



**NOTA TÉCNICA:
PROPOSTA DE MELHORIA DAS
RECEITAS TRIBUTÁRIAS DO
MUNICÍPIO DE NOVA UNIÃO**

**Belo Horizonte
2017**



Equipe Técnica

Erivelton Oliveira

Hélio Borchardt

Ozéas Campos

Thiago Moreira

Orientação

Prof. Dr. José Ângelo Machado (Departamento de Ciência Política)

Danúbia Godinho Zanetti (Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Ciência Política)

**Belo Horizonte
2017**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	Erro! Indicador não definido.
2. METODOLOGIA	5
3. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANO .	6
3.1. Diagnóstico da situação atual e análise	6
3.2. A importância do IPTU	9
3.3. Proposta de intervenção.....	12
4. IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS INTER-VIVOS	15
5. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA	16
6. IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL E DE COMUNICAÇÃO	19
6.1. ICMS Ecológico.....	21
6.2. ICMS Turístico.....	22
6.3. ICMS Patrimônio Cultural	23
7. TAXAS	26
8. EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA	27

1. APRESENTAÇÃO

O presente trabalho foi realizado no âmbito da disciplina “DCP171 – Tópicos em Gestão Pública”, cuja proposta consiste na proposição de intervenção governamental mediante demanda apresentada pelo município. Neste caso, o município de Nova União teve como uma de suas demandas a sua reestruturação tributária, com vistas ao incremento de suas receitas, tanto por tributos de competência municipal quanto por competência dos demais entes federados.

2. METODOLOGIA

A metodologia adotada baseou-se na abordagem do Planejamento Estratégico Situacional, cujos fundamentos foram lançados por Carlos Matus. Assim, embora a demanda tenha caráter essencialmente técnico, há de serem consideradas variáveis de cunho político, uma vez que a demanda em questão e as decisões sobre ela tomadas afetarão diretamente outros atores envolvidos – a população, o setor empresarial, os governos estadual e federal, além da própria administração municipal.

Primeiramente, foi realizada reunião no dia 30 de Agosto de 2017 na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH –, que contou com a participação do Professor Doutor José Ângelo Machado e Danúbia Godinho Zanetti – bolsista-doutoranda apoiadora – com o Prefeito de Nova União – Ailton Antônio Guimarães Rosa – e de Thyanne Marlen, e de ambos os grupos de estudantes de Gestão Pública que atuaram no município. Nessa reunião houve a apresentação de todas as partes envolvidas no trabalho e foram tratadas e detalhadas as demandas de Nova União.

Em seguida, nos dias 12 de Setembro e 08 de Novembro deste ano o grupo realizou visitas ao município. Nas oportunidades, o grupo tratou da demanda com o Prefeito e, na primeira visita, houve reunião também com servidora que atua no setor responsável pelo recolhimento de tributos.

Considerando-se os dados e assuntos contemplados na reunião e nas visitas citadas, foi elaborado este trabalho: uma Nota Técnica de caráter orientador para que o município de Nova União possa incrementar as suas receitas oriundas de recolhimento de tributos municipais e de repasses do Estado de Minas Gerais.

3. IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

3.1. Diagnóstico da situação atual e análise

Inicialmente fizemos um diagnóstico da arrecadação atual do município com o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano – IPTU –, onde foi constatado que a Planta de Valores, que determina o valor venal sobre o qual será apurado o imposto, está desatualizada há muitos anos, fazendo com que os valores pagos sejam muito baixos, pois os valores venais estão muito abaixo da realidade.

Do Código Tributário Municipal consta que:

“ART. 8º - A alíquota do imposto sobre a propriedade territorial urbana é de 2% (dois por cento) do seu valor venal.

(...)

ART. 12º - A base do cálculo do Imposto sobre a Propriedade Predial Urbana é o valor venal do imóvel, estabelecido de acordo com o ART. 16 deste Código.

(...)

ART. 16 - A avaliação dos imóveis para efeito de apuração do valor venal será fixada de acordo com os critérios estabelecidos no ART 90 deste Código.

(...)

ART. 90 - Para a apuração do valor venal dos imóveis situados no perímetro urbano da cidade e da sede dos distritos, o Executivo Municipal constituirá uma Comissão de avaliação, integrada de pelo menos 05 (cinco) pessoas idôneas e conhecedoras dos valores imobiliários locais, a fim de elaborar a Planta de Valores levando em conta os seguintes elementos:

(...)

Parágrafo Único - Fixados os valores do metro quadrado de terreno e de construção, conforme as características, a Comissão de Avaliação, encaminhará a referida Planta de Valores ao Prefeito, que a expedirá, mediante Decreto.

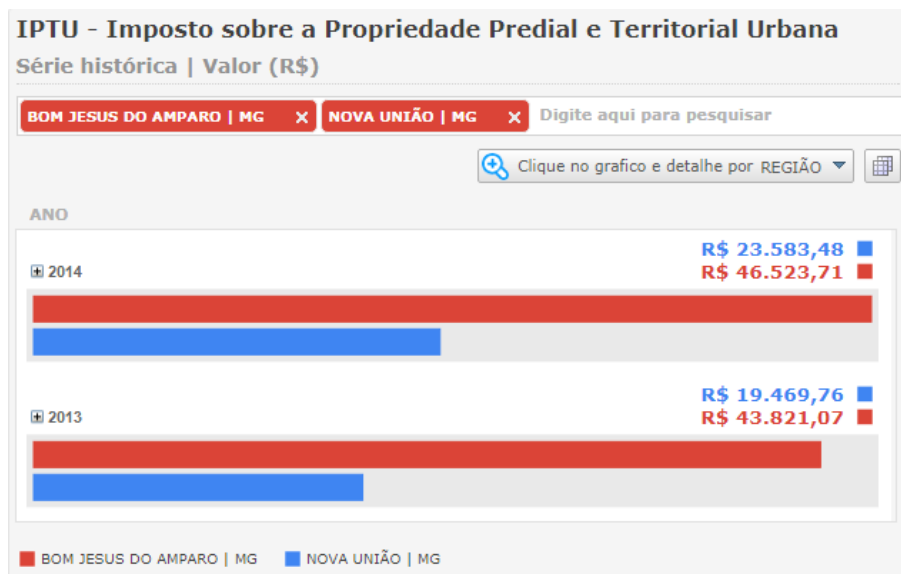
(...)

ART. 92 - O Executivo Municipal atualizará, anualmente, mediante Decreto, o valor do metro quadrado do terreno e de construção, em função dos índices de desvalorização da moeda e dos índices médios de valorização de terrenos urbanos, se for o caso”.

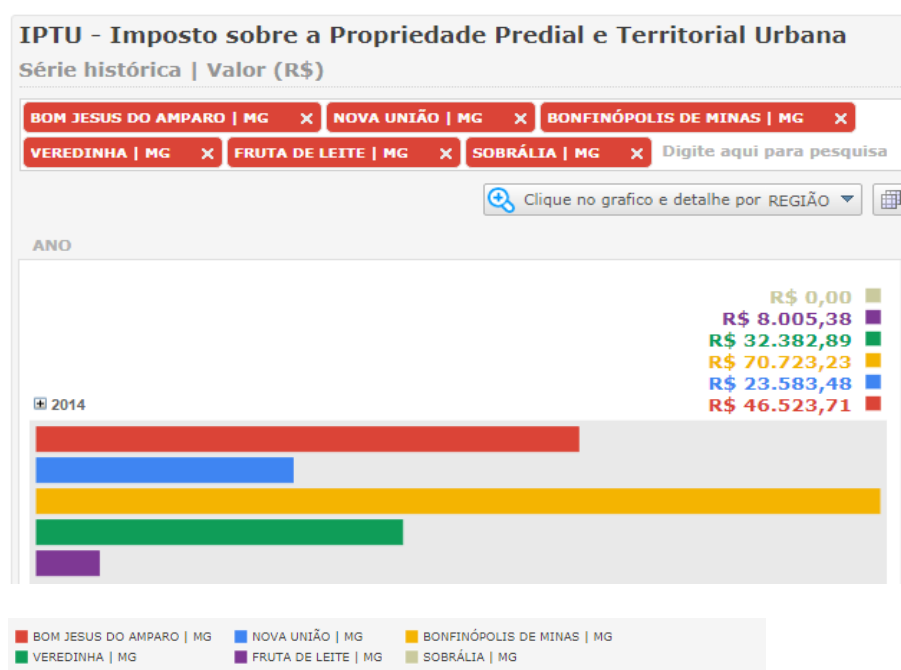
O valor médio por habitante em 2014 era de apenas R\$ 4,09, sendo que a média nacional é de R\$ 118,23, conforme gráfico abaixo:



Comparando as receitas com IPTU em 2013 e 2014 com o município vizinho de Bom Jesus do Amparo, que possui quase a mesma população, vemos que Nova União arrecadou bem menos:



E comparando as receitas com IPTU em 2013 e 2014 com municípios de Minas Gerais com aproximadamente 6 mil habitantes, notamos a mesma diferença:



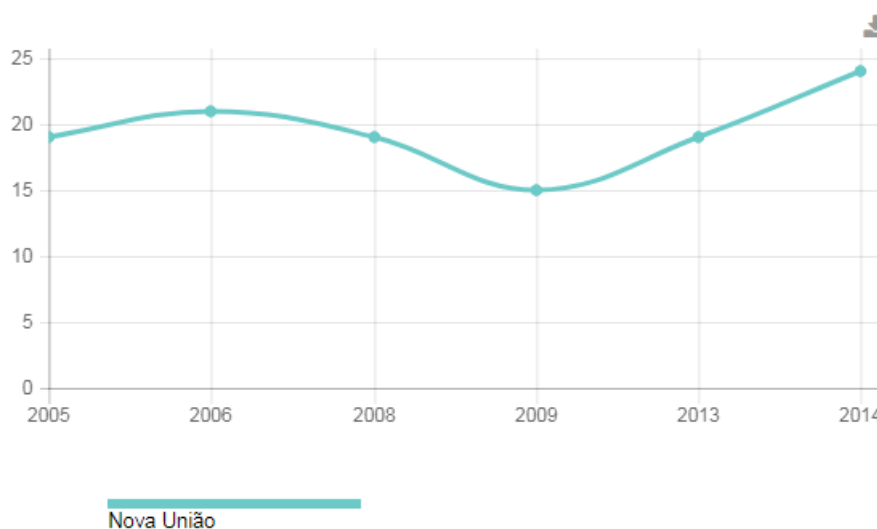
Analisando os dados do IBGE sobre o município observamos que o mesmo tem uma taxa de população ocupada muito baixa e quase 40% da população tem rendimento nominal mensal até meio salário mínimo, além de boa parte da população residir em área rural:

População estimada (2017)	5.804 pessoas
População no último censo (2010)	5.555 pessoas

Densidade demográfica (2010)	32,27 hab/km ²
Salário médio mensal dos trabalhadores formais (2015)	1,6 salário mínimo
População ocupada (2015)	12,2 %
Percentual da população com rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário-mínimo (2010)	38,3 %
PIB per capita (2014)	R\$ 10.803,09
Percentual das receitas oriundas de fontes externas (2015)	89,8 %

Apesar disso vem ocorrendo um leve aumento na arrecadação desde 2009, fruto de campanhas para pagamento de débitos atrasados, haja visto, que mesmo sendo baixo, muitos deixam de pagar o IPTU:

Receitas orçamentárias realizadas / Impostos / Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial - IPTU (Unidade: R\$ x1000)



3.2. A importância do IPTU

A função principal da tributação é financiar a ação do Estado de modo a promover a distribuição de renda e recursos entre diferentes segmentos da sociedade. Nesse panorama, a tributação imobiliária, em especial o Imposto sobre a Propriedade

Predial e Territorial Urbana – IPTU¹ – exerce um papel central, principalmente pela sua função extrafiscal de apoio à política urbana local.

Dentre os demais impostos do Sistema Tributário brasileiro, o IPTU merece destaque, em primeiro lugar, por incidir sobre o patrimônio e não ser um tributo indireto e, em segundo lugar, por possuir um perfil estritamente local. Isso significa que as municipalidades, além de contarem com um instrumento de arrecadação própria, contam com um tributo que pode reduzir as desigualdades sociais e ordenar os espaços urbanos. Se bem aplicado, o IPTU pode funcionar como uma espécie de "condomínio urbano", dividindo entre os proprietários de imóveis urbanos² – de acordo com sua capacidade contributiva - os custos da manutenção do município.

A arrecadação do imposto é insignificante para a maioria dos municípios. São diversas as razões que levam ao baixo desempenho do IPTU como, por exemplo,

- Características econômicas e fundiárias locais,
- Dificuldades de gestão,
- Excesso de isenções ou
- Plantas de valores desatualizadas.

Devido a sua natureza intrínseca, o imposto possui forte vinculação com a política urbana, na medida em que pode promover o uso racional da terra e desestimular a especulação imobiliária. Esta forte conexão é reconhecida pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), no qual este imposto é identificado como um instrumento de política urbana na modalidade dos instrumentos tributários e financeiros (art.4, IV, “a”). A receita proveniente deste instrumento é uma fonte importante de recursos para financiar o desenvolvimento urbano de forma sustentável, visto que quanto mais urbanizada é o município, maior é o potencial de arrecadação do IPTU.

Cabe lembrar que a arrecadação efetiva do IPTU é exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº. 101/2000), cujo artigo 11 determina que a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da

¹ IPTU é a sigla para Imposto Predial e Territorial Urbano, sendo o mesmo um imposto municipal, devidamente instituído por lei, que incide sobre todos os tipos de imóveis – casas, lojas, terrenos, prédios comerciais e industriais e outros.

² O contribuinte desse imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio ou o seu possuidor a qualquer título. No entanto, respondem solidariamente pelo pagamento do IPTU, o titular do domínio pleno, o possuidor a qualquer título, o titular do direito de usufruto, os promitentes compradores emitidos na posse, os cessionários, os comodatários e os ocupantes a qualquer título

competência constitucional do ente federado é requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

De acordo com a referida Lei, é vedada a realização de transferências voluntárias intergovernamentais para os municípios que ignorem esta exigência. No entanto, não obstante a longa tradição do Brasil em tributação imobiliária, o desempenho do IPTU como fonte de receita é aquém do seu potencial.

A realização das competências tributárias municipais é obrigatória, nos termos do que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal sob pena de renúncia de receita, a qual não só deve ser arrecadada de forma eficiente, mas primar pela igualdade material.

No momento em que os municípios não cobram tributos ou o fazem em valor menor do que o devido, em face de cadastros desatualizados, negligenciam o seu dever de ofício de zelar pelo patrimônio público e também o seu poder-dever de tributar.

Sendo um tributo pago diretamente pelo contribuinte, que possui plena ciência do montante cobrado, sua alta visibilidade resulta frequentemente em pressões de natureza política que impõem desafios ao seu fortalecimento. Adicionalmente, práticas insatisfatórias de instituição, lançamento, arrecadação e cobrança contribuem significativamente para a baixa arrecadação.

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) é o inventário territorial oficial e sistemático de um município, baseado no levantamento dos limites de cada parcela. O CTM vai permitir a disponibilização e o manuseio de dados e informações sociais, urbanísticas, fundiárias, bem como dados referentes à oferta de serviços públicos,

do imóvel tributado, ainda que pertencente a qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, isento ou a ele imune.

que podem instruir a gestão municipal e a elaboração de planos e projetos de desenvolvimento urbano, de acordo com as disposições do Estatuto da Cidade.

Além disso, o CTM vai desempenhar importante papel no lançamento dos tributos imobiliários (especialmente o IPTU) e no suporte à aplicação de instrumentos de política urbana, como a regularização fundiária, a cobrança do uso do espaço público, as operações urbanas e o cumprimento da função social da propriedade³.

3.3. Proposta de intervenção

Atualmente, Nova União, município mineiro com aproximadamente 6 mil habitantes, tem um grande número de áreas rurais, as quais não costumam pagar IPTU, mas, sim, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR –, que é de competência privativa da União. Entretanto, algumas regiões do município que antes eram consideradas rurais, hoje, urbanizaram-se, de modo a contar com serviços de infraestrutura pública, o que as obrigam a pagar o imposto.

O município apresenta uma média de arrecadação mais baixa do que é recolhido por regiões com uma realidade similar a sua. Em 2014, a receita de IPTU em Nova União foi de R\$ 24 mil ante R\$ 46 mil no município de Bom Jesus do Amparo, mesma população e vizinha.

A gestão municipal reitera que a arrecadação não é suficiente para cobrir com os gastos necessários em infraestrutura urbana. Visando reverter a situação, os administradores do município devem trabalhar com três estratégias:

- Recadastramento dos proprietários de imóveis;
- Regularização fundiária;
- Reavaliação da planta do município.

Para uma cobrança mais eficiente do imposto sugerimos as seguintes medidas:

- 1) Convocar a população para participar das decisões através da elaboração e do acompanhamento da execução orçamentária, para que ela entenda as decisões que a prefeitura precisa tomar sobre os impostos referentes aos

³ Texto adaptado a partir diversos materiais de divulgação sobre o CTM produzido pelo MCidades.

recursos arrecadados via tributação. Divulgação dos recursos gastos em atividades, programas e obras.

- 2) Fazer uma revisão na planta de valores municipal e um recadastramento imobiliário municipal, passando a cobrar o imposto pelo valor real do imóvel.
- 3) Aumentar o prazo de parcelamento dos débitos fiscais (de contribuintes inscritos na dívida ativa); reduzir as multas; adequar as infrações e penalidades previstas no Código Tributário.
- 4) Remissão do IPTU de pessoas carentes.

Para aprimorar a arrecadação anual, após a revisão na planta de valores municipal e um recadastramento imobiliário municipal, no final de cada ano deve ser enviada à Câmara de Vereadores a atualização (com base na inflação) dos valores de referência (valor venal) do IPTU. A administração municipal deve aderir a uma iniciativa de grande demanda junto a questão da eficiência em administrar e gerir recursos públicos: a participação popular. A prefeitura deve criar uma série de medidas de engajamento social através de assembleias e consultorias que costumam abordar temas que vão desde o orçamento anual até decidir por políticas prioritárias. Esses eventos teriam assiduidade mensal e anual até se tornarem fundamentais para o funcionamento e progresso da administração pública no município.

Em Pelotas/RS, desde 2013, realiza-se eventos de participação popular denominados “Bairro da Gente”, nos quais, além de prestação de serviços, acontecem audiências públicas para ouvir e encaminhar respostas às demandas dos cidadãos. Há também os atendimentos para aproximação da comunidade no Paço Municipal, denominados “Prefeita Recebe”, de assiduidade mensal.

Estratégias online com ferramentas que aproximam cidadãos e poder público também estão sendo adotadas, como é o caso do Colab.re (<https://www.colab.re>), criado em Abril de 2015, uma rede social que permite a população acompanhar, fiscalizar, avaliar os serviços públicos e propor soluções que visem a melhoria do município (iluminação pública, saneamento básico, situação das calçadas, e etc.).

Em Pelotas/RS, a ferramenta foi adotada institucionalmente e hoje, uma equipe da prefeitura permanece conectada ao painel de monitoramento do Colab.re para

acompanhar as demandas da população e respondê-las prontamente. Assim, a gestão municipal tem acesso a uma lista de reclamações e sugestões dos usuários, acompanhadas de fotos, endereço residencial e links para redes sociais de acordo com cada problema encaminhado. Cada caso gera um número de protocolo enquanto as solicitações são direcionadas ao órgão municipal responsável que, em seguida, informará os cidadãos a respeito da solução para cada circunstância.

Em Imigrante/RS, município com pouco mais de 3 mil habitantes, os números da arrecadação anual de IPTU foram mais altos quando comparados com a média de municípios de mesmo porte. Em 2016, a receita de R\$ 297,9 mil do município chegou a ser 100% maior em relação ao recolhimento comum do tributo em regiões de tamanho similar no mesmo período, R\$ 131,6 mil. Sem nenhum custo político, a gestão do município recrutou uma equipe de profissionais que pudessem atuar na área de finanças. Pouco mais de 10 pessoas com boa capacitação profissional e experiência na área se uniram no esforço de otimizar a arrecadação municipal de IPTU.

Os municípios menores precisam superar os desafios de contratar uma mão de obra técnica bem capacitada, só assim, conseguirão estabelecer bons processos e uma boa governança, além de reunir o necessário conhecimento para elaboração de editais e avaliação das empresas que farão a reavaliação da planta de IPTU do município, cadastramento e todos os trâmites necessários.

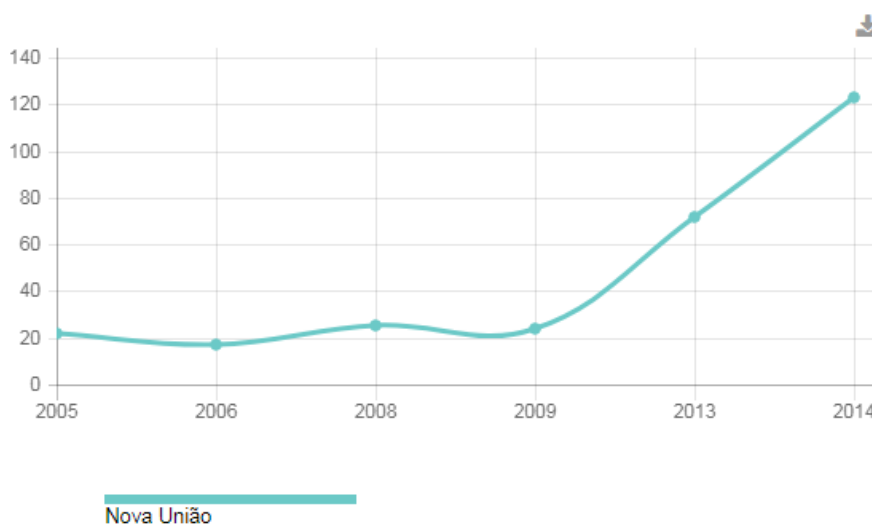
Um ponto ao favor dos municípios menores é a fácil proximidade que poder público e cidadãos podem estabelecer. Seja por meio de assembleias ou outros espaços de encontro, as pessoas precisam saber para onde o dinheiro delas vai, seja em pequenas ou grandes cidades. Nas menores, a tomada de decisão e a proximidade ajudam toda a gestão pública a discutir e melhorar o sistema tributário.

4. IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS INTER-VIVOS

O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos – ITBI – é recolhido por quem vende terrenos e construções sobre o valor da transação. O ITBI é pago no município onde está localizado o bem, é calculado sobre o valor de mercado do imóvel e o percentual vai variar de acordo com a legislação municipal. A transmissão da propriedade do bem só ocorre depois do registro no cartório de registro de imóveis e esse registro só é feito mediante comprovação de pagamento do ITBI.

Observamos que com a mudança na regra da cobrança do ITBI, que agora utiliza o valor de mercado, e não mais o valor venal⁴, fez com que a arrecadação subisse a partir de 2009:

Receitas orçamentárias realizadas / Impostos / Imposto sobre Transmissão-
Intervivos - ITBI (Unidade: R\$ x1000)



Recomendamos, para uma cobrança mais eficiente pela Prefeitura, a intensificação da fiscalização no que tange à compra e à venda de imóveis no município.

⁴ A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em decisão publicada em 23/10/2013, entendeu que a base de cálculo do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) poderá ser superior ao valor venal adotado para o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

5. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA

A maioria dos municípios brasileiros não dispõe de qualquer ferramenta eficaz que a auxilie a gestão dos tributos, ou até mesmo pela própria inexistência de fiscalização. Por essa carência de instrumentos, ou ausência de um efetivo quadro fiscalizador, que por sua vez, incentiva a sonegação.

Nem todos os municípios, felizmente, alinham-se neste quadro de deficiência, esses estão voltados para a busca de soluções modernas de controle fiscal e no aprimoramento do conhecimento técnico e prático de seus agentes. Mas, até mesmo esses Municípios que procuram a otimização de seus resultados, sofrem diretamente pela negligência dos demais, muitas vezes localizados tão próximos a eles, que acabam por atrair empresas desejosas de se furtarem à obrigação fiscal. As perdas, assim, não se limitam aos Municípios ociosos, mas extravasam os limites de seus territórios, prejudicando a todos.

No caso do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN –, isto ocorre muito mais do que se imagina. As empresas buscam se registrarem nos municípios em que a fiscalização seja falha ou não exista, facilitando assim a sonegação fiscal. No caso do município de Nova União, a falta de fiscalização atrapalha bastante a arrecadação fiscal. Os dados do Tesouro Nacional mostram em 2014 a baixa arrecadação do ISSQN:

Total arrecadado em 2014	R\$ 170.818,45
Arrecadação per capita em 2014 (média nacional)	R\$ 235,24/hab
Arrecadação per capita 2014 (Nova União)	R\$ 29,63/ hab
ISSQN em relação à arrecadação tributária total em 2014	
Nacional	48,39%
Nova União	32,54%
ISSQN em relação total da receita corrente em 2014	
Nacional	10,44%
Nova União	1,12%

Há, de fato, situações incontroláveis diante das premissas legais do ISS e da imensidão territorial do Brasil, mas, ao mesmo tempo, a tecnologia, quando surge, proporciona um enorme avanço de cultura e até de cidadania fiscal, a despertar um maior respeito nas relações entre os contribuintes e a administração fiscal do Município. A chamada inteligência fiscal inibe qualquer forma de tentativa de “maquiagem fiscal” e derruba os sonhos perversos do enriquecimento ilícito. Tais ferramentas já provocaram substanciais incrementos de receitas em diversos Municípios, mas este aumento não pode ser considerado como surpreendente, porque, aos olhos dos mais atentos, sabia-se da existência de uma potencialidade de receita, porém, camuflada nas teias da sonegação.

Para melhorar a arrecadação o município, deve investir em recursos humanos, treinamento de pessoal, e tecnologia. Para diminuir a sonegação fiscal, assim aumentando a arrecadação, deve também rever as alíquotas cobradas, para ver se não há defasagem de arrecadação em relação aos outros municípios de mesmo porte.

Uma outra possibilidade detectada está relacionada à cobrança do ISS de bancos e cartórios. Na visita de 12 de Setembro de 2017 fomos informados acerca da não cobrança do ISSQN dos cartórios e a precária fiscalização da cobrança nos bancos. Na maioria dos municípios brasileiros, os bancos e os cartórios são as maiores fontes de ISSQN para os cofres públicos. Isso porque prestam um serviço puro, ou seja, não há fornecimento de mercadorias para a conclusão dos serviços. E mais: o ISS de bancos e de cartórios é um recurso que vai direto para as contas das prefeituras, sem interferência do Estado ou da União, característica está assegurada pela nossa Constituição de 1988. No entanto, é sempre um desafio a mais para os fiscais dos municípios o recolhimento do ISS de bancos e de cartórios, justamente porque ambas as instituições têm um padrão diferente para informar as receitas e, conseqüentemente, recolher o imposto municipal. O problema é que nas prefeituras esse trabalho de conferência das contas dos bancos a fim de descobrir inconsistências fiscais costuma ser moroso, realizado de forma manual, a partir de pilhas de papel enviados pela instituição bancária via razonetes contábeis. A boa notícia é que o trabalho de inteligência fiscal deve ser facilitado a partir da utilização de novas tecnologias, atreladas a sistemas de gestão pública.

Com relação aos cartórios, o sistema de gestão pública da IPM, por exemplo, está completamente apto para lançar o ISS de cartórios e fiscalizar este imposto, inclusive, para deduzir as taxas estaduais (Selos e FRJ). Entretanto, a principal dificuldade dos fiscais/auditores das prefeituras para recolher o ISS dos cartórios é saber o quanto faturam mensalmente. Há uma dificuldade por parte dos municípios em obter esta informação e lançar estas receitas, já que os cartórios têm, na maioria dos casos, se negado a oferecer a informação obrigatória aos municípios. Para isso, há uma dica preciosa: o Secretário de Finanças deve solicitar essa informação via ofício à Corregedoria do Tribunal de Justiça Estadual, ao qual estão ligados os cartórios. Com as informações da base de cálculo em mãos, basta o fiscal lançar no conjunto fiscal web para que o crédito tributário seja efetivamente constituído e o imposto arrecadado. Podem as Prefeituras, inclusive, lançar os últimos cinco anos. O ISS de bancos e de cartórios são uma das principais receitas dos municípios brasileiros. Portanto, vale a pena correr atrás de novas tecnologias e procedimentos de fiscalização para aumentar a arrecadação.

No ano de 2017 surgiu a possibilidade de todos os municípios brasileiros recolherem o ISSQN de movimentação referente ao cartão de crédito. O município de Nova União já enviou Projeto de Lei para a Câmara Municipal para a regularização da cobrança.

6. IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL E DE COMUNICAÇÃO

Embora o Imposto Sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – não seja diretamente arrecadado pelo município, este recebe repasses do Estado de Minas Gerais, e por isto compõe o seu orçamento.

Do total do valor arrecado com o ICMS, 25% pertencem aos municípios, devendo ser repassado no mínimo, três quartos, proporcionalmente ao Valor Adicionado Fiscal – VAF –, e o restante como dispuser lei estadual.

O Estado de Minas Gerais estabeleceu no Decreto-Lei nº 32.771, de 04 de Julho de 1991, que a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios observaria três critérios: o Valor Adicionado Fiscal, os Municípios Mineradores e Compensação Financeira por Desmembramento de Distrito. A distribuição do ICMS realizada com base nestes critérios demonstrava um alto grau de concentração de recursos nos municípios mais desenvolvidos e mais ativos economicamente, e conseqüentemente, possuidores do maior volume de VAF.

Diante deste diagnóstico pouco favorável para os municípios mais pobres e que apresentavam atividade econômica inexpressiva, foi publicada em 28 de Dezembro de 1995 a Lei nº 12.040 – conhecida como “Lei Robin Hood”. Nela foram estabelecidos novos critérios que visam descentralizar a distribuição da cota-parte do ICMS dos municípios, desconcentrar renda e transferir recursos para regiões mais pobres; incentivar a aplicação de recursos municipais nas áreas sociais; induzir os municípios a aumentarem sua arrecadação e a utilizarem com mais eficiência os recursos arrecadados, e, por fim, criar uma parceria entre estado e municípios, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população destas regiões. Assim, os novos critérios introduziram outras variáveis que modificaram a metodologia de cálculo usada.

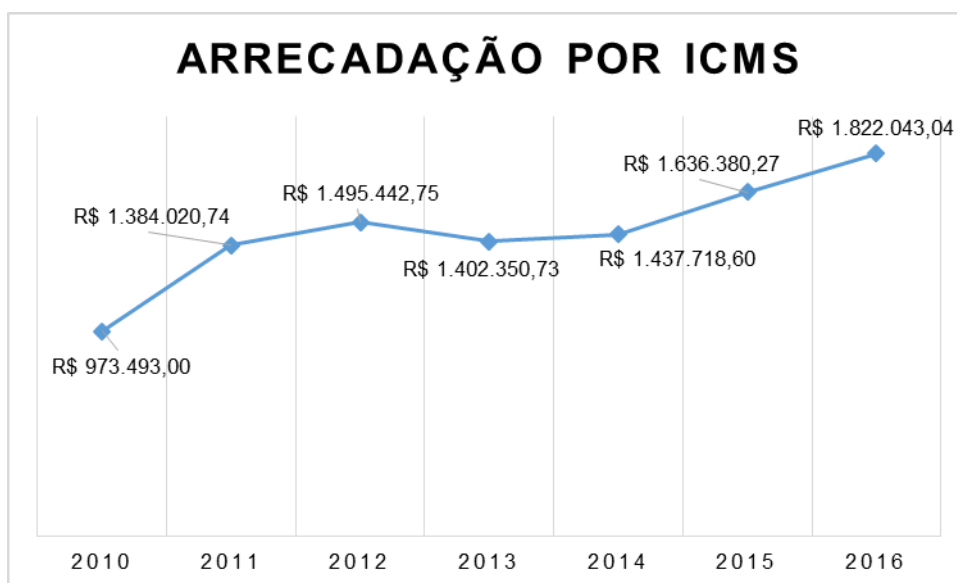
Em 27 de Dezembro de 1996 foi publicada a Lei nº 12.428 que alterou a lei anterior, diminuindo o peso do VAF, e melhorando a participação dos critérios: Área

Geográfica, População, População dos 50 mais Populosos, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Produção de Alimentos e Receita Própria.

A lei que prevaleceu até o fim de 2009 foi a Lei nº 13.803, de 27 de Dezembro de 2000, que manteve os critérios e as variáveis da Lei anterior, mas determinou a redução progressiva da compensação financeira dos repasses para Mateus Leme e Mesquita e extinção deste critério a partir de 2004.

Em 2009, após longos debates pelo Estado, promovidos pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, foi aprovada e publicada em 12 de Janeiro de 2009 a Lei nº 18.030. Esta promoveu mudanças significativas na distribuição da cota-parte do ICMS pertencentes aos municípios do Estado, tendo em vista a inclusão de seis critérios (turismo, esportes, municípios sede de estabelecimentos penitenciários, recursos hídricos, ICMS solidário e mínimo per capita) e um subcritério do ICMS Ecológico (mata seca).

Abaixo, histórico de arrecadação total anual de Nova União por meio de repasses do ICMS entre os anos de 2010 e 2016:



Verificamos que o município, atualmente, não recebe repasse por algumas modalidades pelas quais pode se tornar elegível. Em seguida, abordamos esta questão.

6.1. ICMS Ecológico

O ICMS Ecológico foi criado a partir da necessidade da Administração Pública de encontrar alternativas para o fomento de atividades econômicas pautadas nas regras de proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável nos seus municípios. Não se trata de um novo imposto, mas, sim, da introdução de novos critérios de redistribuição de recursos do ICMS, além do valor adicionado que reflete o nível da atividade econômica nos municípios em conjunto com a preservação do meio ambiente. A filosofia do ICMS Ecológico está pautada no princípio do Protetor-Recebedor.

A legislação vigente dispõe sobre a distribuição e o cálculo do critério Meio Ambiente, que nesta edição sofreu alterações, passando de 1% para 1,1% do total do ICMS destinado aos municípios, sendo a distribuição deste montante realizada em função do Índice de Meio Ambiente (IMA). O IMA passa a ser composto por três subcritérios, ponderados pelos respectivos pesos, a saber: Índice de Conservação (IC - 45,45%), referente às Unidades de Conservação e outras áreas protegidas; Índice de Saneamento Ambiental (ISA 45,45%), referente aos aterros sanitários, estações de tratamento de esgotos e usinas de compostagem e, mais recentemente, Índice de Mata Seca (IMS - 9,1%), referente à presença e proporção em área da fitofisionomia Mata Seca no município.

Por meio dos dados levantados e disponibilizados pela Fundação João Pinheiro⁵, verificou-se que o município de Nova União teve arrecadação irrisória nesta modalidade. Contudo, dentre os subcritérios supracitados, nota-se que o município pode ser tornar elegível pelo Índice de Conservação, uma vez que possui Parque Municipal Natural (PAQ) – localizado na Sede, próxima à Igreja Matriz de São Sebastião. Para tanto, o Instituto Estadual de Florestas orienta como cadastrá-la como Unidade de Conservação⁶.

Além disto, o município já está em mobilização para se enquadrar no subcritério de Índice de Saneamento Ambiental, já que tem executado o transporte dos resíduos

⁵ Disponível em <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/pesquisamunicipio>.

⁶ Em <http://www.ief.mg.gov.br/servicos-ief/1624-cadastramento-de-unidade-de-consevacao>.

sólidos coletados para Aterro Sanitário devidamente licenciado, localizado em outro município. Para tanto, deve se dirigir à Fundação Estadual de Meio Ambiente⁷.

Quanto ao Índice de Mata Seca, o município não é elegível, pois nos termos da Lei Estadual nº 17.353/2008, ela abrange apenas a “Região Norte de Minas ocupada pelos biomas da caatinga, do cerrado e da mata atlântica, conforme o mapa ‘Biomas de Minas Gerais’, que integra a publicação ‘Biodiversidade em Minas Gerais: um atlas para sua conservação’, revista e atualizada em 2005 e cuja primeira edição foi aprovada pela Deliberação Normativa nº 55, de 13 de junho de 2002, do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM”.

6.2. ICMS Turístico

Uma das maiores conquistas para os municípios mineiros foi a inclusão do critério “turismo” na distribuição de parcela de arrecadação do ICMS estadual. Pela primeira vez na história da economia brasileira, municípios terão incentivo financeiro para trabalharem a sua gestão turística.

A inclusão do critério turismo na Lei Estadual nº 18.030/2009 é um ganho sem precedentes para o turismo em Minas Gerais, sendo explicado pelo fato de o turismo ser um dos instrumentos de distribuição de renda mais democráticos, tendo em vista que a atividade permite, a todos os setores da economia, um grande benefício, promovendo um substancial desenvolvimento econômico, cultural e social.

Dessa forma, o ICMS Turístico atua como motivador e catalisador de ações, visando estimular a formatação/implantação, por parte dos municípios, de programas e projetos voltados para o desenvolvimento turístico sustentável, em especial os que se relacionam com as políticas para o turismo dos Governos Estadual e Federal. Para ter direito ao repasse, o município deverá, anualmente, se enquadrar aos seguintes critérios obrigatórios:

- 1) Participar de um circuito turístico reconhecido pela Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais – SETUR –, nos termos do Programa de Regionalização do Turismo no Estado de Minas Gerais;

⁷ Em http://www.feam.br/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=99.

- 2) Ter elaborada e em implementação uma política municipal de turismo;
- 3) Possuir Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), constituído e em regular funcionamento; e
- 4) Possuir Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), constituído e em regular funcionamento.

Segundo informação prestada pelo Prefeito, o município de Nova União passou a integrar, recentemente, o Circuito Turístico Serra do Cipó, que é um dos vários reconhecidos pela SETUR. Sendo assim, o primeiro dos critérios acima citados está cumprido. Porém, para se tornar elegível é preciso que todos os demais critérios obrigatórios sejam contemplados.

Portanto, neste sentido recomendamos ao município:

- 1) Que elabore e, posteriormente, implemente a sua Política Municipal de Turismo, cuja pasta responsável será a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo;
- 2) Que se constitua o seu Conselho Municipal de Turismo, o qual deverá ter funcionamento regular; e
- 3) Instituir, por meio de Lei, o seu Fundo Municipal de Turismo, com vistas a investimento do turismo local.

6.3. ICMS Patrimônio Cultural

O ICMS Patrimônio Cultural é um programa de incentivo à preservação do patrimônio cultural do Estado, por meio de repasse dos recursos para os municípios que preservam seu patrimônio e suas referências culturais através de políticas públicas relevantes. O programa estimula as ações de salvaguarda dos bens protegidos pelos municípios por meio do fortalecimento dos setores responsáveis pelo patrimônio das cidades e de seus respectivos conselhos em uma ação conjunta com as comunidades locais. O IEPHA-MG oferece aos municípios, por meio das Rodadas Regionais, orientações sobre as políticas de preservação, como a Deliberação Normativa do Conselho Estadual de Patrimônio Cultural – CONEP –, que estrutura um sistema de análise da documentação apresentada pelo município participante do programa ICMS Patrimônio cultural.

O município, para participar do ICMS Patrimônio Cultural, deve seguir as regras das Deliberações Normativas que estão em vigor. Para tanto, deverá atender as exigências definidas na Deliberação Normativa CONEP 01/2016, para os Quadros e seus respectivos Conjuntos Documentais:

Quadro I – GESTÃO:

- 1) Política Municipal de Proteção ao Patrimônio e Outras Ações; e
- 2) Investimentos e Despesas Financeiras em Bens Culturais Protegidos.

Quadro II – PROTEÇÃO:

- 1) Inventário de Proteção do Patrimônio Cultural;
- 2) Processos de Tombamento de Bens Materiais, na esfera municipal; e
- 3) Processos de Registro de Bens Imateriais, na esfera municipal.

Quadro III – SALVAGUARDA E PROMOÇÃO:

- 1) Laudos técnicos do Estado de Conservação dos Bens Materiais Protegidos, na esfera municipal;
- 2) Relatórios de Implementação das Ações e Execução do Plano de Salvaguarda dos Bens Protegidos por Registro, na esfera municipal;
- 3) Programas de Educação para o Patrimônio, nas diversas Áreas de Desenvolvimento; e
- 4) Difusão do Patrimônio Cultural.

As atividades desenvolvidas no ano base devem ser documentadas e apresentadas para análise, a qual se desenvolverá no ação e preservação. Mediante análise e aprovação, os recursos serão disponibilizados no ano de exercício.

Em consulta ao IEPHA-MG⁸ e à FJP⁹, verificou-se que Nova União participou desta modalidade em 2006, 2011 e 2012, tendo arrecadado, respectivamente em cada ano:

⁸ Em <http://www.iepha.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoas/icms-patrimonio-cultural#tabelas-de-pontuacao-do-exercicio-de-1996-ate-o-exercicio-de-2017>.

Valores arrecadados por meio do ICMS Patrimônio Cultural nos anos de participação, de acordo com a respectiva pontuação.

Ano	Pontuação	Valor arrecadado (R\$)
2006	1,80	33.631,05
2011	2,80	25.609,95
2012	4,40	42.237,61

Ressalva-se que mesmo a pontuação alcançada em 2006 ter sido inferior à de 2011, o valor repassado no primeiro ano foi superior ao segundo em razão de que em 2011 houve participação de mais municípios do que em 2006. Isto demonstra a tendência, cada vez mais crescente, de que os municípios mineiros têm reconhecido no ICMS Patrimônio Cultural uma alternativa interessante para incrementar o repasse do imposto estadual e também como aliada às suas políticas de turismo. Portanto, esta modalidade e a modalidade de ICMS Turístico, ainda que distintas e que digam respeito a políticas diferentes, podem se complementar. Um ponto positivo nisto, particularmente no caso de Nova União, é que o arranjo institucional municipal é favorável à tal complementaridade, já que Cultura e Turismo fazem parte da mesma pasta – a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo.

Portanto, recomendamos que o município se torne elegível nesta modalidade, com o fim de aumentar a sua arrecadação via ICMS. Para isto, é altamente recomendável que seja contratada assessoria técnica especializada em ICMS Patrimônio Cultural, uma vez que se trata de atividade que exige profissionais habilitados para tanto.

⁹ Em <http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/transferencias/pesquisamunicipio>.

7. TAXAS

As taxas não eram objeto da demanda inicial do trabalho. Contudo, por se tratar de fonte de arrecadação do município – em especial, para arcar com os custos de prestação de serviços que não são compulsórios, mas são de sua competência privativa. Sendo assim, o grupo se propôs a verificar as taxas, e concluiu que o Código Tributário Municipal as contempla adequadamente.

Assim, entendemos que as taxas melhorarão a contribuição do município na medida em que se houver fiscalização efetiva que resultará em regularização e licenciamento de edificações, atividades econômicas e correlatos (engenhos de publicidade, utilização de logradouro público etc.), além de eventuais penalidades pecuniárias a serem aplicadas face a irregularidades – todas estas ações em consonância ao exposto anteriormente.

8. EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA

Assim como as taxas, este item também não foi apresentado como parte da demanda inicial do trabalho. Entretanto, entendemos que a Educação Tributária pode ser um meio de prevenção e combate à grande inadimplência enfrentada pelo município, o que compromete significativamente as suas receitas e, conseqüentemente, a implementação das suas diversas políticas e ações.

Este tema vem sendo discutido no País, no sentido de vencer a resistência do brasileiro à função do Estado de arrecadar tributos e o conseqüente dever dos cidadãos contribuintes de pagar tributos.

Atualmente, a Educação Tributária ganha espaços importantes na mídia e nos meios escolares. O estudo do tema tem culminado com a implementação, em alguns estados brasileiros, de programas de educação tributária nas escolas, e campanhas educativas junto à sociedade, chamando atenção para o cumprimento das obrigações tributárias pelos cidadãos contribuintes.

Entretanto, o que se observa é que a inserção do tema tributário na vida profissional dos funcionários públicos, em especial dos servidores dos fiscos, nos currículos escolares de algumas disciplinas, e no dia a dia das empresas, das entidades de classe e associações, não tem sido suficiente formadora de opiniões, na sociedade, para romper com a premissa: defesa dos “sonegadores de impostos” e crítica ao papel arrecadador do Estado.

Entender a Educação Tributária como uma luta contra resistências não é a melhor forma de encará-la: ela não deve se caracterizar como mera resistência à exigência de tributos, mas como a defesa de nossos potenciais econômicos e do uso racional de recursos pelo Estado.

Educação Tributária é sim, um desafio, quando se trata de um processo de inserção de valores na sociedade com o retorno de longo prazo: da formação de futuros cidadãos conscientes do seu dever de cumprimento das obrigações tributárias, e do seu direito ao exercício da cidadania mediante a cobrança da coerente destinação dos recursos provenientes dos tributos arrecadados pelo Estado.

O conhecimento do papel social do tributo através da conscientização para o exercício da cidadania deve ser o objetivo primordial de um Programa de Educação Tributária - PET. Alterar a visão da sociedade é tarefa árdua; e para tanto, é imprescindível colocar a educação ao alcance de todos. Como perceber o tributo como meio de assegurar o desenvolvimento econômico e social, sem o devido conhecimento do seu conceito, da sua função, e da sua aplicação?

A realidade econômica que ora se delineia, com a forte tendência de inversão do papel do Estado, de executor para coordenador, requer uma constante demonstração de contas e satisfação de atos do Estado para a população. As pessoas necessitam de informações, para conhecer melhor o trabalho dos que arrecadam e aplicam recursos no fornecimento dos serviços públicos.

A Educação Tributária deve caminhar nesse sentido: informar, para que todos conheçam; educar, para que todos pratiquem. Os governos devem exercer, além do papel de fornecedor de condições sociais básicas, o de provedor de informações e valores, na missão de promover o exercício da cidadania por cada membro da sociedade.

Assim, propomos que sejam elaboradas e implementadas ações de educação tributária na rede de ensino, como parte da formação cidadã dos futuros contribuintes, e também junto à população que já é responsável por recolher tributos. Neste sentido, é essencial que sejam demonstrados:

- Os motivos e necessidades de arrecadação pelos entes federativos – em especial, o município, como ente mais próximo da população;
- Como os recursos arrecadados são aplicados, tanto para sustento da máquina pública quanto os efetivos investimentos que serão usufruídos pela população por meio das políticas e ações do município;
- O papel do município como polícia e fiscalizador dos tributos;
- A importância da adimplência e as consequências de estar inadimplente, entre outros aspectos.

Como material informativo, recomendamos a utilização da cartilha “Jacinto Bené Fício e o IPTU”, de autoria do Ministério das Cidades e por ele disponibilizado¹⁰, em parceria com o *Lincoln Institute of Land Policy* e com a Caixa Econômica Federal. A

recomendação se deve a ser um material produzido por órgão oficial e destinado aos municípios – que não representaria custo de elaboração pelo município e permite a este a utilização imediata – e por ter caráter lúdico e didático, podendo ser, assim, eficaz para a promoção da pretendida educação patrimonial. Além disto, tem o potencial de ser referência para matérias a serem desenvolvidos acerca dos outros tributos tratados nesta Nota Técnica.