e o que vem a ser estratégia. Em verdade, política é aquela “arte” de se saber “o que fazer”, ao passo que estratégia é, uma vez tomada a decisão acerca de o que fazer, decidir “como fazer.” Com isso, o administrador público deve ter pleno conhecimento dos mecanismos encontrados na Lei de Responsabilidade Fiscal para atingir a esse fim.

Um importante mecanismo para a consecução de uma boa administração pública é a transparência, como já foi discutido. A administração tem o dever de divulgar plenamente todos os seus atos, a fim de dar amplo conhecimento à sociedade. Além de remeter o gestor às suas obrigações, essa ação ainda pode ser uma portentosa ferramenta de gestão.

Tal divulgação deve ser efetivada desde sua cogitação e planejamento, até sua real concretização e análise dos resultados, para que a sociedade possa ter conhecimento do sucesso ou não da investida do poder público. Sabe-se, no entanto, que não é obrigatório que todas as ações deem bons resultados, importando tão somente que a sociedade tenha pleno conhecimento de tudo o que é feito, para que se sinta segura, participando, desse modo, da gestão pública.

4.4: O PLANEJAMENTO COMO ESTRATÉGIA - A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

O capítulo II da Lei de Responsabilidade Fiscal trata do planejamento, que deve ser fielmente observado pelo administrador público, seja ele municipal, estadual, distrital ou federal. É letra seu artigo 4º:

A Lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º, do artigo. 165 da Constituição e: **I**: disporá também sobre: **a**: equilíbrio entre receitas e despesas. **b**: critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b, do **inciso II** deste artigo, no artigo. 9º e no inciso II do § 1º, do art. 31: **c**: vetado; **d**: vetado; **e**: normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. **f**: demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. **§ 1º**: Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o anexo de metas fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante de dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. **§ 2º**: O anexo conterá, ainda: **I**: avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; **II**: demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e objetivos da

política econômica nacional. **III**: evolução do patrimônio líquido, também nos três últimos exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação dos ativos. **IV**: avaliação a situação financeira e atuarial: **a**: dos regimes gerais de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **b**: dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial. **V**: demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e margem de expansão das despesas de caráter continuado. **§ 3º**: A Lei de Diretrizes Orçamentárias conterá o Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas e caso se concretize. **§ 4º**: A mensagem que encaminhar o Projeto da União apresentará em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente (BRASIL, 2000).

Como explicitado, a Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento de planejamento que estabelece as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, que orienta a Lei Orçamentária anual. Por meio da sua correta elaboração, torna-se possível identificar os eventuais problemas para que já seja proposta a solução mais viável. Portanto, resta claro a partir dessa exposição, que o planejamento é uma ferramenta gerencial de uso preventivo e de desenvolvimento.

4.5: A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Outro importante instrumento legal ao qual se obriga o administrador público é a Lei Orçamentária Anual – LOA, explicitada no artigo 5º, da LRF, que dispõe:

O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as demais normas desta Lei Complementar: **I**: Conterá em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º. **II**: será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do artigo. 165, da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncia de receitas e ao aumento das despesas de caráter continuado. **III**: conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias destinadas ao: **a**: vetado; **b**: atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. **§ 1º**: Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão na lei orçamentária anual. **§.2º**: O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional **§ 3º**: A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação de

índice de preços prevista na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica. **§ 4º:** É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada. **§ 5º:** A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício, que não esteja previsto no plano plurianual, ou em lei que autorize sua inclusão, conforme previsto no § 1º do artigo 167, da Constituição. **§ 6º:** Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil, relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos. **§ 7º:** vedado. **Artigo 6º:** vedado. **Artigo. 7º:** O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais. **§ 1º:** O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil, e será consignado em dotação específica do orçamento. **§ 2º:** O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União. **§ 3º:** Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do tesouro nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União (BRASIL, 2000).

Fica muito clara a real função da Lei Orçamentária Anual, qual seja, sempre em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, auxiliar o planejamento público, demonstrando a viabilidade financeira para cada exercício fiscal.

4.6: O PLANO PLURIANUAL

A terceira das espécies de dispositivos legais que deverão integrar a política orçamentária é o Plano Plurianual (PPA). Este deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas a serem atingidas pela administração pública em qualquer de suas esferas, no que tange às despesas referentes aos programas de duração continuada e às de capital, que são aquelas que aumentam o patrimônio público, como, por exemplo, a aquisição de uma máquina motoniveladora ou outra similar.

Registre-se, por oportuno, que é estritamente vedado qualquer investimento que se estenda por mais de um exercício fiscal (de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano), sem a expressa autorização no Plano Plurianual. Ele deverá ser obrigatoriamente elaborado no primeiro ano do mandato executivo, sendo sua

vigência a partir do segundo ano, estendendo-se até o final do primeiro ano do mandato executivo subsequente, consoante se verifica no artigo 35, dos ADCT.

É de se notar, ainda, que o Plano Plurianual vem expressamente previsto no artigo 165, da Constituição Federal. É possível, e até mesmo aceitável, que as Constituições Estaduais ou as Leis Orgânicas Municipais contemplem ou estabeleçam prazos diferentes para seu próprio Plano Plurianual, mas, de forma geral, tais entes públicos normalmente obedecem as normas contidas na Constituição Federal.

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão. **I:** O Plano Plurianual. **II:** As Diretrizes Orçamentárias. **III:** Orçamentos anuais. **§ 1º:** A Lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988).

Tem-se, pois, explicitados os três instrumentos legais, que deverão sistematicamente ser obedecidos pelo Chefe do Poder executivo ao administrar publicamente.

Neste terceiro capítulo, foi exposta a necessidade de responsabilidade por parte do gestor público ao administrar, sendo ela de cunho legal (Poder Legislativo). A responsabilidade fiscal no Brasil é regida, mormente pela Lei Complementar nº 101\2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como princípios fundamentais os da transparência, do equilíbrio e do planejamento, devendo ser aplicados em todas as esferas de governo.

No próximo capítulo, será debatida a situação verificada com relação aos tributos no município de Leopoldina nos últimos anos, bem como tecidas propostas para o desenvolvimento regional.

5: APLICAÇÃO DAS RECEITAS EM LEOPOLDINA

O comportamento das receitas orçamentária, em moeda corrente, no município de Leopoldina, no período entre 2003 e 2012, está detalhado na tabela 1 abaixo. O crescimento nominal das receitas orçamentária foi de 190,99%. Se for descontada a inflação, medida pelo IGP-DI, Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna, acumulado no período, de 85,93%, o crescimento real das receitas orçamentárias foi de 56,49%. Importante destacar que o IGP-DI é calculado mensalmente pela Fundação Getúlio Vargas, com a finalidade de medir o comportamento de preços em geral da economia brasileira.

Tabela 1: Receita do Município de Leopoldina, MG

Tabela 1

Receitas do Município de Leopoldina -MG - Período 2003:2012 (valores em R\$ correntes)

Exerc.	Receitas Orçamentárias	Receitas Correntes	Receitas Tributárias	Receitas de Capital	Receitas de Transf. Cor.	Receitas de Transf. de Cap.	Deduções Rec Corrente
2003	20.494.969,70	20.086.654,60	2.350.044,35	2.040.413,52	16.128.605,59	2.024.504,73	-1.632.098,42
2004	23.667.230,26	23.816.260,35	2.548.242,10	1.842.509,24	19.934.796,87	1.834.129,63	-1.991.539,33
2005	27.520.490,07	29.312.387,80	3.040.584,60	619.782,33	24.338.072,73	616.102,49	-2.411.680,06
2006	30.458.844,83	32.957.477,32	3.335.757,17	53.177,41	27.179.988,13	50.000,00	-2.551.809,90
2007	38.050.741,01	39.267.634,86	3.682.833,31	2.064.775,87	30.520.042,20	1.948.750,53	-3.281.669,72
2008	39.218.316,29	43.004.137,36	4.157.450,21	494.460,73	36.837.030,76	426.070,00	-4.280.281,80
2009	42.657.165,54	45.450.006,58	4.311.688,11	2.008.259,36	37.873.099,44	1.981.525,35	-4.801.100,40
2010	50.744.229,26	51.317.961,92	5.736.444,85	5.100.729,45	42.589.589,80	5.070.106,36	-5.674.462,11
2011	52.618.091,60	58.663.604,16	5.736.444,85	365.627,34	49.364.431,10	349.684,62	-6.411.139,90
2012	59.638.386,87	64.843.925,40	6.059.303,59	1.648.767,97	53.629.895,48	1.635.631,57	-6.854.306,50

Fonte: www.fazenda.gov.br

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 20 jan 2014

Se for considerado o fato de que a população do município ficou estagnada no período, em termos per capita, os números do orçamento são bastante positivos.

A figura 1 ilustra o baixo crescimento populacional do município de Leopoldina no período analisado.

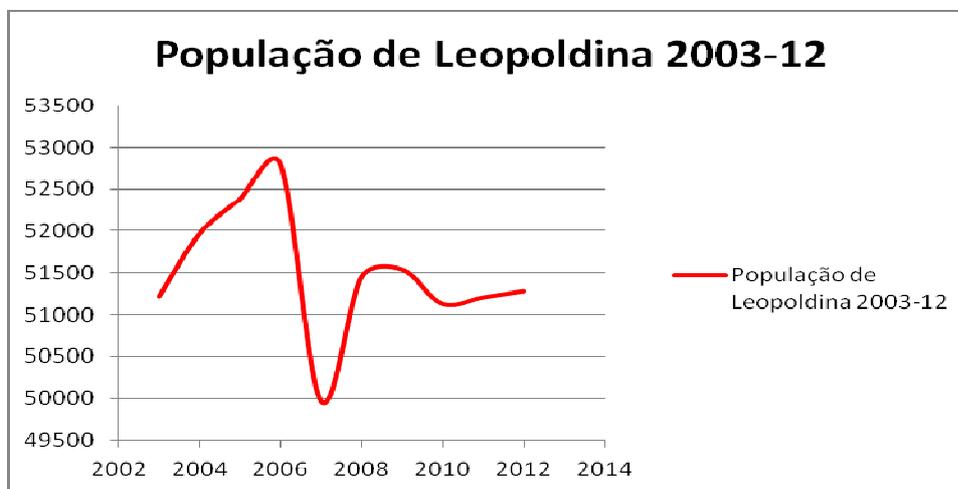


Figura 1: População de Leopoldina (2003-2012)

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 25 ago 2014

Se a população permaneceu praticamente estagnada no período e os valores orçamentários cresceram significativamente, fica claro que a arrecadação per capita cresceu muito, conseqüentemente, a possibilidade de melhoria dos serviços públicos. A hipótese de melhoria está relacionada diretamente à eficiência do sistema decisório local.

A tabela 1 evidencia a dependência de Leopoldina em relação às transferências de recursos públicos. Esta constatação também pode ser feita por meio da tabela 2, ilustrada pela figura 2.

Tabela 2: Relação Receitas de Transf Correntes

Receitas Correntes			
2003	78,70%	2010	83,93%
2004	84,23%	2011	93,82%
2005	88,44%	2012	89,93%
2006	89,24%		
2007	80,21%		
2008	93,93%		
2009	88,78%		

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 25 ago 2014

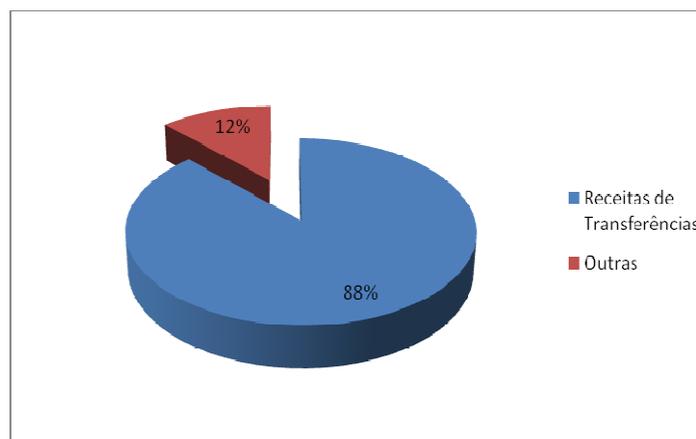


Figura 2: Dependência do Município de Leopoldina:
Período 2003- 2012

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: <[http:// www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 25 ago 2014

Merece atenção, ainda, o esforço pelo incremento das receitas proveniente de impostos de competência do município, como mostra a tabela 3.

Tabela 3: Impostos selecionados: Leopoldina 2003/2012

Exercício	População	IPTU	ISSQN
2003	51.223	458.949,16	583.607,91
2004	51.972	522.666,03	638.838,16
2005	52.387	610.410,20	770.677,66
2006	52.798	659.995,40	876.011,78
2007	49.969	716.248,72	919.901,24
2008	51.452	729.953,62	1.160.248,77
2009	51.545	783.867,15	1.178.897,80
2010	51.130	1.053.887,29	1.809.601,91
2011	51.210	1.072.748,96	2.084.315,21
2012	51.286	1.051.538,52	2.128.237,98

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: <[http:// www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 25 ago 2014

O crescimento real da arrecadação de IPTU foi de 69,44% e do ISSQN, aproximadamente 142%, descontados os índices pela inflação do IGP-DI. Apesar das altas taxas de incremento, é fácil perceber que tanto os valores arrecadados

pelo IPTU quanto pelo ISSQN são pouco importantes em relação ao total das receitas orçamentárias do município de Leopoldina. Isso reforça a ideia da dependência dos recursos transferidos pela União e pelo governo do estado de Minas Gerais.

Os dispêndios do município estão detalhados na tabela 4 a seguir.

Tabela 4: Despesas selecionadas do município de Leopoldina
Período 2003/2012 (Valores em R\$ correntes)

Ano	Despesas Orçamentárias	Saúde	Educação	Saneamento
2003	21.039.577,42	3.961.579,01	5.412.540,98	1.984.263,41
2005	27.388.615,67	5.650.790,10	7.030.748,43	492.896,62
2006	31.233.962,21	6.765.620,47	8.134.284,52	312.542,95
2007	38.050.741,01	7.988.945,89	8.888.789,73	468.789,60
2008	39.218.316,29	9.170.368,64	10.746.489,32	272.612,88
2009	41.541.764,39	9.848.577,32	11.171.993,02	244.847,05
2010	43.166.211,09	9.624.348,21	12.272.845,14	348.930,13
2011	52.618.091,60	12.627.701,09	15.130.795,11	358.084,00
2012	59.967.636,91	14.699.274,26	18.023.509,31	481.250,18

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 25 ago 2014

Os gastos com as funções Saúde, Educação e Saneamento foram selecionados, pois o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é

uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. Disponível: <<http://www.pnud.org>>. Acesso 25 ago 2014).

Uma parte considerável das despesas orçamentárias (e, conseqüentemente, das receitas orçamentárias) foi aplicada ao longo do período analisado em serviços de saúde, educação e financiamento, tanto por força da legislação como das

prioridades definidas pelos gestores locais. A tabela 5 detalha a participação percentual dos serviços mencionados no total dos gastos públicos.

Tabela 5: Receitas do município de Leopoldina – Período 2003/2012 (Valores em R\$ correntes)

Ano	Saúde	Educação	Saneamento	Total
2003	18,83%	25,73%	9,43%	53,99%
2005	20,63%	25,67%	1,80%	48,10%
2006	21,66%	26,04%	1,00%	48,70%
2007	21,00%	23,36%	1,23%	45,59%
2008	23,38%	27,40%	0,70%	51,48%
2009	23,71%	26,89%	0,59%	51,19%
2010	22,30%	28,43%	0,81%	51,54%
2011	24,00%	28,76%	0,68%	53,44%
2012	24,51%	30,06%	0,80%	55,37%

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 25 ago 2014

No período analisado, os gastos com saúde, educação e saneamento sempre estiveram próximos de 50% dos gastos totais da municipalidade. Levando em consideração que as receitas reais cresceram, que as despesas orçamentárias se aproximaram das despesas e que a população se manteve estagnada no período, depreende-se que as gestões municipais se depararam com um ambiente favorável e com disponibilidade para aplicar nos serviços importantes para a coletividade, o que se traduz em indicadores de melhor qualidade de vida para os munícipes.

A evolução do IDH, constatada posteriormente, resultou, com certeza, na maior aplicação de recursos nas funções orçamentárias Saúde, Educação e Saneamento,

Passemos, pois, a apresentar tabelas comparativas e figuras com os IDHs das cidades mineiras.

Tabela 6: IDH: 10 primeiros colocados na Zona da Mata do Estado de Minas Gerais – (1991/2000/2010)

Ano	Ranking MG	Ranking BR	Município	IDHM 1991	IDHM Renda 1991	IDHM Longevidade 1991	IDHM Educação 1991
1991	12º	215 º	Além Paraíba (MG)	0,553	0,628	0,704	0,383
	27º	379 º	Cataguases (MG)	0,534	0,601	0,748	0,338
	35º	484 º	Santos Dumont (MG)	0,522	0,580	0,705	0,348
	42º	546 º	Viçosa (MG)	0,517	0,642	0,710	0,303
	58º	669 º	São João Nepomuceno (MG)	0,508	0,598	0,686	0,319
	64º	697 º	Ubá (MG)	0,506	0,598	0,733	0,296
	65º	697 º	Pequeri (MG)	0,506	0,599	0,678	0,319
	67º	710 º	Muriaé (MG)	0,505	0,613	0,729	0,288
	72º	780 º	Rio Pomba (MG)	0,500	0,583	0,733	0,292
	97º	955 º	Leopoldina (MG)	0,489	0,584	0,706	0,283
			Zona da Mata	0,394	0,512	0,675	0,184
			Minas Gerais	0,478	0,618	0,689	0,257
2000	8º	145 º	Juiz de Fora (MG)	0,778	0,784	0,844	0,711
	11º	178 º	Viçosa (MG)	0,775	0,758	0,883	0,696
	39º	526 º	Cataguases (MG)	0,751	0,718	0,861	0,685
	50º	667 º	Bicas (MG)	0,744	0,726	0,850	0,667
	55º	743 º	Santos Dumont (MG)	0,741	0,688	0,847	0,697
	73º	920 º	Muriaé (MG)	0,734	0,731	0,853	0,634
	101º	1133 º	Além Paraíba (MG)	0,726	0,713	0,857	0,626
	102º	1133 º	Leopoldina (MG)	0,726	0,696	0,867	0,635
	106º	1154 º	Alpinópolis (MG)	0,725	0,703	0,862	0,629
	113º	1191 º	Ubá (MG)	0,724	0,727	0,841	0,620
			Zona da Mata	0,549	0,597	0,750	0,374
			Minas Gerais	0,624	0,680	0,759	0,470
2011	8º	145 º	Juiz de Fora (MG)	0,778	0,784	0,844	0,711
	11º	178 º	Viçosa (MG)	0,775	0,758	0,883	0,696
	39º	526 º	Cataguases (MG)	0,751	0,718	0,861	0,685
	50º	667 º	Bicas (MG)	0,744	0,726	0,85	0,667
	55º	743 º	Santos Dumont (MG)	0,741	0,688	0,847	0,697
	73º	920 º	Muriaé (MG)	0,734	0,731	0,853	0,634
	101º	1133 º	Além Paraíba (MG)	0,726	0,713	0,857	0,626
	102º	1133 º	Leopoldina (MG)	0,726	0,696	0,867	0,635
	106º	1154 º	Alpinópolis (MG)	0,725	0,703	0,862	0,629
	113º	1191 º	Ubá (MG)	0,724	0,727	0,841	0,62
			Zona da Mata	0,662	0,651	0,824	0,542
			Minas Gerais	0,731	0,73	0,838	0,638

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 25 ago 2014

Ao longo das três décadas, o IDH de Leopoldina se manteve acima da média do da Zona da Mata Mineira e muito próximo do resultado do estado de Minas Gerais. O desempenho sugere que a aplicação das verbas orçamentárias atingiu os objetivos da administração pública. Na tabela 2, o ranking de Leopoldina mostra uma posição razoavelmente satisfatória entre os 5654 municípios brasileiros, ratificando a ideia de uso eficiente dos recursos públicos. As figuras 1 e 2 ilustram e ratificam a análise anterior e confirmam a evolução do IDH no município de Leopoldina.

Tabela 7: Índice de Desenvolvimento Humano: Leopoldina (MG) (1991/2000/2010)

Ano	Ranking IDH	Município	IDH
1991	955 ^o	Leopoldina (MG)	0,489
2010	1041 ^o	Leopoldina (MG)	0,627
2011	1133 ^o	Leopoldina (MG)	0,726

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. Disponível: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso 25 ago 2014

Tabela 8: Índice de Desenvolvimento Humano: Leopoldina e Estado de Minas Gerais – (1991/2000/2010)

Ano	Leopoldina	Minas Gerais
1991	0,489	0,478
2010	0,627	0,624
2011	0,726	0,731

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. Disponível: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso 25 ago 2014

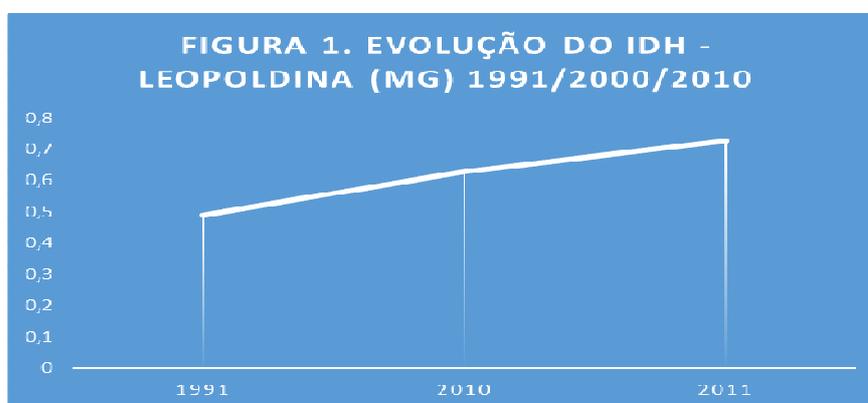


Figura 3: Evolução do IDH: Leopoldina (1991/ 2000/ 2010)

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. Disponível: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso 25 ago 2014

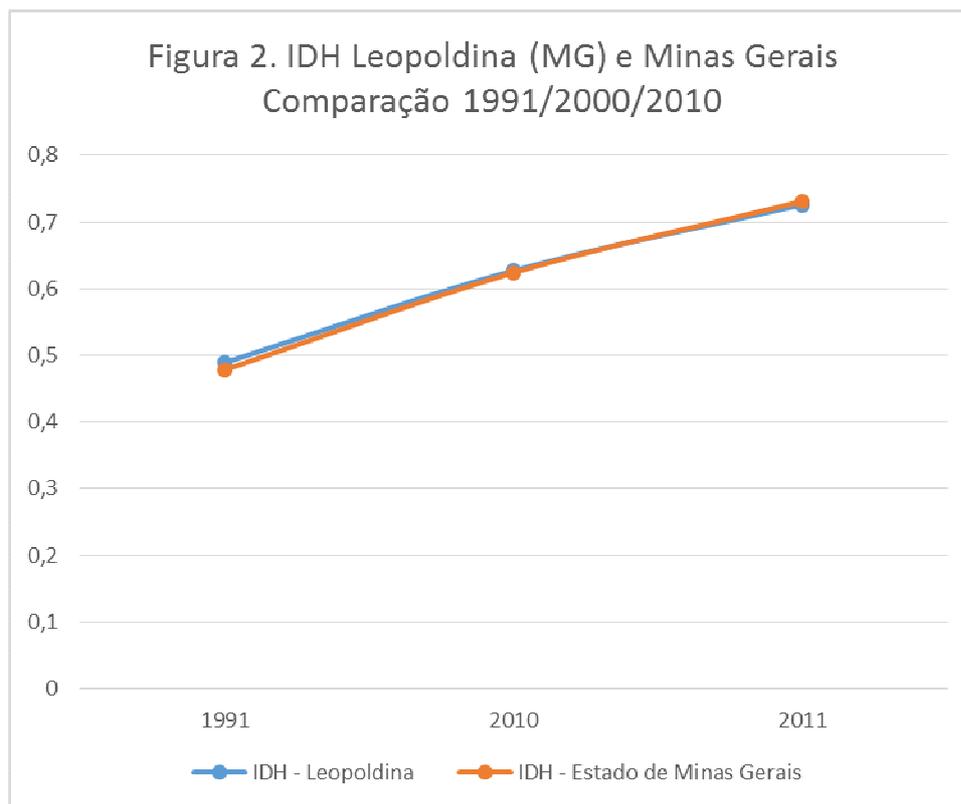


Figura 4: IDH Leopoldina e Minas Gerais: Comparação (1991/ 2000/ 2010)

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. Disponível: <<http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>>. Acesso 25 ago 2014

5.1: ANÁLISE DOS DADOS

A análise do orçamento de Leopoldina permite apontar que a construção e a peça orçamentária produziram efeitos positivos, principalmente quando se observa a evolução do IDH. Embora não se possa afirmar com segurança que exista uma correlação entre os citados indicadores, pode-se, sim, admitir que a execução orçamentária contribuiu para o avanço do IDH do município. No entanto, também se observa que o volume das receitas transferidas teve um aumento nos dez anos analisados, subindo de 78,70%, em 2003, para 89,93%, em 2012, demonstrando que Leopoldina depende cada vez mais dos governos estadual e federal.

Também se pode observar que o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, é o responsável pelo maior volume de arrecadação com essa espécie tributária, sendo seguido pelo Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, que aparece em segundo lugar em volume de arrecadação.

Já no que se refere às despesas, pode-se afirmar que os maiores gastos com o município de Leopoldina, nos dez anos analisados, ocorreram com a função educação, sendo que se pode afirmar que tais gastos foram aumentando percentualmente ano a ano, com exceção do ano de 2007, quando registraram pequena queda. Também se verifica que os gastos com a saúde no município de se posicionaram em segundo lugar, podendo-se ressaltar que cresceram ano a ano no período analisado. Finalmente, observa-se que Leopoldina gastou muito pouco de seu orçamento com a função saneamento durante todo o período analisado.

No que diz respeito ao Índice de desenvolvimento Humano – IDH –, tem-se o seu registro crescente durante toda a década analisada, o que, como já mencionado acima, não nos permite afirmar com segurança ser fruto da aplicação das receitas tributárias, uma vez não há relação direta entre os indicadores, mas certamente tal aplicação contribuiu para a evolução já constatada do IDH.

6: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tem-se como inegável que o presente trabalho cuidou de esboçar o panorama geral da administração tributária do município de Leopoldina, localizado na Zona da Mata mineira. Para isso, foram consideradas as espécies de tributos gerados e arrecadados na cidade, como taxas, impostos e contribuições de melhoria, além dos repasses constitucionais advindos do Fundo de Participação dos Municípios e da repartição das receitas tributárias, constitucionalmente consignadas.

O estudo enfrentou, ainda, questões de cunho tributário, como o próprio conceito de tributo, bem como a competência tributária e os princípios que a informam. Além disso, examinou-se os princípios orçamentários, a forma de controle orçamentário e os limites prudenciais a serem respeitados, considerados como as regras impostas ao gestor público pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Foram também exibidas e analisadas tabelas com as receitas e despesas de Leopoldina – MG, em períodos distintos, para que fosse possível a comparação dos dados.

Também foram exibidas tabelas comparativas com o IDH de Leopoldina, também referente a períodos distintos, demonstrando os reflexos da aplicação dos recursos.

7: REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, ano 11, jun. 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal: 1988.

_____. Lei n. 5172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1966.

_____. Congresso Nacional. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000: LRF Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2000.

_____. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>>. Acesso em: 15 jun. 2014

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CRUZ, Flávio *et al.* **A Lei de responsabilidade fiscal comentada**. São Paulo: Atlas, 2001.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A nova lei de execução fiscal. **Revista Jurídica Consulex**, Ed. Consulex, Brasília, n. 322. p.27, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (BGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 6, n. 10, p. 51-61, 2001. Disponível em: < <http://seer.fclar.unesp.br/estudos>>. Acesso em: 20 set 2014

KFOURI JÚNIOR, Anis. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Malheiros, 2003.

NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n. 3, p. 32-39, 1996. Disponível em: < <http://www.scielo.br>>. Acesso em: 20 set 2014

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. São Paulo: Atlas, 2002.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, Fernando Resende de. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito administrativo na economia**. São Paulo: Lumen Juris, 2003.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. São Paulo, Bertrand Brasil, 2003.

_____. **Mudar a Cidade**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2008.