

**INSTITUTO VALE DO CRICARÉ
FACULDADE VALE DO CRICARÉ
CURSO DE DIREITO**

**A IMPORTÂNCIA DO AUDITOR FISCAL DE TRIBUTOS MUNICIPAIS NO
CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO E ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS**

CARLOS MAGNO ALHAKIM FIGUEIREDO JÚNIOR

SÃO MATEUS – ES

2007

CARLOS MAGNO ALHAKIM FIGUEIREDO JÚNIOR

**A IMPORTÂNCIA DO AUDITOR FISCAL DE TRIBUTOS MUNICIPAIS NO
CONTEXTO SOCIAL, POLÍTICO E ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS**

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, da Faculdade Vale do Cricaré, elaborado sob a orientação do Prof. Samuel Davi G. Mendonça.

SÃO MATEUS – ES

2007

A DEUS toda honra, glória, louvor e toda a minha gratidão por ter-me concedido as oportunidades possíveis para que eu pudesse alcançar os meus objetivos.

A meus familiares e amigos, pelo estímulo e apoio incondicional desde a primeira hora; pela paciência e grande amizade com que sempre me ouviram, e sensatez com que sempre me ajudaram.

Por último (mas os últimos são sempre os primeiros), aos meus pais, minhas irmãs e meu irmão, pela compreensão e ternura sempre manifestadas apesar do “débito” de atenção; e pela excitação e orgulho com que sempre reagiram aos resultados acadêmicos. Espero que o entusiasmo, seriedade e empenho que ponho no trabalho lhes possa servir de estímulo para fazerem sempre “mais e melhor”.

Dedico aos meus pais, irmãos, avôs, tios, primos e
aos meus amigos... Valeu!!!

“Dai a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus”

Mateus 22 : 21

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 DAS PARTES ENVOLVIDAS.....	10
1.1 A União.....	10
1.2 Os Municípios.....	11
1.3 O Sujeito Passivo da Obrigação Tributária.....	16
1.4 O Auditor Fiscal de Tributos Municipais.....	17
2 NOÇÃO GERAL DE TRIBUTAÇÃO E POLÍTICA FISCAL.....	21
2.1 Impostos.....	22
2.2 Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.....	23
2.3 Conhecimentos iniciais sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	25
3 A IMPORTÂNCIA DO AUDITOR FISCAL DE TRIBUTOS MUNICIPAIS.....	27
3.1 No Contexto Social.....	28
3.2 No Contexto Político.....	29
3.3 No Contexto Econômico.....	30
4 ANÁLISE DA SECRETARIA DA FAZENDA DA CIDADE DE SÃO MATEUS...	33
CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Arrecadação do ISS no período de 2001 a Junho de 2007.....	35
--	----

RESUMO

O Estado sempre teve a obrigação de prestar os serviços básicos à população, porém, atualmente houve uma descentralização de algumas obrigações básicas, que passaram a ser de responsabilidade dos municípios, onerando-os financeiramente, fazendo com que precisem arrecadar cada vez mais recursos financeiros para cumprir este papel. Neste contexto, vemos a importância dos tributos como principal fonte de recursos para os municípios, e tão importante quanto os tributos, são os responsáveis pela sua arrecadação, que são os Auditores Fiscais de Tributos. Sendo assim, o foco central deste estudo é a Importância do Auditor Fiscal de Tributos Municipais no contexto Social, Político e Econômico, visto que ele contribui para realização da Justiça Social, promove a redistribuição de renda, fornece recursos financeiros para a máquina pública municipal realizar obras ou serviços, e finalmente, promove a Justiça Fiscal ao fazer que todos paguem corretamente os tributos, combatendo os contribuintes sonegadores, e conseqüentemente proporcionando melhores condições para que a economia obtenha uma taxa elevada de crescimento. Nesta conjuntura, torna-se necessário implantar programas que visem a educação tributária, capacitação dos servidores, controle mais moderno e eficiente dos cadastros, desenvolvimento de uma Área de Inteligência Fiscal e uma política Justa de Remuneração, dentre outras coisas que favoreceriam os trabalhos dos Auditores Fiscais de Tributos Municipais, e conseqüentemente proporcionariam grandes oportunidades ao município. Por fim, serão demonstradas algumas dificuldades que o município de São Mateus vem atravessando e algumas possíveis soluções que agilizariam os serviços dos Auditores Fiscais, proporcionando assim mais recursos ao Município.

Palavras-chave: Estado, município, auditor fiscal, justiça, inteligência.

ABSTRACT

The State always had the obligation to give the basic services to the population, however, currently had a decentralization of some basic obligations, that had started to be of responsibility of the cities, burdening them financially, making with that more financial resources need to collect each time to fulfill this paper. In this context, we see the importance of the tributes as main source of resources for the cities, and so important how much the tributes, are the responsible ones for its collection, that are the Fiscal Auditors of Tributes. Being thus, the central focus of this study is the Importance of the Fiscal Auditor of Municipal Tributes in the Social context, Politician and Economic, since it contributes for accomplishment of Social Justice, it promotes the income redistribution, municipal public machine supplies to financial resources it to carry through workmanships or services, and finally, promotes Fiscal Justice when making that all correctly pay to the tributes, fighting the contributing tax evaders, and consequently providing better conditions so that the economy gets a high tax of growth. In this conjuncture, one becomes necessary to implant programs that aim at the education tax, qualification of the servers, has controlled modern and efficient more of the I register in cadastre, development of an Area of Fiscal Intelligence and one politics Joust of Remuneration, amongst other things that would favor the works of the Fiscal Auditors of Municipal Tributes, and consequently would provide great chances to the city. Finally, some difficulties will be demonstrated that the city of São Mateus come crossing and some possible solutions that would speed the services of the Fiscal Auditors, thus providing more resources to the City.

Word-key: State, city, fiscal auditor, justice, intelligence.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é demonstrar a importância dos auditores fiscais, do campo da tributação, identificando a realidade atual dos municípios, suas necessidades, bem como as obrigações que têm com seus cidadãos.

Para saber a importância destes servidores públicos, primeiramente, serão mostradas as obrigações do Estado Brasileiro para com sua população, bem como o Poder de Polícia Administrativa da União, dos Estados e dos Municípios. Seguidamente serão demonstrados os encargos dos municípios, e ainda a importância de uma organizada política fiscal, sendo feito esclarecimentos sobre os sujeitos passivos da obrigação tributária. Para finalizar esta parte é apresentado o centro das atenções deste trabalho, o Auditor Fiscal de Tributos Municipais.

Na segunda parte serão citadas as noções gerais da tributação, bem como os princípios da tributação, enfatizando a política fiscal como função do Governo, e os benefícios da distribuição de renda. Posteriormente são citados os impostos, dando ênfase ao Imposto sobre serviços de qualquer natureza, e são passados também, noções sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A terceira parte demonstrará a importância do Auditor Fiscal de Tributos Municipais no contexto social, político e econômico dos municípios.

A quarta parte explanará a análise realizada no município de São Mateus, situado no Estado do Espírito Santo, demonstrando sua atual realidade, que poderia ser melhorada, caso adotasse algumas medidas que agilisassem o trabalho dos Auditores Fiscais de Tributos Municipais.

A importância desse tema se dá devido à falta de investimentos nas áreas das fazendas municipais, vez que a carga tributária é pesada e complexa, o que fortalece a burocracia, fazendo com que o contribuinte tenha aversão aos tributos. No que tange a administração das verbas públicas, foi tomada uma nova postura do poder público devido ao desequilíbrio em suas contas. Com a promulgação da Lei de Responsabilidades Fiscais, que introduziu novidades que devem ser colocadas em prática pelos governantes municipais, entre elas, as novidades de maior relevância atinente ao tema proposto neste trabalho foram à necessidade do equilíbrio de receitas e despesas, e a elaboração do Anexo de Metas Fiscais, que caso não seja cumprido, poderá prejudicar e muito a administração municipal.

Estas novidades associadas às necessidades atuais dos municípios, forçarão estes a aumentarem suas receitas, e para engordarem-na, necessitam direcionar melhor seus investimentos. Deve-se levar em consideração que quase não existem investimentos nos setores de arrecadação tributária dos municípios.

Para se compreender este contexto de novidades, é necessário conhecer os Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, os Direitos e Garantias Fundamentais dos cidadãos brasileiros, bem como, a legislação concernente à responsabilidade fiscal, já que são elas que asseguram uma condição satisfatória de vida para toda a população.

Este é especificamente o tema que será aqui abordado.

1 AS PARTES ENVOLVIDAS

1.1 A União

A Constituição Federal determina, em seu art. 3º, quais são os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Segundo Cláudio Borba (2007, p. 01)

“Como qualquer organização, a União, os Estados e os Municípios, necessitam estruturarem-se visando funcionar e cumprir seus determinados objetivos, para terem efeitos patrimoniais e desenvolverem atividades financeiras, arrecadando recursos financeiros para os dispêndios vitais para sua existência e funcionamento.”

Visando o ideal funcionamento do Estado, o Código Tributário Nacional em seu art. 78, ao tratar dos fatos geradores das taxas, assim conceituou o poder de polícia:

“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos 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.”

Vicente Paulo em sua Obra Direito Administrativo cita uma conceituação mais sucinta, da lavra de Hely Lopes Meirelles, nos ensina que “poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e

restringir o uso e gozo de bens, atividades e direito individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

O Poder de Polícia Administrativa tem atributos específicos e peculiares ao seu exercício, e tais são: a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade. A discricionariedade traduz-se na livre escolha, pela administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado. A Auto-executoriedade, ou seja, a faculdade de a administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios sem a intervenção do judiciário. A coercibilidade, isto é, a imposição coativa das medidas adotadas pela administração. Justifica o emprego da força física quando houver oposição do infrator.¹

A finalidade do Poder de Polícia é a proteção dos interesses públicos, visando o interesse da coletividade, neste contexto, cumprir com os objetivos Fundamentais da Nação.

Está proteção na seara tributária, só poderá ser exercida por servidor público empregado no município, neste caso, no âmbito municipal, pelo Auditor Fiscal de Tributos Municipais, conforme artigo 142 do Código Tributário Nacional:

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

1.2 Os Municípios

Com vistas a melhor espelhar as diferenças entre os municípios a Constituição Brasileira de 1988 e algumas Leis infraconstitucionais introduziram e consolidaram uma nova partilha de responsabilidade no interior do Estado quanto a formulação, normatização e condução das políticas públicas. Reconheceram igualmente o direito como fundamento da política pública.

A intenção política está ancorada na idéia da democratização dos negócios públicos, com o compromisso com a maior equidade no acesso e usufruto dos serviços emanados das políticas públicas e, participação pró-ativa da sociedade civil.

Assim no processo de descentralização, o município assume o papel central na implementação e oferta dos serviços sociais públicos básicos de direito dos cidadãos (saúde básica, ensino infantil e fundamental, assistência social etc.).

Tendo agora o município a responsabilidade de arcar com todas as atribuições relativas ao bem estar da população disponibilizando serviços básicos. Porém quanto menos desenvolvido economicamente o município, maior será a demanda de serviços públicos e maior o custo dos mesmos.

De acordo com Reitz e Beuren (2002, p.30)

"As prefeituras municipais possuem um acúmulo de encargos, e, para desempenhar as funções e atender à necessidade da comunidade, precisam de recursos financeiros. Desta forma, é imprescindível que adotem sistemas de arrecadação eficazes, com intuito de melhor arrecadar. Porém, sem esquecer que o aumento de receita deve obedecer a um princípio de justiça correta, recolhendo de quem pode pagar, não tornando este incremento uma penalidade, mas sim, um critério de justiça fiscal, visando ao bem comum da comunidade."

¹ Meirelles, 1994, p 156-163

Ao dizer isto, fica caracterizado que o município precisa de mais recursos financeiros, porém tem de evitar ao máximo possível sobrecarregar os contribuintes com aumentos de alíquotas ou novos tributos, visto que essas alterações somente surtirão efeitos sobre os contribuintes que já pagam os tributos, enquanto os que são inadimplentes continuarão a não pagá-los.

Então para evitar esta evasão de tributos, o Município tem como alternativa mais viável, fazer investimentos nos setores de arrecadação, visando uma fiscalização mais eficiente, para que possa ser diminuída a quantidade de tributos evadidos, visto que, para o desenvolvimento das atividades em benefício ao desenvolvimento social, o município necessariamente precisa de recursos financeiros, tecnicamente denominados de receitas públicas, para a consecução das necessidades da população de modo geral.

De acordo com Andrade (acesso em 05 set. 2007):

A grande maioria dos recursos das instituições públicas é derivada de tributos e transferências de outras esferas governamentais, porém os entes públicos também auferem receitas próprias, pela exploração de seu patrimônio, embasadas em sua legislação específica, na personalidade jurídica e na capacidade econômica

As receitas públicas, são registradas em conformidade com a Lei n.º 4.320/64 que determina que as receitas devem ser orçadas e aprovadas pelo Legislativo, tornando-se o orçamento público.

Consideram-se as receitas públicas o ingresso de numerário aos cofres públicos para o atendimento de suas finalidades.

Segundo Kohama (1998, p.85):

[...] entende-se, genericamente, por Receita Pública todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, que seja efetivado através de um numerário ou outros bens

representativos de valores – que o Governo tem direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado.

De acordo com o art. 3º - a Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em Lei. No Parágrafo Único consta que não se consideram para fins deste artigo as operações de crédito por antecipação de receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

A receita pública, conforme a referida Lei, classifica-se em dois grupos: receita orçamentária e receita extra-orçamentária.

A receita orçamentária, discriminada no orçamento público é consignada na Lei Orçamentária, é classificada em duas categorias econômicas: as receitas correntes e as de capital.

Receitas correntes – não se originam de qualquer bem de capital, mas da obrigação social dos cidadãos de contribuírem para a manutenção da coisa pública. São classificadas da seguinte forma:

- receitas tributárias: são as receitas próprias do estado; originam-se da cobrança de tributos pagos pelos contribuintes, em virtude de suas atividades, suas rendas, suas propriedades e dos benefícios diretos e imediatos do estado, ou seja, impostos, taxas e contribuição de melhoria;

- receitas de contribuições: representam as contribuições sociais e econômicas destinadas, geralmente, à manutenção dos programas e serviços sociais de interesse coletivo;

- receita patrimonial: resultam da utilização dos bens pertencentes ao estado, como aluguéis, arrendamentos, participação e dividendos;

- receita agropecuária: provém da produção vegetal, animal e derivados;

- receita industrial: são as receitas da indústria extrativa mineral, de transformação e de serviços industriais de utilidade pública;

- receitas de serviços: representa as receitas de transporte, comunicação, saúde e de outros serviços.

- transferências correntes: são as fontes oriundas das transferências de outras unidades da federação. Para os municípios, cita-se como exemplo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), transferido pela União, e o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), transferido pelos estados; e

- outras receitas correntes: são as multas e juros de mora, cobrança da dívida ativa, indenizações e restituições e outras receitas diversas.

Receitas de Capital: resultam na constituição ou criação de bens de capital, aumentando o patrimônio público. Provêm da alienação de um bem de capital, da obtenção de empréstimos e do recebimento das amortizações dos empréstimos concedidos.

A receita extra-orçamentária compreende os recolhimentos que independem da autorização orçamentária; são as arrecadações efetuadas pelo Estado, mas que não lhe pertencem. Diante desse contexto, a Lei 4,320/94 institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no Art. 5, XV, b, da Constituição Federal.

Sendo assim, todas as receitas públicas classificadas de acordo com a Lei 4.320/64, que norteiam todo o orçamento público, são efetivadas mediante a Constituição Federal e, por conseguinte, pelo Código Tributário Nacional. No caso dos municípios, deve ser seguido o Código Tributário Municipal.

As receitas próprias são os tributos, que de acordo com o Art. 3º do Código Tributário Nacional: “é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

O Poder, para instituir e cobrar tributos pelos municípios brasileiros, é facultado pela Constituição Federal de 1988.

Art. 145 – 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 a sua disposição;

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Tratando-se dos impostos, Harada (1998, p. 221) cita que:

Seu fato gerador é sempre uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. O imposto sempre representa uma retirada da parcela de riqueza do particular, respeitada a capacidade contributiva deste.

A Constituição define os tributos que podem ser instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e pelos municípios; também delimita a competência a cada ente da federação. Em seu artigo 156, determina a competência municipal instituir tributos:

Art. 156 – Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – transmissão de inter vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

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

Sendo assim, a administração pública ao saber administrar corretamente a receita oriunda da arrecadação dos tributos, tende a proporcionar melhorias nos serviços prestados a população.

Entretanto, verifica-se que os municípios precisam buscar o incremento de suas receitas, tendo em vista as condições precárias que se encontram muitos deles.

Diante desse exposto Khair (2000, p.6) menciona que:

Não se trata de meramente engendrar aumento dos tributos de forma de solucionar as dificuldades financeiras do momento. O aguarido incremento da arrecadação deverá resultar, conforme diretrizes estabelecidas, do aprimoramento, da atualização e da racionalização das normas, dos valores, dos dados e dos procedimentos da Receita, identificando e eliminando as deficiências e desatualizações dos quais decorram o reduzido aporte de receita e/ou evasão fiscal.

É preciso resolver os desequilíbrios estruturais em relação à arrecadação municipal, para permitir o desenvolvimento sustentado e, conseqüentemente, a geração de emprego e o bem-estar social.

Conforme art. 15 da LRF:

Tanto a política quanto a administração fiscal podem produzir resultados positivos nos aumentos da arrecadação. Quando se aumenta a alíquota de um imposto vai-se conseguir um acréscimo de arrecadação através da política fiscal.

Quando se melhora o sistema de controle dos contribuintes através do auxílio dos avanços tecnológicos e estabelece-se um sistema de cobrança de massa consegue-se um aumento de arrecadação através da administração fiscal. Quando, por intermédio de fiscalização ou de controle consegue-se fazer com que aquele contribuinte que sonega passe a pagar em dia os seus impostos, está-se fazendo justiça pela administração fiscal.

É através da administração fiscal que se consegue maior eficiência no desempenho da arrecadação e mediante um efetivo exercício podem-se evitar aumentos inesperados de tributação para cobrir eventuais necessidades de caixa do governo. A política fiscal deveria ser utilizada para corrigir distorções da legislação, mas nunca ser acionada pura e simplesmente para aumentar um tributo e suprir uma emergência de caixa. Neste caso, a administração fiscal é muito mais vantajosa porque não pune os contribuintes como um todo, apenas aqueles que sonégam.

1.3 Sujeito Passivo da Obrigação Tributária

O sujeito passivo da Obrigação Tributária é a pessoa obrigada a realizar o pagamento do tributo ou da penalidade pecuniária.

O código tributário Nacional define o Sujeito passivo como contribuinte ou responsável.

O contribuinte, também chamado de sujeito passivo direto, é aquele que tem relação pessoal e direta com a situação que constitua o fato gerador da obrigação. Em outras palavras, o Contribuinte retira proveito econômico da situação definida como fato gerador. Enquanto o Responsável, também chamado de sujeito passivo indireto, é aquele que não é contribuinte, portanto, não mantém relação pessoal e direta com o fato gerador, mas sua obrigação de adimplir a obrigação decorre de disposição expressa de lei.

Cláudio Borba cita como exemplo:

“Se um indivíduo é proprietário de um apartamento, torna-se contribuinte de IPTU. Se, no entanto, ele for menor de idade,

os pais, mesmo não se revestindo da condição de contribuintes, tornam-se responsáveis na impossibilidade de cobrança do tributo do proprietário menor de idade”. (Borba, Cláudio. Direito Tributário: Teoria e 1000 questões – 22ª Edição – 2007 – página 293)

1.4 O Auditor Fiscal de Tributos Municipais

Inicialmente é de suma importância esclarecer que segundo Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa o Auditor é aquele que ouve e o Fiscal é a pessoa encarregada de da fiscalização de certos atos ou da execução de certas disposições. Já o art 3º do Código Tributário Nacional diz que Tributo é “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Sendo o fiscal de Tributos encontra-se lotado na Secretária da Fazenda Municipal (ou Secretaria de Finanças Municipais) que é o órgão responsável pela administração financeira do município, e tem por competência coordenar, executar e responsabilizar-se pelo cumprimento de todas as atividades de contabilidade financeira, orçamentária e patrimonial do município, da realização de balanços gerais, tomadas de conta e recursos financeiros e valores a cargo do município; da fiscalização, lançamento e arrecadação dos impostos, taxas e contribuições do município.

O Auditor fiscal é a autoridade administrativa incumbida de verificar o correto funcionamento do sistema tributário. Ele tem de ser um servidor público e graças a isto realiza seu trabalho dentro do Principio da Legalidade que o obriga a somente fazer o que a lei autoriza.

As Auditorias tributárias são voltadas para a verificação do correto cumprimento das leis tributárias pelos contribuintes, objetivando o exame e a avaliação do planejamento tributário e a eficiência e eficácia dos procedimentos e controles adotados para a operação, pagamento e a não-perda de impostos, taxas e quaisquer ônus de natureza fiscal que incida nas operações, bens e documentos das empresas.

É de competência da Secretaria Municipal da Fazenda controlar a arrecadação dos tributos municipais, bem como, sobre a legislação tributária. Fiscalizar toda a arrecadação e cobrança de impostos municipais - IPTU, ISSQN, ITBI, taxas, contribuição de melhoria e a fiscalização tributária municipal.

É responsável pela manutenção do cadastro imobiliário, pelo controle e movimentação de contas bancárias, recebimento e fiscalização das receitas através da contabilização, demonstração e divulgação dos balancetes contábeis do município, além de analisar e decidir, em primeira instância, todas as pendências tributárias levantadas pela fiscalização e contestadas pelo contribuinte.

Quanto à cobrança de tributos, Reitz e Beuren (2002, p.33) mencionam que:

Entendem-se como mecanismos básicos para a cobrança de tributos municipais o aparelhamento técnico dos municípios, estrutura administrativa adequada, com técnicas de gestão atualizadas e uma fiscalização atuante. Neste sentido, fiscalização atuante, cadastro imobiliário atualizado e o uso intensivo da informática para fornecer informações fidedignas e atualizadas.

Continuam os autores enfatizando que:

a) Código Tributário Municipal – precisa abranger todas as hipóteses potenciais de receitas.

b) Fiscalização Atuarante – é um aspecto gerencial de fundamental importância. É necessário ter um corpo mínimo de fiscais equipados e bem treinados, com uma remuneração compatível. Desta forma, dificultar-se-á, de forma expressiva, a sonegação.

c) Cadastro Imobiliário – é uma importante base de informações, que integra o cadastro técnico municipal. É constituído de um conjunto de dados e descrições físicas, econômicas e jurídicas sobre os bens imóveis do perímetro urbano dos municípios, definindo suas características, aplicações e exata localização.

d) Informatização – atualmente não é mais concebível, tanto na iniciativa privada, quanto em órgãos públicos, que não se utilizem os conhecimentos da tecnologia da informação disponíveis no mercado. Com a informatização dos sistemas de arrecadação e controle, as prefeituras garantirão informações ágeis e precisas, para análise e desempenho das funções inerentes à administração tributária dos municípios.

Diante desse contexto, vale ressaltar que a tributação representa o ato administrativo fundamental para o exercício da cidadania e da constatação de que as relações com a comunidade realizam-se de forma séria e cívica, onde o cidadão contribui para o funcionamento da máquina administrativa e o Governo traduz esta contribuição, com a prestação de serviços públicos de qualidade e de acordo com os anseios sociais.

É a principal fonte de recursos próprios dos municípios. As administrações municipais necessitam, portanto, aumentar ao máximo a eficiência dos processos de arrecadação e atendimento ao contribuinte.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz como um dos seus pressupostos básicos, a obrigatoriedade dos municípios cobrarem dos contribuintes o pagamento dos tributos exigidos por Lei, sob pena dos dirigentes Municipais sofrerem sanções pelo descumprimento desta prerrogativa.

Porém, um dos grandes problemas para a cobrança de tributos é a falta de informação da população. Trata-se de uma falha em termos de comunicação por parte da administração, que, através de propaganda de utilidade pública, deve esclarecer os contribuintes acerca de novos procedimentos de cobrança e atendimento.

Nesta perspectiva, Harada (1998) citado por Reitz e Beuren (2002, p.29) defende que:

Uma boa estrutura administrativa é indispensável para a eficiente atuação do poder tributante, no sentido de maximizar a arrecadação tributária, coibindo, prontamente, a ação danosa dos sonegadores com o fito de conscientizar o contribuinte de que o pagamento de tributos é um dever de todos, na proporção de suas respectivas capacidades contributivas. Uma administração tributária dinâmica, racional e eficiente conduzirá à redução de custos operacionais na arrecadação de tributos, concorrendo para a formação de uma conjuntura capaz de propiciar o alívio da pressão tributária, que entre nós atinge níveis críticos.

Dessa forma, a administração municipal deve racionalizar e otimizar o controle de arrecadação, melhorando o perfil de atendimento tributário ao contribuinte. Tendo em vista que, é essencial ter capacidade arrecadadora de modo que o conjunto de impostos, taxas e contribuições sejam captados da comunidade, garantindo-se a justiça social e o equilíbrio das finanças municipais.

2 NOÇÃO GERAL DE TRIBUTAÇÃO E POLÍTICA FISCAL

A Política Fiscal é a principal arma que os Municípios têm para fazer a correção de desequilíbrios ocorridos na sociedade e para a obtenção de taxas satisfatórias de crescimento.

Nestas condições, os tributos têm de ser computados tanto de modo Restrito, de acordo com o poder econômico de cada contribuinte, fazendo com que os que têm mais, paguem mais, quanto de um modo mais Amplo, visto à sua adequação aos propósitos da política fiscal, neste caso, um exemplo seria a diminuição da carga tributária nos serviços básicos, tendo em contra-partida, os serviços supérfluos, uma maior oneração.

Como objetivos da Política Fiscal temos as funções Alocativa, Distributiva e Estabilizadora.

A Função Alocativa está ligada ao fornecimento de bens e serviços não oferecidos da maneira correta pelo setor privado. São os chamados de bens públicos, e tem como principal característica a impossibilidade de excluir certos indivíduos de seu uso/consumo, por exemplo, o fornecimento praças visando o lazer da população, serviços médicos e educação a pessoas necessitadas.

A Função Distributiva é a que o governo funciona como um agente redistribuidor de renda, na proporção em que, através da tributação, retira recursos das classes mais favorecidas da sociedade e os transfere para as classes baixas.

A Função Estabilizadora está relacionada com o Estado e a sua capacidade de intervenção na economia, no sentido de estabelecer leis justas, possibilitando a criação de empregos e a estabilidade de preços, visando obter uma taxa apropriada de crescimento.

Visto ao princípio da eficiência, a teoria da tributação é norteada por dois princípios também importantes, o da neutralidade e da equidade.

O princípio da neutralidade diz respeito não-interferência sobre as decisões de destinação de recursos tomadas com base no mecanismo de mercado, mas segundo Alexandre de Moraes (2003, p.319):

“A neutralidade não impõe aqui ao Estado atitudes de abstenção, mas mais propriamente atitudes de isenção na valoração de interesses em conflito. O Estado é neutro quando faz vingar a justiça e estabelece regras do jogo justas.”.

E o princípio da Equidade, é o direito a isonomia, ou seja, direito a um tratamento igual para todos.

De forma mais ampla, deve-se adequar os tributos aos princípios da Política Fiscal, visando um sistema tributário ideal através dos princípios da equidade (cada contribuinte deve contribuir com uma parcela justa para cobrir os custos do governo), progressividade (deve tributar mais quem tem uma renda mais alta), neutralidade (os impostos devem ser tais que minimizem os possíveis impactos negativos da tributação sobre a eficiência econômica) e simplicidade (que o sistema tributário deve ser de fácil compreensão para o contribuinte e de fácil arrecadação para o governo).

Todos estes princípios visam impor limites ao poder de tributar do Estado, beneficiando aos contribuintes, não no sentido de que terão algumas vantagens, e sim no sentido de haver ganhos para a coletividade, visto que a sociedade no que diz respeito a todos contribuintes, estará ganhando, pois será arrecadado mais daquele que vende mais, daquele que mais presta uma quantidade maior de serviços e daquele que tem um imóvel em um local mais valorizado da cidade.

2.1 Os Impostos

Os Impostos são tributos não-vinculados, devido a essa característica, eles não estão presos a uma atividade específica do Estado, sendo seu objetivo a pura e simples captação de riqueza para a Fazenda Pública. A característica de não-vinculação é extremamente importante, pois como não há contraprestação pelo Estado para que seja possível a cobrança do imposto, diz-se que o imposto é uma espécie de tributo unilateral, então os recursos arrecadados com os impostos dão uma enorme mobilidade financeira aos Estados, que poderão reverter estas verbas nos pontos que estiverem mais necessitados.

Os impostos podem ser diretos, como no caso do Imposto de Renda (IR) e do IPTU (somente quando for progressivo) que recai sobre o contribuinte e estão associados à sua capacidade de pagamento.

E, em indiretos, no âmbito municipal o ITBI, o ISSQN e o IPTU (quando não for progressivo), que incidem sobre atividades ou objetos tais como consumo, vendas ou posse de propriedades, independentemente das características do indivíduo.

2.2 O Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza

Desde 1988, os municípios contam com uma série de fontes próprias de financiamento, dentre as quais, o Imposto Sobre Circulação de Bens e Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

No procedimento para sua arrecadação o sujeito passivo apura o valor do imposto e efetua, na data prevista, seu recolhimento, sujeitando-se à oportuna

homologação pelo fisco desse lançamento; através de ação fiscal, será efetuada a apuração da veracidade das informações fornecidas pelo contribuinte. Se refletirem a realidade fisco-tributária, serão homologadas; caso contrário, a diferença será exigida através de lavratura de documento competente que é o Auto de Infração; o pagamento efetuado a maior que o devido será ressarcido ao contribuinte que o reclamar através de requerimento, com início de tramitação através do Centro Econômico.

Entretanto, esse imposto é pouco explorado por alguns municípios, principalmente naqueles de pequeno e médio portes. Como consequência, estes municípios tornam-se dependentes das transferências de recursos do Governo Federal e apresentam maiores dificuldades em atender às demandas da população. Ciente disto, o Governo Federal instituiu na Lei de Responsabilidade Fiscal vários artigos que estimulam a maior utilização do potencial de arrecadação municipal, seja via IPTU, ISSQN, ou qualquer outra fonte de financiamento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como premissas básicas e estabelece os seguintes critérios:

- Ação planejada e transparente;
- Prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- Garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia da

receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

A referida Lei requer a participação da sociedade na fiscalização e controle da aplicação dos recursos públicos, em todos os níveis de governo, na forma de controle social.

Art 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A instituição de tributos, para aumentar tanto a arrecadação quanto a autonomia, além de um direito passou a ser um dever para o governo municipal.

Para que este aumento de impostos tenha legitimidade e seja politicamente viável, é imprescindível que haja uma contrapartida na ampliação, melhoria e acesso aos serviços e equipamentos públicos, além de transparência nos gastos. O aumento da arrecadação deve, então, ser precedido, do ponto de vista político, pela criação de mecanismos que disponham informações e facilitem a prestação de contas permanente junto à sociedade civil, além de criar espaços institucionais para um maior acompanhamento social da gestão e da destinação dos recursos públicos; e, do ponto de vista administrativo, por uma estruturação mínima da gestão, com a criação de mecanismos que permitam a emissão de relatórios gerenciais e controle das receitas e despesas (CALDAS, acesso em 11 set. 2007).

Cabe ao sistema tributário garantir a equidade na disponibilidade de serviços públicos disponibilizados à população. Logo, as pessoas e não o processo

econômico é que precisam estar no centro do sistema. É preciso que os municípios descentralizem o seu desenvolvimento, incluindo pessoas e regiões que estão fora do processo.

A Constituição Federal de 1988, já assegurava o direito de informações, em seu art. 5º inciso XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado

No tocante a contas de municípios, a CF trouxe dispositivo específico (art. 31, § 3º), disciplinando o controle e fiscalização por qualquer contribuinte: " §3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei."

Piscitelli (1997, p.27) menciona que:

"em países onde já se adquiriu a consciência política de sua relevância em todas as atividades governamentais, os cidadãos e as instituições participam ativamente do processo de alocação e utilização dos recursos públicos".

Assim sendo, para instituir e arrecadar os tributos de sua competência, o município, ao legislar, deve observar as regras ditadas pela Constituição Federal, bem como as leis complementares que disciplinam a sua competência, objetivando sobretudo, ações que visem dotar as instituições públicas de condições e recursos, instrumentais e técnicos, que apoiem a exploração de sua capacidade tributária e lhes possibilite uma gestão eficaz de suas finanças.

2.3 Conhecimentos Iniciais Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, que passa a valer para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Essa lei veio para mudar a história da administração pública no Brasil. Através dela, todos os governantes passam a obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade.

Essa lei fixa limites para despesas com pessoal e para dívida pública e determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, nenhum governante poderá criar nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir despesas já existentes. Dessa forma, o governante poderá efetuar despesas sem comprometer o orçamento anual e os orçamentos futuros.

Acredita-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um marco e também um início de certeza para sociedade de que o administrador público cumpra o papel para o qual foi indicado ou eleito de forma honesta e responsável.

Em síntese, a intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal é aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumentos de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira adequada. Porém determina também que o

governante que não cumprir, o estabelecido estará sujeito a penalidades, ou seja, as devidas sanções.

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio fortalecer a Lei de Diretrizes Orçamentárias, em especial a partir do Anexo de Metas Fiscais, onde serão estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes para um período de três anos. Essas metas correspondem às previsões para receitas e despesas, resultado nominal e resultado primário, além do montante da dívida pública para três anos, isto é, o exercício e os dois seguintes, que se referir a Lei de Diretrizes Orçamentárias. O legislador atribuiu ao administrador público um zelo maior para a confecção do seu principal instrumento de planejamento.

O Anexo de Metas Fiscais deve apresentar as estimativas dos efeitos de incentivos fiscais ou qualquer tipo de renúncia que importe na perda de receitas próprias dos Municípios. A apresentação da margem de expansão das despesas de caráter continuado, torna transparente os objetivos de longo prazo do administrador público, além da herança que uma administração poderá deixar para a sucessora. Certamente que a renúncia fiscal e as despesas de caráter continuado trarão impacto sobre a Receita Corrente Líquida e sobre o Resultado Primário, e o administrador deverá observar a coerência entre as ações planejadas e os resultados pretendidos.

3 A IMPORTÂNCIA DO AUDITOR FISCAL DE TRIBUTOS MUNICIPAIS

Como consequência do Advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, um grande desafio vem sendo imposto aos governantes municipais, tendo em vista a necessidade de adequação aos limites de gastos e equilíbrio das contas públicas. Embora os repasses financeiros feitos pelo Governo Federal e pelo Governo Estadual sejam de suma importância para o Município, estes repasses jamais podem substituir o direito do município de instituir e cobrar ele próprio seus tributos. A autonomia de suas finanças é um pressuposto de sua autonomia municipal, sendo a expressão mais evidente do poder público local.

Desta forma, visando manter o poder público local, os municípios devem combater a evasão de receitas, sendo o agente público responsável por lutar contra esses sonegadores, o Auditor Fiscal de Tributos Municipais.

O Auditor Fiscal é umas das pessoas relacionadas com a arrecadação de dinheiro para o município, com esta arrecadação o município pode proporcionar: bens públicos de qualidade, investindo em praças e áreas de lazer; ajustar na distribuição de renda de forma justa, realizando programas sociais; usar a política econômica, visando aumentar a quantidade e os níveis dos empregos; estabilizar os preços, fornecendo subsídios, isenções ou reduções de alíquotas; e, por fim, obter uma taxa apropriada de crescimento para o Município. Neste contexto, o Auditor fiscal leva a crer que é o agente público responsável pela Justiça Fiscal, contribuindo também para a Justiça Social, visto que ele penaliza as pessoas que sonegam e ou que praticam condutas defesas em lei.

O brasileiro, de modo geral, tem verdadeira aversão aos tributos e ao fisco. Neste universo, ao que parece impera a sonegação e a economia informal se

avulta, como mera conseqüência econômica desse atual sistema tributário. Pode-se dizer que a quantidade de tributos é diretamente proporcional a sonegação.

No início da colonização Brasileira, se um brasileiro cavavam um de seus montes para dele extrair ouro, leis absurdas e o quinto vieram logo esmorecê-los em seus trabalhos apenas encetados, ao mesmo tempo que o Estado português, com sôfrega ambição devorava os tesouros que a benigna natureza lhes ofertava; fazia também vergar as desgraçadas minas sob o peso do mais odioso dos tributos da capitação. Queriam que os brasileiros pagassem até o ar que respiravam e a terra que pisavam.

Porém, o que acontece na atualidade é diferente, o Fisco tem como meta a Arrecadação. Sempre visa arrecadar mais, de maneira mais rápida e eficiente, sendo que os principais argumentos do Fisco são as necessidades indispensáveis e desesperadas de custeio do Estado, e o combate à sonegação que está generalizada.

3.1 No Contexto Social

Os Auditores-Fiscais de Tributos Municipais velam para que não ocorram fraudes na arrecadação municipal. Visando proporcionar ao município recursos financeiros suficientes para promover o bem estar da sociedade.

Não é interessante para as pessoas da classe alta ou média, que gozam, no mínimo, de uma razoável condição financeira, a existência de pessoas nas Classes Baixas ou Miseráveis, que devido as suas necessidades básicas e a até vícios em drogas, podem se marginalizar, vindo a causar-lhes transtornos.

A carga tributária brasileira é alta, porém, ela é revertida em prol da sociedade que esta ansiosa por realizações, que possam a cada dia dignificar os tributos pagos, através de melhorias nos setores mais diversos do qual o município é responsável como melhorias de habitação, saúde, educação, turismo.

Observando os objetivos da Política Fiscal vemos as funções Alocativa, Distributiva e Estabilizadora. Todas estas funções, dizem respeito a benefícios que irão ser realizados em prol da sociedade, dentre eles urbanização de áreas e fornecimento de bens públicos, dentre eles: praças, ruas; realização de programas sociais, visando à inclusão das classes menos favorecidas; e, a utilização da política econômica para aumentar o nível de empregos, fornecendo subsídios, isenções, reduções de alíquotas, visando estabilizar os preços e obter uma taxa apropriada de crescimento.

Percebemos que todas elas influem diretamente a sociedade e que posteriormente ao pagamento dos tributos, a sociedade terá benefícios em todos os sentidos.

Os efeitos dos gastos do governo Municipal na distribuição de renda é tão importante quanto os efeitos dos tributos. Os impostos indiretos, ou seja, um imposto não envolve nenhuma conjectura quanto à capacidade contributiva de cada contribuinte, sendo então regressivos, porém contribuem muito no financiamento dos gastos públicos.

Ao pagar estes impostos indiretos os indivíduos de classes inferiores de renda, estarão pagando relativamente mais, visto que proporcionalmente estarão em desvantagens perante as classes mais favorecidas, que tem mais condições de pagar estes impostos, más, as classes baixas poderiam ser compensados por uma distribuição progressiva dos melhoramentos provenientes dos gastos públicos.

Levando em conta a capacidade tributária de cada indivíduo, o ideal seria uma progressividade nestes tributos, como é feito nos impostos diretos. Como não é adotada esta progressividade, ocorre uma situação de distribuição perversa dos benefícios, visto que geralmente não adotam uma distribuição progressiva que favoreça as classes baixas.

É de suma importância destacar a dificuldade de determinação do grau de progressividade do sistema tributário, visto que o mercado brasileiro não tem nada de perfeito, a forma mais fácil de eliminar toda esta complexibilidade, é fazer com que todo ônus tributário fique para o consumidor final.

Se aliado a este fator tivermos um imposto com uma percentagem fixa sobre o total das despesas de consumo, a distribuição da carga tributária será regressiva, ao invés de progressiva, como deveria ser. Assim, essa cobrança, que se pode chamar até de excessiva, sobrecarrega e muito, os consumidores finais.

Pois bem, levando em conta que a maior parte da população é de classe media baixa ou de classe baixa, este sobrecarrego ao consumidor final onera e muito a população.

Frente aos tributos indiretos, os Auditores Fiscais Municipais só podem atuar no sentido de que todos estes tributos sejam pagos igualmente, por toda a população, para que a máquina administrativa municipal tenha mais recursos financeiros, e conseqüentemente proporcione melhores condições para a população.

3.2 No Contexto Político

Neste sentido, política é a atitude de um governo em relação a certos assuntos e problemas de interesse público. Todo Município tem suas obrigações

para com a população, tendo de fazer valer os objetivos fundamentais da nação. O Governante Municipal que conseguir prestar um bom serviço à sociedade, conseguirá uma melhor aprovação.

Então, visando este reconhecimento como bom político, ele deve manter a cidade muito bem administrada, e um dos principais pontos em que o Governante deve fortalecer é a Fiscalização Tributária, pois, desta forma proporcionará um aumento dos Recursos Financeiros, no qual poderão fazer mais investimentos, proporcionando assim uma melhor condição de vida para a população, e nada melhor do que investimentos corretos, e uma cidade bem estruturada para elevar a moral dos Governantes.

São de grande importância às novidades trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, foram as Metas Fiscais, no art. 9º:

“Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

Desta forma, após criada a Meta Fiscal, caso o Município não consiga arrecadar recursos suficientes para comportar as despesas estimadas, poderá incidir sobre a administração municipal a limitação de empenho, fazendo com que a movimentação financeira do município fique comprometida

Devido a essa necessidade de atender estas metas fiscais, para não ter seu crescimento prejudicado o Município precisa de um setor de arrecadação de tributos bem estruturado e com fiscais estimulados, capacitados e aparelhados, para combaterem os sonegadores, que a cada dia que passa estão mais modernizados. Fazendo com que não se evite apenas a perda de receitas, e sim, evitando que

contribuintes que não paguem impostos tenham vantagens financeiras para com os contribuintes honestos.

Neste contexto, é notável que os Auditores Fiscais de Tributos Municipais devem arrecadar pelo menos o suficiente para atingir as metas fiscais. E acredita-se que o município que possui mais recursos financeiros, proporcione melhor condição de vida para sua população, mas além de recursos financeiros é necessário também uma administração idônea dos governantes municipais.

Desta forma, podemos concluir que Fazenda Pública Municipal atua para cumprir metas estabelecidas no Orçamento Anual, sendo então o administrador fazendário, que cumpriu estas metas estimadas de receita, eficiente em sua gestão.

Alguns governantes consideram cumprimento das metas orçamentárias apenas uma obrigação profissional, já outros visam à superação das metas, tentando ultrapassar os valores estimados e arrecadando recursos acima da previsão aprovada inicialmente.

Todavia, é importante citar, que existem também governantes que estão levando as fazendas públicas a essas situações precárias, por estarem atrelados a um sistema eleitoral viciado, que depende da ineficiência para sobreviver. Esta ineficiência comumente é constatada em municípios pequenos, no qual os Governantes evitam investir na fiscalização de tributos, pois fazendo os contribuintes gastarem seu dinheiro ao pagarem os impostos, ele estará contrariando alguns sonegadores, conseqüentemente perdendo possíveis eleitores. Fatos como esses são inacreditáveis, porém, é o que vem acontecendo, demonstrando assim a necessidade de uma Política Fiscal Transparente.

3.3 No Contexto Econômico

Pode-se dizer que economia é o controle das receitas e despesas, logo o Auditor Fiscal de Tributos Municipal, será de vital importância para a economia municipal, visto que é o responsável pela entrada de receitas no município.

Comumente é dito que o Auditor Fiscal de Tributos Municipais é responsável pela Justiça Fiscal visto que tem como principal atribuição zelar pelo correto atendimento da legislação tributária, atuando em cima dos contribuintes que sonegam impostos.

Quando se diz realizar a justiça fiscal, não significa apenas dizer que as pessoas que possuem mais recursos financeiros devem pagar mais impostos, devem também destinar uma parcela maior de sua renda para o pagamento dos impostos.

Para se promover esta Justiça Fiscal, é muito importante fortalecer os impostos diretos, que são aqueles que estipulados a partir do princípio da capacidade contributiva de cada contribuinte, porém, mesmo assim, as classes menos favorecidas passam enormes dificuldades para arcar com estes impostos.

Além disto, é preciso saber que os ricos têm muito mais oportunidade de sonegação que os pobres, e a Justiça fiscal visa garantir que os impostos não sejam sonegados.

Insta salientar que os mesmos contribuintes que sonegam impostos, usufruem dos serviços públicos igualmente dos que os pagam corretamente os impostos. Um exemplo de deslealdade comercial, a nível municipal, é um cabeleireiro cobrar R\$20,00 por corte de cabelo e pagar todos os tributos

corretamente, enquanto o seu vizinho, também Cabeleireiro, cobra R\$10,00 por corte, entretanto este deixa de pagar os tributos, pois se não paga anualmente o Alvará, a mensalmente o ISSQN, terá menores despesas, podendo cobrar menos de seus clientes.

Então, é aí que entram em ação os Auditores Fiscais de Tributos Municipais, para promoverem a Justiça Fiscal. É triste, porém está é a atual realidade em que vivemos, mas pode ser diminuída com uma fiscalização mais atuante.

O município que tem um setor de Arrecadação bem estruturado tem mais chances de patrocinar a sua Estabilização Financeira, que é um dos objetivos da Política Fiscal, e visa à utilização dos recursos públicos em prol da economia local, fornecendo subsídios, isenções, reduções de alíquotas, proporcionando estabilização e até redução dos preços, propiciando obter uma taxa apropriada de crescimento.

Toda é qualquer clandestinidade, instiga uma concorrência desleal e prejudica os investimentos dos contribuintes sérios, que são os que trazem benefícios aos Municípios, além de desonrar a Justiça Fiscal e afrontar a cidadania, sobrecarregando de ônus os bons contribuintes pela manutenção dos serviços públicos, que servirão a todos igualmente, inclusive aos sonegadores.

4 ANÁLISE DA SECRETÁRIA DA FAZENDA DA CIDADE DE SÃO MATEUS

São Mateus, a Segunda cidade mais antiga do Estado do Espírito Santo, foi fundada há aproximadamente 463 anos, sendo hoje, sede do oitavo município em importância política e populacional no Estado, com cerca de 103.000 (cento e três mil habitantes)

Está localizada no litoral Norte do Estado, havendo 16 (dezesesseis) municípios menores em seu entorno, todos com alguma carência social. Apesar de seu grande potencial petrolífero e de sua pujante agricultura, não consegue desenvolver plenamente o seu crescimento econômico-financeiro, em grande parte, pela carência de recursos financeiros disponíveis, que pertençam ao município.

É possível perceber, que o Poder Público Municipal, de modo geral, não dispõe de grandes quantidades de recursos financeiros, para satisfazer as necessidades de seus habitantes, São Mateus não é exceção. Porém, São Mateus-ES, a mercê do apoio que tem recebido do Governo Federal, Governo Estadual e dos Servidores lotados nos Setores de Arrecadação, estão lutando arduamente para alavancar o desenvolvimento sustentável do município.

Não é possível afirmar que os Governos Federais e Estaduais têm condições de aumentar a quantidade repasses financeiros ao município, todavia, é possível sim, aumentar a arrecadação municipal.

Então, torna-se necessário que a administração municipal racionalize e otimize o controle de arrecadação, visando a garantia da prestação dos serviços que lhes é de direito.

Esse fato merece ser considerado pela Prefeitura Municipal de São Mateus, tendo em vista que o seu principal tributo é o ISSQN. Porém, a sua

arrecadação acontece manualmente, ou seja, depende da boa vontade do contribuinte dirigir-se até o balcão da fiscalização para realizar o pagamento do mesmo.

A prefeitura não tem pessoal suficiente, possui apenas 21 servidores lotados no setor de Tributação, sendo 04 (quatro) servidores responsáveis pela fiscalização do ISSQN, e destes quatro apenas 01 (um) possui graduação superior, conseguida sem nenhum apoio financeiro da Prefeitura Municipal.

Todos estes servidores não possuem os treinamentos de capacitação necessários para atuar na fazenda municipal, e esta ainda proporciona a eles poucos equipamentos de informática, sendo que o sistema de gestão dos dados da tributação ainda está em fase de testes, e nem por isso, o Setor de Tributação, deixa de atender a população com qualidade, porém poderia estar em um patamar muito melhor.

Atualmente, a fazenda Federal e as Estaduais têm passado por um processo de aprimoramento sensível, sobretudo com a realização de concursos extremamente difíceis e disputados para auditor fiscal.

O município conta com aproximadamente 6.000 (seis mil) contribuintes ativos, o que precisa ser notoriamente ampliado.

A tabela 1 mostra a arrecadação do ISS no período de 2001 até junho de 2007².

Tabela 1: Arrecadação do ISS no período de 2001 a Junho de 2007.

ANO	VALOR
2001	2.175.000,00
2002	2.288,700,00

² Informativo Municipal da Prefeitura de São Mateus e Balancete Analítico de Receita

2003	3.461.158,85
2004	8.642.209,95
2005	7.633.107,37
2006	8.338.032,66
2007*	6.020.298,17

Fonte: Informativo Municipal (prestação de contas)

da Prefeitura Municipal de São Mateus e Balancete Analítico de Receita.

* Valor até 30/06/2007

Para um município com as características de São Mateus, esses valores poderiam ser aumentados. Esta arrecadação maior, aliada ao crescimento das receitas de transferências e dos royalties de petróleo, aumenta os recursos públicos da prefeitura, possibilitando mais investimentos.

O aumento expressivo na Arrecadação, tido no ano de 2004, deu-se em virtude da alteração do Código Tributário Municipal, que entrou em vigor no ano de 2004, associado aos grandes investimentos realizados pela empresa Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás, a qual necessitou de muita prestação de serviços, que é o fato gerador do ISSQN.

Este aumento de arrecadação é muito importante, pois as despesas municipais sempre estarão crescendo, sendo que às vezes aumentam rapidamente, como aconteceu no ano de 2005, com a municipalização das escolas de Ensino Fundamental e Infantil, o município passou a contar com 76 (setenta e seis) escolas municipais de ensino fundamental e 38 (trinta e oito) escolas municipais de ensino

infantil, mas a cada ano tem de ser abertas novas escolas, o que faz com que as despesas nunca parem de crescer³.

Com investimentos nos setores de Arrecadação, no sentido de proporcionarem melhores condições de trabalho aos servidores, em especial aos Fiscais de Tributos, pois com melhores condições de trabalho eles poderão ir atrás dos contribuintes sonegadores com mais facilidade e eficiência, aumentando a quantidade de recursos financeiros do município que conseqüentemente proporcionará melhorias para o município.

Esses investimentos nos setores de arrecadação podem dar-se das formas mais variadas, em pontos importantes, como nos Processos Administrativos, visando que sejam mais eficientes e favoreçam a transparência das ações governamentais.

Nos Cadastros dos Contribuintes que deverá estar em constante atualização, visto que proporciona uma grande vantagem ao Auditor Fiscal de Tributos, pois o fiscal poderá preparar-se com antecedência antes de fiscalizar a empresa.

Na criação de um programa de educação tributária, pois que o principal motivo do não pagamento dos tributos não é a sonegação, mas sim a falta de informação, as dificuldades para realizar o pagamento e até mesmo o esquecimento do contribuinte. Por isso deve-se investir no Atendimento aos Cidadãos, criando centros de atendimentos em diversos locais da cidade, que sejam bem estruturadas, para que os contribuintes sejam atendidos da melhor forma possível, e é importante para evitar que apareçam informações cruzadas, entre esses pontos de informação, que se registre todos atendimentos em um programa específico.

³ Prefeitura Municipal de São Mateus. Cidade. Disponível em: <<http://www.saomateus.es.gov.br/home.htm>> Acesso em 05 setembro 2007.

Nas Relações Institucionais, prevista no art. 199 do Código Tributário Nacional, para que os Auditores Fiscais Municipais possam usufruir das informações constantes nos cadastros dos contribuintes nos Órgãos Federais e Estaduais.

Na qualificação do servidor municipal, visto que com toda a modernização proposta para a Fazenda Municipal, ela dependerá de uma equipe de Auditores Fiscais de Tributos capacitados para utilizarem todo o aparato tecnológico, por isto dependerá de investimentos em Recursos Humanos.

Uma Legislação Municipal coerente, no sentido de ser mais acessível e executável, para que seja melhor distribuída a carga Tributária. Outras alterações que podem ser feitas são relacionadas a uma Política Justa de Remuneração, também chamada Gratificação por Produtividade, na qual os Auditores Fiscais Municipais recebem uma gratificação financeira proporcional aos valores arrecadados. Comparando o aumento da Arrecadação proporcionada pela Lei de Produtividade, com os custos das gratificações dadas aos servidores, os municípios sairão ganhando, e muito.

Na elaboração de Estudos Sócio-Econômicos e Tributários que possibilitarão ao município uma capacidade maior de planejamento, visto poder prever dificuldades com antecedência e permitem mecanismos mais eficientes para resolvê-las, podendo ainda, permitir que as prefeituras saibam se estão explorando ao máximo seus potenciais de arrecadação.

Da mesma forma que o contribuinte deve tomar atitudes claras, não podendo deixar de apresentar informações ao Fisco Municipal, as Prefeituras Municipais tem de trabalhar com Transparência, priorizando a publicação dos resultados das ações de modernização, pois se a prefeitura estiver correta, o

contribuinte fica satisfeito com o retorno em forma de melhorias para toda a sociedade.

Por fim, pode se dizer como atitude mais importante que devem ser tomadas para o seu melhor funcionamento dos Setores de Arrecadação é o aparelhamento e treinamento dos auditores fiscais, associados a novos sistemas de inteligência Fiscal e de uma política justa de remuneração.

A Inteligência Fiscal é a capacidade do Fisco Municipal de analisar/assimilar o teor das informações recebidas, mediante técnicas de cruzamentos e conciliações dos dados obtidos, fazendo com que os Auditores Fiscais estejam atualizados de forma sistematizada, dos dados importantes a respeito do meio em que atuam. Estando os fiscais mais preparados, poderão arrecadar mais.

Já a Política Justa de Remuneração está amparada no § 7º. do art. 39 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

“§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.”

Então, os Municípios deverão destinar recursos provenientes das despesas correntes para a realização de programas de melhoramento do quadro de pessoal, incluído nestes programas está previsto a concessão de adicional ou prêmio de produtividade.

É fundamental que se saiba que os recursos serão provenientes da economia das despesas correntes, e que a produtividade não é assim, por dar, e sim

uma negociação de resultados, na qual o servidor será compensando quanto maior for seu esforço físico ou mental em prol dos cofres públicos

Assim sendo, o esforço maior dos Auditores Fiscais Municipais de Tributos, em suas atuações, na prática do exercício a favor do interesse coletivo, proporcionam um maior benefício à população local, não somente em maiores resultados de arrecadação, mas também, no cumprimento das obrigações sociais a que se submete o Poder Público Municipal.

7 CONCLUSÃO

A Constituição de 1988 conferiu muitas funções da União para os municípios, no entanto, transferiu também a competência de alguns impostos, tais como ISSQN, IPTU e ITBI.

Para arcar com as responsabilidades sobre a saúde, educação, habitação, turismo e tantas outras, o município precisa de recursos financeiros, e estes recursos ele terão de ser adquiridos através dos impostos, todavia, é adotada a política equivocada de cobrança, pois ao invés de fazer programas de educação fiscal e combate a sonegação, os entes públicos apenas elevam a carga tributária, criando, assim, novos tributos, sobrecarregando cada vez mais os empreendimentos sérios, que são os que trazem benefícios aos Municípios.

Com a promulgação da Lei de Responsabilidades Fiscais, os municípios têm de manter o equilíbrio entre as receitas e despesas, algo que nunca foi comum, daí surge à necessidade de um setor de arrecadação bem estruturado, e além deste ágil setor de arrecadação são necessários Auditores-Fiscais de tributos capacitados e atualizados, ao máximo possível, pois os sonegadores dispõem de tempo e dinheiro para burlar o sistema.

Apesar dos brasileiros terem aversão aos tributos, a sonegação provoca uma concorrência desleal, e é claro que enfraquecendo os bons contribuintes, fazendo com que, com o passar do tempo o município tenda a perder receitas.

Após a uma análise sobre a atual situação da cidade de São Mateus foram detectados alguns obstáculos considerados agravantes para a situação no município, dentre os quais: falta de pessoal qualificado, material para realização das atividades, computadores, sistema automatizado, falta de conscientização da população sobre os tributos e as despesas municipais; melhoria do atendimento; cursos e capacitação para os funcionários; falta de uma legislação atualizada, falta de incentivos a educação fiscal e orientação sobre a importância dos tributos para o desenvolvimento do país. Todos esses motivos fazem com que o município analisado não explore ao máximo seu potencial de arrecadação.

Percebe-se que os impostos são as fontes de receitas para os municípios, a partir disto, fica clara a importância do Auditor Fiscal de Tributos Municipais, visto que com uma melhor estrutura, o devido treinamento e uma justa política de remuneração, os Auditores Fiscais de Tributos Municipais iriam primeiramente, favorecer a Justiça Fiscal, evitando que ocorra a concorrência desleal, na qual os bons contribuintes sofrem com a elevada carga tributária, enquanto a maioria sonega os impostos, isto conseqüentemente traria mais recursos para o município, necessários para que o administrador público para melhorar sua gestão, proporcionando melhor qualidade de vida para toda a população. Por outro lado, não se pode deixar de observar que o anacronismo das fazendas municipais, pode estar, de certa forma, atrelado a um sistema eleitoral viciado, que depende da ineficiência para sobreviver.

Como sugestão para que o município de São Mateus aumente efetivamente sua arrecadação do ISSQN, foram propostas algumas modificações em vários pontos relevantes ligados à arrecadação, para que o município explore

ao máximo seu potencial de recolhimento de tributos, podendo corresponder às expectativas da população de melhorias ainda mais acentuadas.

Podemos concluir a partir dos estudos realizados, que os Auditores Fiscais de Tributos Municipais são de grande importância nos contextos sociais, econômicos e políticos dos municípios, entretanto, não recebem os investimentos necessários para reverterem o atual quadro da sonegação fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo, e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 13ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

ANDRADE, Milton. **A Contabilidade Pública**. Artigo publicado no Jornal Informativo do Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais – CRCMG – Ano XIII nº 96 Julho/Agosto de 2002. Disponível em: <<http://www.robertomartins.pro.br/Uploads/Artigo/CONTABILIDADE%20P%C3%9ABLICA.doc>> Acesso em: 05 de setembro de 2007.

BORBA, Cláudio. **Direito Tributário: Teoria e 1000 questões** – 22ª Edição. Rio de Janeiro. Elsevier, 2007

CALDAS, Eduardo de L.; SANTOS, Cassiano R. **Ação Administrativa**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/download/arquivo_boletim_13.pdf> Acesso em: 11 setembro 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**, Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1986

GASPARINI, Diógenes, **Direito Administrativo**, 4ª ed., Saraiva, 1995

GIAMBIAGI, Fabio e ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro, Campus, 1999.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

KHAIR, Antônio Amir e VIGNOLI, Francisco Humberto. **Manual de orientação para o crescimento da receita própria municipal**. São Paulo: FGV, 2000.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**. Teoria e prática. 6 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 19ª Ed. Malheiros. 1994.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 14 ed. – São Paulo: Atlas, 2003

MUSGRAVE, Richard A. e MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. São Paulo, CAMPUS, 1976.

NARDOTO, Eliezer Ortolani e LIMA, Herinéa. **História de São Mateus**. São Mateus: Edal Editora, 1999.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio et al, **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS. **Cidade**. Disponível em:
<<http://www.saomateus.es.gov.br/home.htm>> Acesso em 05 setembro 2007.

REITZ, Adejaimé; BEUREN, Ilse Maria. A gestão dos mecanismos básicos para a cobrança de tributos de competência municipal. **Revista Brasileira de Contabilidade**. n. 133, jan/fev. 2002.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2001.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Biblioteca Central. **Normatização e apresentação de trabalhos científicos e acadêmicos**. Vitória, ES : A Biblioteca, 2006.