

LEI DO GATILHO COMO INSTRUMENTO DE EXTRAFISCALIDAD

DO ISS: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CANOAS (RS)

***Leonardo Alves Bicalho dos Santos**

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ipatinga

RESUMO

Esta pesquisa teve como escopo, o estudo do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), desde o conceito até as suas peculiaridades apresentadas em legislação, doutrinas e jurisprudências. Outro objeto de estudo, recorrente dessa análise acadêmica é a Lei Ordinária nº 5932/2009, também denominada como Lei do Gatilho, criada pelo Município de Canoas/RS, revestida de autonomia municipal, poder conferido pela Constituição Federal de 1988, relaciona-se com a alteração da alíquota do ISSQN, sendo observados os seus desdobramentos recorrentes de seu caráter extrafiscal, visando o desenvolvimento sócio-econômico e a justiça fiscal, respeitando as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. A extrafiscalidade é legitimada, pelo fato desse fenômeno jurídico-tributário estar em consonância com os princípios constitucionais. A pesquisa utilizada foi bibliográfica, qualitativa e técnica de documentação indireta, usando a Lei do Gatilho de Canoas/RS como estudo de caso. Conclui-se que a referida lei goza de prestígio na seara tributária e servindo de exemplos para os gestores de todo o Brasil, onde a sociedade anseia por estes benefícios.

Palavras-chave: Autonomia municipal. Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza. Extrafiscalidade. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei do Gatilho.

1 INTRODUÇÃO

Hodiernamente, a população e as empresas (especialmente as pequenas e médias, e modo geral) sofrem com a alta carga tributária imposta pelo Estado brasileiro.

De forma iminente, se discute a volta de alguns impostos ou a criação de outros, assim sendo, sem falar em medidas de austeridade (aumentando o preço dos produtos e serviços), onerando de forma violenta o contribuinte, ocasionando, por consequência, a sonegação fiscal.

Num primeiro momento, será abordada a questão da Autonomia Municipal, onde os Municípios, no que tange em legislar sobre matéria tributária, respeitando a Constituição Federal e as normas da União e também, a sua estrutura organizacional, pertinente a autolegislação, a auto-organização, o autogoverno, a autoadministração.

Esse trabalho acadêmico compreenderá também as peculiaridades do ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), que é instituído pelos Municípios e regulado pela Lei Complementar 116/2003. Será analisado desde seu surgimento, passando pelos seus aspectos técnicos objetivos e subjetivos do fato gerador, o sujeito ativo e passivo do ISS, a base de cálculo e alíquota, o conceito de mercadorias, produtos e serviços, até a constatação de suas peculiaridades de forma geral de tudo o que acontece na realidade em relação ao imposto supracitado, através de leis, doutrinas e jurisprudências.

Será constatado também o fenômeno da extrafiscalidade, ainda que esteja em voga entre os estudiosos do Direito Tributário, infelizmente é pouco aplicado pelos governante, focando somente na arrecadação. Nesse tópico, além de demonstrar a extrafiscalidade dos impostos e seus princípios correlatos (Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, da Capacidade Contributiva e da Razoabilidade), os especialistas detalham o caráter extrafiscal dos impostos e também opinam o que os governos deveriam fazer em prol da população, no que tange aos remédios, aos produtos nacionais e ao incentivo as pequenas e micro empresas.

Outro objeto de análise compreendido nessa pesquisa é a Lei de Responsabilidade Fiscal, como era a conjuntura no momento de sua criação, com o escopo de dar transparência e verificação da legalidade da extrafiscalidade dos impostos e também, de uma gestão eficiente que respeita o erário.

E por fim, será observado o estudo de caso da Lei Ordinária 5392/2009, também conhecida como Lei do Gatilho, criada no Município de Canoas/RS, Região Metropolitana de Porto Alegre, criada para dar uma guinada na economia local sem onerar o contribuinte através da diminuição da alíquota. Como conseqüência, a lei

tornou-se um sucesso entre os especialistas do Direito Tributário, servindo como exemplo aos gestores das seara municipal, estadual e federal.

2 AUTONOMIA MUNICIPAL

O Município pode ser classificado como pessoa jurídica de direito público interno e autônoma nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Não confundir a autonomia com a soberania, pois esta é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. No plano interno, os entes federativos são autônomos, conforme a competência delineada.

Na Carta Magna atual, os Municípios foram alçados a status de entidades federativas, junto com a União, dos Estados e do Distrito Federal (arts. 1º ao 18), consagrando a tese do douto Hely Lopes Meirelles, de que o Município, no Brasil, “é entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem decrescente de nossa Federação: União – Estados - Municípios”.

Além de serem entidades federativas, os Municípios estão voltados para lidar com assuntos de interesse local e, possuindo autonomia política, sem extrapolar as definições impostas pela Constituição Federal de 1988, ensejando em auto-organização, autolegislação, auto-governo e autoadministração. Ressalta-se no art. 34, VII, “c”, a possibilidade de intervenção federal no caso de o Estado-membro não respeitar a autonomia municipal.

Na auto-organização, o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos nos incisos de I ao XIV do art. 29 da CF/88:

Quanto na autolegislação cabe aos Municípios elaborarem suas leis sobre seus assuntos que lhe forem imputados na Constituição Federal: a) Competências

exclusivas; b) Competências Comuns; c) Competência suplementares; d) Competências materiais;

No que tange ao auto-governo, o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores de um município, são eleitos pelo voto direto, secreto e universal, eleitos para o mandato de 4 anos (art.29, I), onde o Prefeito e o Vice-Prefeito poderão ser reconduzidos por um único período subsequente (art. 14, §5º), ao passo que os vereadores poderão ser reeleitos quantas vezes ensejarem.

Na autoadministração, os Municípios possuem um quadro próprio de funcionários e servidores, regidos por lei municipal regidos por leis municipais, que não podem contrariar os princípios fundamentais estabelecidos para a Administração Pública nos arts. 37 a 41 da Constituição Federal, como lembra PINHO (2011).

Aliomar Baleeiro, citado por José Juliano Rodrigues (2006), preceita que, quanto as competências legislativas, em matéria tributária, respeitadas as normas gerais da União, podem os Municípios legislar quando seja de seu interesse.

3 ISSQN – IMPOSTO SOBRE SERVIÇO DE QUALQUER NATUREZA

O ISS substituiu o antigo Imposto de Profissão e Indústria, através da Emenda Constitucional nº 18/65, vindo a ser estabelecida em Janeiro de 1976, uma das fontes de receita municipal. Na Constituição Federal de 1988, encontra-se no art.156, III e na Lei Complementar nº 116/2003. Sua função é predominantemente fiscal.

Para entender o funcionamento do Imposto de Profissão e Indústria, o doutrinador Kiyoshi Harada conta como era antigamente:

No sistema anterior estavam excluídos da tributação municipal os serviços compreendidos na competência tributária dos Estados ou da União. Não tivemos exemplos práticos de tributação, pelos Estados, de serviços puros, isto é, aqueles que não envolvem o fornecimento de mercadorias. Na

Constituição atual são excluídos da competência impositiva municipal apenas os serviços de transporte intermunicipal e interestadual e de comunicação, que ficaram na competência impositiva dos Estados. Tal fato poderá concorrer para diminuir a área de conflitos de competência tributária entre Estados e Municípios (HARADA, 2010, p. 442).

Leandro Paulsen (2011) ensina que o Decreto-Lei nº 406, de 31 de Dezembro de 1968, que revogou os arts. 71 a 73 do CTN, alterado posteriormente pela LC nº 56/87, fora recepcionado pela Carta Magna de 1988 e cumpria, com modificações também pela LC 100/99, a função de lei complementar delimitadora dos serviços sobre os quais incidiam o ISS. Estabelecia com fato gerador do imposto a prestação de serviços constante de listagem a ele anexa. Posteriormente, fora criada a LC 116/2003, de 31 de julho de 2003, que define nova regulamentação do ISS, traz em anexo, a lista de serviços sujeitos ao imposto municipal, mais abrangente do que a lista anterior.

Lembrando que são os municípios quem instituem o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza através de leis ordinárias, cabendo à regulação deste imposto a Lei Complementar 116/2003.

O conceito de serviços de qualquer natureza é imprescindível para demarcar a base econômica para o que pode servir à título de tributação do ISS, como ensina PAULSEN

A seguir, o conceito de serviços de qualquer natureza por Aires F. Barreto:

Do exame sistemático da Constituição [...] serviço é esforço de pessoas desenvolvido em favor de outrem, com conteúdo econômico, sob regime de direito privado, em caráter negocial, tendente a produzir uma utilidade material ou imaterial (BARRETO *apud* PAULSEN 2011, p. 409).

3.1 Competência e sujeito ativo

A determinação da competência dos Municípios de regular o ISS está no art. 156, III, da CF/88, que diz: “Compete aos Municípios instituir impostos sobre: [...] III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. [...]” (BRASIL, 1988).

3.2 Sujeito passivo

É do pólo passivo do ISSQN o prestador de serviço, empresa (exemplo: fábrica) ou profissional autônomo (exemplos: médico, engenheiro, contador, advogado, ou seja, todos os “vendedores dos bens imateriais”), com ou sem estabelecimento fixo (art. 5º da LC nº116/2003), como preceita Sabbag. Assim, não serão considerados contribuintes – art. 2º, II, da LC nº116/2003).

- a) Os que prestam serviços em relação de emprego;
- b) Os trabalhadores avulsos (estivadores, conferentes);
- c) Os diretores e membros de Conselhos Consultivo ou Fiscal de Sociedades;

Logo abaixo, a diferenciação feita pelo doutor Hugo de Brito Machado entre trabalhador autônomo e o trabalhador avulso, para fins de incidência de ISSQN:

Trabalhador autônomo é o que presta serviços por sua própria conta, tem condições para o desempenho de sua atividade sem subordinar-se àquele a quem trabalha. Sua prestação de serviços é, para ele prestador, permanente, mas em relação a determinada pessoa para a qual o serviço é prestado a prestação pode ser permanente ou eventual”. Já o “Trabalhador avulso é o que presta serviços com a intermediação do sindicato de sua categoria, regido por legislação específica. Ou, então, presta serviços na dependência daquele para quem trabalha, sem caracterizar-se como empregado, apenas em razão da natureza eventual do serviço prestado (MACHADO *apud* SABBAG 2011, p. 991).

3.3 Fato gerador

Nada causa mais polêmica no direito tributário do que o fato gerador, causando críticas e defesas ferrenhas entre os doutrinadores tributaristas.

Para Sabbag (2011, p. 672), “o fato gerador é a materialização da hipótese de incidência, representando o momento concreto de sua realização, que se opõe a abstração do paradigma legal que o antecede”.

Ataliba prescreve que quando a hipótese legal inclui-se à correspondência fiel à descrição que ele faz da lei, quando este fato configurar-se com tal rigor a previsão hipotética da lei, ocorrendo a subsunção.

É essencial enaltecer que da perfeita adaptação do fato ao modelo ou paradigma legal despontara o fenômeno da subsunção. A partir dela, nascerá a ligação jurídico obrigacional, que dará lastro a relação intersubjetiva tributaria, nos dizeres de Sabbag.

Quanto ao fenômeno da subsunção, onde há certa adequação do fato à norma, ocorrerá o “fato gerador do fato gerador”, no entendimento dos advogados tributaristas.

A seguir, o ensinamento de Harada, quanto ao elemento objetivo do fato gerador:

O elemento objetivo ou o núcleo do fato gerador e a descrição abstrata de ato ou fato, de cuja concreção surge a obrigação tributária. Corresponde, portanto a própria situação legislativa de que cuida o art.114, sem que isso importe em reconhecer que o Código abandonou os demais aspectos da teoria do fato gerador, os quais mereceram disciplinação em outros dispositivos. Esse elemento objetivo pode compor-se de um ato ou fato ou de vários atos ou fatos, dando origem ao fato gerador simples e ao fato gerador complexo como, por exemplo, o do ICMS e o do IR, respectivamente (HARADA, 2010, p. 479).

Harada (2010, p. 478-480) ensina também quanto ao elemento subjetivo do fato gerador, o sujeito ativo é a pessoa jurídica de direito público interno que faz jus à exigência do cumprimento da obrigação, enquanto o sujeito passivo é o contribuinte, seja ele pessoa física ou jurídica, no que tange à obrigação principal.

O fato gerador no ISS é realizado no momento da prestação de serviço, por empresa ou profissional autônomo, lista de serviços anexa à Lei Complementar n.116/2003, constando, aproximadamente, 230 serviços, divididos em 40 itens. Por consequência, não está alcançado no fato gerador do ISS, listado por Sabbag:

- a) a prestação de serviço a si próprio;
- b) a prestação de serviço decorrente de vínculo empregatício;

- c) a prestação de serviço por prestadores de trabalho avulso e por sócios ou administradores de sociedade;
- d) a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (campo de incidência do ICMS – art.155, II, CF/88);
- e) a prestação de serviços para o exterior (isenção heterônoma para o ISS, prevista no art. 156, §3º, II, da CF/88 e art. 2º, I, da LC 116/2003);
- f) a prestação de serviços pelo próprio Poder Público (imunidade – art. 150, VI, “a”, da CF/88);

3.3.1 Conceito de Produtos Industrializados, Mercadorias e Serviços

O conceito de produtos industrializados, mercadorias e serviços serão demonstrados a seguir para a melhor compreensão do estudo do ISSQN.

E, para correta adequação do fato à norma (subsunção), é imprescindível que tais conceitos estejam bem clarificados (SABBAG, 2011).

3.3.1.1 Produtos industrializados

No senso geral, é a consequência da produção física ou mental (produtos agrícolas, produtos da indústria, produtos da imaginação). Entretanto, para a legislação tributária, o conceito de produto industrializado é o que pesa (art. 153, IV, da CF/88 e art. 46 do CTN): “Considera-se industrializado o produto que tenha sido submetido a qualquer operação que lhe modifique a natureza ou a finalidade ou o aperfeiçoa para o consumo servindo-se de matéria-prima, que é a substância bruta principal e essencial com que é produzida ou fabricada alguma coisa” (art. 46. Parágrafo único, do CTN).

Nesse passo, o produto é então posto no ciclo econômico (circulação econômica ou jurídica) da fonte de produção até o consumo, por meio das chamadas operações de circulação de mercadorias (SABBAG, 2011).

Deste modo, enquanto o bem se encontra na disponibilidade do industrial que o produz denomina-se produto industrializado; inserido pelo industrial no ciclo econômico, é reconhecido como produto industrializado (para a legislação do IPI) e mercadoria (para a legislação do ICMS); chegando ao consumidor final, finaliza o ciclo de operações de circulação.

3.3.1.2 Mercadorias

São as coisas móveis objeto do comércio. A legislação tributária não as define, aceitando esse conceito doutrinário, oriundo do direito privado (SABBAG, 2011);

3.3.1.3 Serviços

São bens imateriais, de conteúdo econômico, prestados a terceiros, sob visão constitucional e determinados em lei complementar. Os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações concernentes ao ICMS (de competência estadual, vide o art. 155, II, da CF/88), estão excluídos na seara do ISS (competência municipal).

Não obstante, a lei complementar não poderá desvirtuar o conceito de serviços utilizado pela Constituição, nem estender seu campo de incidência, ao ponto de atingir o que não é serviço, no sentido que o Sistema Constitucional Tributário confere a tal termo (arts. 109 e 110 CTN), de acordo com Sabbag.

Ao invés da Lei Complementar dar uma conceituação teórica de serviços, escolheu por determinar uma Lista de Serviços tributáveis pelo ISS – lista anexa à Lei Complementar, constituída de 230 serviços, repartidos em 40 itens.

Imperioso destacar, nos dizeres de Sabbag, que a lista contém relação taxativa de serviços sujeitos ao ISS, conforme a melhor doutrina e a jurisprudência do STF e do STJ. Cada item comporta interpretação, até em razão da existência da expressão “e congêneres” no seu texto:

EMENTA: CARTOES DE CREDITO. IMPOSTO DE LICENCA. A ELE ESTAO SUJEITAS AS ENTIDADES QUE OS EMITEM, FACE A NATUREZA DAS OPERACOES QUE DE SUA EXPEDICAO SE ORIGINOU. II – Aplicação do Decreto-Lei n. 406/68, com a redação que lhe atribuiu o Decreto-Lei n. 834/69, art.3, VIII. III – A lista a que se referem o art. 24, III da Constituição, e 8o do Decreto-Lei n. 83/69 e taxativa, embora cada item da relação comporte interpretação ampla e analógica. IV – Recurso extraordinário não conhecido. (RE 75.952/SP, 2a T., rel. Min. Thompson Flores, j. 29-10-1973).

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. TRIBUTARIO. ISS. LISTA DA LEGISLACAO MUNICIPAL. A lista da legislação municipal dos serviços tributáveis deve ater-se ao rol da legislação nacional, a teor da Constituição da Republica de 1969. Imperativo do principio que impõe o *numerus clausus*. Admissível a interpretação extensiva e analógica. Vedada, porém, a analogia. Aquelas respeitam os marcos normativos. A última acrescenta fatos novos. (REsp 1837/SP, 2a T., rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, j. 15-08-1990).

Sabbag ensina que os itens que possuem o termo “e congêneres” abrangem interpretação analógica (para o STF), pois congêneres significa “pertencente ao mesmo gênero, idêntico, semelhante ou similar” (Dicionário Aurélio da língua portuguesa). Portanto, a expressão recomendada designa que se afastou a aplicação literal do art. 108, § 1º, do CTN, que preconiza: “O emprego da analogia não poderá resultar em exigência de tributo não previsto em lei”.

Não obstante, a lei municipal devesse sempre se ater ao princípio constitucional da legalidade e tipicidade cerrada da lei, para impedir a exorbitação do termo “congêneres”, surgindo prestação de serviço inexistente (inclusive incorrendo em inconstitucionalidade) com a condição taxativa do rol contido na Lei Complementar n. 116/2003.

A jurisprudência em face do termo “congêneres”, no que tange aos serviços bancários, logo abaixo:

A lista anexa à Lei Complementar nº 56/87 que arrola os serviços sobre os quais incide ISSQN é taxativa, comportando interpretação ampla e

análogica somente quando houver a previsão de um gênero de serviço, seguido de expressão 'e congêneres'. Nos itens 95 e 96, onde estão previstos os serviços bancários as únicas brechas possíveis para serviços correlatos ou assemelhados dizem respeito à cobrança ou recebimento, pelo banco, de crédito de terceiros, não vislumbrando seja o caso presente onde estão sendo tributadas tarifas relativas a outros serviços."(TAPR, 6ª C. Cível, AC - RN 142.187-4/PR, Rel Juiz Anny Mary Kuss, DJPR de 03-03-2000) Destaco do voto condutor: "Não estaria equivocado dizer que atualmente a lista de serviços tributáveis pelo ISSQN é mista, ora taxativa, ora utilizando expressões ampliativas, como quando inclui após a descrição de um serviço específico 'demais formas de fornecimento de trabalho', o que não é vedado pela constituição. Nesse quadro é que devem ser vistas as decisões no sentido de que a lista é taxativa, comportando interpretação ampla e analógica, esta última é pertinente quando houver a previsão de um gênero de serviço, que normalmente vem seguido da expressão 'e congêneres'.

3.4 Base de cálculo

De acordo com o art. 7º da Lei Complementar nº 116/2003, é o preço do serviço. Assim, os serviços realizados de forma gratuita não podem ser cobrados pelo tributo. Se não se puder aferir o valor correspondente, como no caso dos serviços prestados contribuintes previamente cadastrados no sistema tributário de um município (exemplo: engenheiro, médico, advogado) o tributo será calculado a partir de um único valor pago anualmente, salvo se houver alguma alteração. Nesse caso, teremos um ISS fixo, sendo inoportuno falar em grandezas quantificadoras do fato gerador, como alíquota e a própria base de cálculo.

3.5 Alíquota

A tributação do ISS é fixa ou proporcional, de acordo com as características do sujeito passivo.

A tributação fixa refere-se a um único valor pago periodicamente pelos profissionais liberais que executam serviços pessoais. A tributação proporcional, materializada pela Nota Fiscal Avulsa ou Eletrônica, por sua vez, sobre o movimento econômico

das empresas ou pessoas físicas que prestam serviços, esta ligada à aplicação de uma alíquota.

Os municípios possuem autonomia para fixar as alíquotas, por meio de suas leis ordinárias municipais, respeitados os limites que devem ser determinados em lei complementar. Eduardo Sabbag (2011) ensina que, o Ato Complementar n. 34/67 (art. 9º), encontrava-se em divergência na doutrina, quando havia sido recepcionado pelo sistema constitucional vigente foi a última veiculação de limites máximos de alíquotas. Todavia, o STF já deu seu veredicto pela não aplicação de tais limites (2% para construção civil; 5% para serviços em geral; 10% para divertimentos públicos).

Assim, enquanto não for editada a lei complementar, a alíquota mínima, será de 2%, nos termos do art. 88 do ADCT, devendo ser respeitado o princípio da anterioridade. A alíquota máxima é de 5%, nos termos do art. 8º da Lei Complementar n. 116/2003.

3.6 Notas gerais

- a) A forma mais comum de lançamento do ISS é por homologação (ex.: nota fiscal avulsa ou eletrônica, onde o contribuinte, enquanto sujeito passivo descreve os fatos segundo a legislação, escolher a base de cálculo de acordo com o serviço, calculando a importância do tributo e adimplir a obrigação, nos moldes do art. 150, CTN). Podendo ainda ser “de ofício”, quando o sujeito ativo possui informações suficientes em relação ao contribuinte, dependendo do tipo de cadastro que ele possui;
- b) Ocorre, na maioria das vezes, aquilo que vai contra a legislação, mesmo com cidades que possuem estrutura administrativa suficiente, no que tange o recolhimento do ISSQN, seja por questão de comodidade ou pelo fato de uma cidade cobrar alíquota menor que a outra. (Exemplo: João, morador da cidade X, presta serviços de produção musical 4 vezes por mês em um bar badalado na cidade Y. Enquanto a alíquota cobrada no município X registra 3%, a alíquota constituída em cidade Y chega a 5%);

- c) A Lei Complementar n. 116/2003, em vez de dar uma conceituação teórica de serviços, criou uma Lista de Serviços tributáveis pelo ISS, constituída de 230 serviços, distribuídas em 40 itens;
- d) Em face do princípio da estrita legalidade tributária (art. 150, I, da CF; art. 97 do CTN), os Municípios são proibidos de criarem serviços não existentes na Lei Complementar 116/2003, incorrendo em inconstitucionalidade. Os Municípios poderão cobrar ISS, devendo implantá-lo através de lei ordinária, podendo adotar todos os itens da Lista de Serviços anexa a LC 116/2003, ou apenas alguns deles;
- e) O fato gerador do ISS configura-se pela prestação remunerada de serviços de forma efetiva a terceiros, e não pelo contrato ajustado;
- f) Há casos em que ocorrem de existir competência tributária sem existir a capacidade tributária ativa. É costumeiro encontrar, por exemplo, municípios de pequena extensão que, por receberem valores razoáveis a título de divisão das receitas tributárias (art. 158 da CF), não tem necessidade de cobrar o ISS de sua competência. Sabe-se que os Municípios arrecadam consideráveis quantias da União (50% do ITR, podendo chegar a 100%, se optar pela arrecadação e fiscalização, e 100% do IRRF) e dos Estados-membros (50% de IPVA e 25% do ICMS), como meio de compensar a falta de cobrança do ISS, podendo ocorrer, inclusive, de inexistência de lei municipal que institui o imposto supracitado.
- g) Segundo o art. 3º, caput, da Lei Complementar n. 116/2003, considera-se sujeito ativo, ou seja, o local devido do imposto (lugar do estabelecimento-prestador) ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXII, quando o imposto será devido onde realizou o serviço. Dessa forma como lembra Eduardo SABBAG (2011), a regra é que se recolha o ISS para o município onde se encontra o estabelecimento do prestador do serviço, exceto em casos específicos, em que o recolhimento deve ser feito para o Município do local da prestação do serviço, cuja enumeração segue adiante. Exemplos de serviços, entre outros, com recolhimento do ISS no Município do local da prestação:

- instalação de andaime, palcos, coberturas;
- demolição;
- edificação de estradas, pontes, portos;
- varrição, coleta, reciclagem, incineração, separação de lixos e resíduos;
- limpeza de imóveis, chaminés, piscinas, parques e jardins;
- decoração, jardinagem, corte de árvores;
- florestamento, adubação;
- limpeza e dragagem de rio, açudes;
- serviços de diversão circense, espetáculos teatrais, boates, feiras;
- execução e fiscalização de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica (drenagem, irrigação, terraplenagem, pavimentação etc.);
- controle e tratamento do efluente de qualquer natureza (industriais ou de esgotos).

h) De acordo com a Súmula Vinculante 31 do STF, “é inconstitucional a incidência o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) sobre operações de locação de bens móveis”.

Veja as jurisprudências acerca do tema no STF:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS. NÃO-INCIDÊNCIA. LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS. 1. O Plenário deste Tribunal fixou entendimento no sentido de que não incide o Imposto sobre Serviços - ISS sobre contratos de locação de bens móveis. 2. Não se configura, no caso, excepcional idade suficiente a autorizar a aplicação de efeitos 'ex nunc' a declaração de inconstitucionalidade. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento." (agravo regimental no agravo de instrumento 748.786/RJ, relator Ministro Eros Grau);

IMPOSTOS SOBRE SERVIÇOS. INCIDENCIA. LOCAÇÃO DE BENS MÓVEIS- ILEGITIMIDADE. 2. EFEITO EX NUNC. IMPOSSIBILIDADE 1 É firme neste Supremo Tribunal o entendimento de que a locação de bens móveis, por não configurar uma prestação de serviço, não é hipótese de incidência do Imposto Sobre Serviços ISS. 2. No mais, é de se aplicar a jurisprudência desta colenda Corte, que não admite a tributação de efeitos prospectivos à declaração incidental de inconstitucionalidade no caso em exame, mas apenas em situação extremas. STF , 1º T. AgRAI 521470, CARLOS BRITTO, abril/09).

i) O serviço notarial e de registro, está sujeito ao ISS, conforme decisão do STF ao julgar a ADIN 3089.

4 O INSTITUTO DA EXTRAFISCALIDADE

Aliomar Baleeiro, na sua clássica obra *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, lista os recursos ao alcance dos governantes:

Para auferir o dinheiro necessário à despesa pública, os governos, pelo tempo afora, socorrem-se de uns poucos meios universais: a) realizam extorsões sobre outros povos ou deles recebem doações voluntárias; b) recolhem as rendas produzidas pelos bens e empresas do Estado; c) exigem coativamente tributos ou penalidades; d) tomam ou forçam empréstimos; e) fabricam dinheiro metálico ou de papel. Todos os processos de financiamento do Estado se enquadram nestes cinco meios conhecidos há séculos. Essas fontes de recursos oferecem méritos desiguais e assumem importância maior ou menor, conforme a época e as contingências (BALEIRO, 1990, p. 115).

Na Constituição Federal brasileira, os tributos simbolizam, feito artifício para a captação de recursos por parte dos entes políticos. Outrossim, como na quase em todos dos Estados modernos, a tributação impera como fonte de receita, como consequência, pode falar num Estado Fiscal, onde o poder de governar confunde-se com o poder de tributar.

Leandro Paulsen (2012) declara que os tributos, de forma efetiva, são a principal receita financeira do Estado, categorizando-se como receita derivada (decorrente do patrimônio privado) e compulsória (resultando-se através de lei, independe da vontade das pessoas de contribuírem para o custeio da atividade estatal).

Os tributos, portanto, possuem caráter majoritariamente fiscal, devendo pautar-se, imperiosamente, pelos princípios da segurança, da igualdade e da capacidade contributiva.

Não obstante, por abarrotar determinadas situações ou operações, acabam por provocar as escolhas dos agentes econômicos, tendo, pois, também efeitos extrafiscais.

Considere-se para o estudo da extrafiscalidade os ensinamentos do mestre do Direito Ataliba, que ensina:

Consiste a extrafiscalidade no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados (Ataliba, 1990, p. 233).

Utilizar o tributo como meio para atuar de forma direta sobre a conduta econômicas e sociais do contribuinte, seja para incentivar ou para dificultar certos atos. O fenômeno da extrafiscalidade dar-se-á por meio de normas que, ao preverem uma tributação, contêm em seu centro, tem a estratégia de interferência via fiscal, resultando em austeridade ou em benefícios sociais guiados à criação e ao incentivo de certos atos.

Nesse sentido, Ataliba e Gonçalves (1991, p. 167):

Os incentivos fiscais manifestam-se, assim sob várias formas jurídicas, desde a forma imunitória até a de investimentos privilegiados, passando pelas isenções, alíquotas reduzidas, suspensão de impostos, manutenção de créditos, bonificações, créditos especiais e outros tantos mecanismos, cujo fim último é, sempre, o de impulsionar ou atrair, os particulares para a prática das atividades que o Estado elege como prioritárias, tornando, por assim dizer, os particulares em participantes e colaboradores da concretização das metas postas como desejáveis ao desenvolvimento econômico e social por meio da adoção do comportamento ao qual são condicionados.

Tal qualificação se dá, pois, pela predominância do objetivo extrafiscal, na opinião de Paulo de Barros CARVALHO (2002).

Há mecanismos constitucionais que autorizam de modo inequívoco a utilização extrafiscal de tributos:

- I. na permissão de competência relativa à contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), quando se mostra incontestável o objetivo de criar políticas econômicas ou influenciar no sentido da obtenção de efeitos econômicos desejados, através da tributação;
- II. em observância ao art. 153, §1º da Constituição Federal de 1988, nas exceções às anterioridades de exercício e/ou nonagesimal mínima e nas reduções à legalidade relativamente a impostos capazes de atuar como reguladores da produção de bens (IPI), do comércio internacional (II e IE)

e da demanda monetária (IOF), atribuindo-se ao Executivo a faculdade de agir alteração da legislação respectiva;

- III. no prognóstico de que os impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e territorial rural (ITR) sejam usados de modo a induzir o cumprimento da função social da propriedade (arts. 170, III, e 182, § 4º, II);
- IV. na antecipação de benefícios fiscais de incentivo regional (art. 151, I);
- V. na definição de estímulo ao cooperativismo (arts. 146, III, c, e 174, § 2º);
- VI. na instauração de tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte (art. 146, III, d).

PAULSEN leciona que; “poderia o legislador, por exemplo, para promover a saúde, direito de todos e dever do Estado (art. 196 da CF), isentar os hospitais da COFINS (contribuição para a seguridade social que incide sobre a receita) ou isentar a produção de remédios do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados)” (2012, p. 15).

Para Rodrigues (2006), a integração dos princípios do Estado Democrático de Direito e um Estado Social, que têm como um dos maiores norteadores, o Princípio da dignidade da pessoa humana, como consequência da utilização extrafiscal dos tributos. Isso faculta que o legislador realize a justiça fiscal e o controle público das atividades financeiras através, respectivamente, da graduação dos tributos segundo a capacidade econômica do contribuinte e do uso extensivo da extrafiscalidade tributária. A exigência de lei específica, por parte da Constituição Federal, para a concessão de benefícios fiscais (Art. 150, § 6º e 156, § 3º, III) comprova que a extrafiscalidade é constitucionalmente admitida no ordenamento jurídico constitucional. (2006)

O Princípio da Capacidade Contributiva é prescindível no instituto da extrafiscalidade, seja de forma ampla ou restrita, tanto que os benefícios fiscais os contemplados não são avaliados por demonstração de riqueza e sim, pela capacidade de melhor trabalhar com a política de desenvolvimento econômico-proposta, enquanto no Princípio da Razoabilidade, onde o dispositivo tributário da

extrafiscalidade é legítima e plausível admissível, onde o legislador deverá criar leis razoáveis deixando que suas delimitações vão de encontro aos valores estabelecidos pela Carta Magna, como a dignidade da pessoa humana, a erradicação da miséria e a própria igualdade social, de acordo com Rodrigues (2006).

5 REFLEXOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL EM FACE DO INSTITUTO DA EXTRAFISCALIDADE

A história do orçamento, ramo do Direito Financeiro confunde-se com a origem do Estado moderno, na Idade Média, com os problemas de finanças públicas, onde os reis absolutistas arrecadavam recursos e gastavam sem nenhum critério, causando insatisfação na população.

O orçamento visa a prever a atividade financeira de um ente federativo, com o escopo de detalhar os recursos e os gastos, para a sociedade saber como que o governo está gerenciando os cofres públicos.

O orçamento é enxergado como uma ferramenta inicial de planejamento, como um grande processo de repartição de custo na sociedade. Os recursos, também denominados de receitas, são as quantias que o governo deve arrecadar e dispõe para gastar com que tem armazenado. E os gastos, conhecidos como despesas, são previstos ao modo de causar satisfação do interesse coletivo. O orçamento é tratado, no direito brasileiro, como lei em sentido formal, consonante com os princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica.

A Lei Complementar 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, com previsão constitucional no art. 163, I, fora uma revolução no sistema jurídico brasileiro, pois havia estourado a crise financeira em países emergentes como a Rússia, Argentina e o próprio Brasil entre os anos de 1998 a 2001.

Esta lei abrange os órgãos da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Poder Legislativo, Poder Judiciário, os Tribunais de Contas e o Ministério Público também deverão prestar suas contas de acordo com a Lei Complementar 101/2000.

No ordenamento jurídico do Brasil, existem três modalidades de leis orçamentárias que devem harmonizar-se para executar o planejamento da política financeira.

A primeira é o Plano Plurianual (PPA), que determina, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas derivadas e para as os programas de duração continuada, de acordo com o art. 165, §1º da Constituição da República Federativa do Brasil. Ricardo Cunha Chimenti (2011) explica que a PPA estabelece o que será desenvolvido de novo, ou aprimorado, no período da sua vigência. O PPA não é autoexecutável. A operacionalização de seus objetivos se dá por meio da execução da Lei Orçamentária Anual. Lembrando que, apesar de ter sido vetado na Lei Complementar 101/2000, sua elaboração continua obrigatória por força constitucional.

A segunda modalidade orçamentária presente na Lei de Responsabilidade Fiscal é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) determinará as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, conduzirá a elaboração da lei orçamentária anual, versará sobre as alterações da legislação tributária (art. 165, §2º da CF/88) e também o equilíbrio entre a receita e a despesa (art. 4º da LC 101/2000) e, o Anexo de Metas Fiscais, que delimitará metas anuais relacionados ao montante da dívida pública, resultado primário e nominal, receitas e despesas, para o exercício a que se atribui e para os dois exercícios subsequentes (art. 4º, §1º da LC 101/2000).

Nos termos do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual abrange: I — o orçamento fiscal referente aos Poderes da União; II — o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e III — o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração

direta ou indireta. Já na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Orçamentária Anual, será organizada de forma harmoniosa com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. E ainda será acompanhada de documento que se refere o §6º do art. 165 da Constituição Federal (demonstrativo regionalizado do efeito, a respeito de receita e despesa, resultantes de isenções, anistias e remissões), bem como as medidas de compensação e as renúncias de receita e aumento de despesas (art. 5º, II, LC 101/2000).

Os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal são: definir normas de finanças públicas; solidificar normas previamente existentes; destinar aos princípios constitucionais; implanta conceitos novos como o da transparência e da responsabilidade no uso dos recursos públicos; gera informações e orientação para limitar os gastos públicos; ter controle com as despesas com pessoal; indicar o destino das receitas para ir de encontro com as despesas; pagar dívidas;

A inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte do gestor acarretará em perda de mandato, direito políticos suspensão, pagamento de multa e até prisão. Para adotar medidas extrafiscais que têm por escopo alavancar uma política de tributação municipal que faça o desenvolvimento regional progredir. Para isso, o projeto de lei orçamentária deve ser acompanhado de demonstrativo regionalizado dos efeitos, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões e outros benefícios de natureza financeira e tributária (art. 165, par. 6º / CF), isto é, desde que implemente uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro (art. 14 da Lei 101/2000), o Município poderá renunciar receitas concedendo ou executar os benefícios de natureza tributária.

Juliano José Rodrigues ensina como se deve adotar medidas extrafiscais ao ISS em consonância à Lei de Responsabilidade Fiscal:

Para determinar uma política tributária extrafiscal aplicada ao ISS que seja eficiente, necessita-se de um estudo pormenorizado da situação econômica-social do Município, pois, mesmo com a participação popular, a Lei Complementar nº 101 de 2000 deixa claro que a renúncia de receita não pode ser concedida arbitrariamente. O uso adequado da extrafiscalidade no ISS começa com a obediência às exigências orçamentárias: ao elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Art. 165, § 2º / CF), a administração municipal fará integrar à mesma, o Anexo de Metas Fiscais (Art. 4º, § 1º da

Lei 101 de 2000), em que serão estabelecidas metas anuais, contendo ainda o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita; o projeto de lei orçamentária anual constará em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais, deve acompanhar demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente da política extrafiscal que concede isenções ou benefícios de natureza financeira (Art. 165, § 6º / CF), estimando o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes (RODRIGUES, 2006).

6 LEI DO GATILHO (LEI ORDINÁRIA Nº 5392/2009)

Nos dias de hoje, onde a majoração dos impostos ocorre de maneira exorbitante, onerando desde as grandes empresas até a população, arrecadando sem fomentar a economia, houve uma idéia simples e ao mesmo tempo, revolucionária surgida na Região Sul do Brasil, que serve como uma aula de gestão pública para os agentes políticos da área federal, estadual e municipal.

A Prefeitura Municipal de Canoas/RS, localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre, criou a Lei do Gatilho (Lei nº 5.392/2009), de criação do Poder Executivo, ajustou a alíquota do ISS para 2,75%, onde, em outros tempos, os contribuintes pagavam alíquotas entre 3% a 5%.

Os princípios norteadores da lei supracitada são: o Princípio da Eficiência, da Legalidade, da Publicidade, da Razoabilidade e da Capacidade Contributiva.

A referida lei prevê a redução ou majoração da alíquota do ISS com base da variação na arrecadação real, com base no IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo). Se houver aumento na arrecadação, a alíquota é reduzida em 0,25%, ao passo que se houver redução na arrecadação, a alíquota é majorada em 0,25%, sempre observando as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em um primeiro momento, a arrecadação do ISS deste município registrou queda. Entretanto, conforme observado por Erik Farina, a receita municipal apresentou aumento na arrecadação, de forma gradual, e fechou os primeiros 12 meses com aumento de 17,9%, chegando a R\$ 47,8 milhões.

O ISS, apesar de a doutrina majoritária classificá-la como imposto fiscal (com o objetivo exclusivo de arrecadar e gerando recursos ao Estado), a Lei do Gatilho tem caráter extrafiscal, pois, além da verificação do aumento da arrecadação do ISS combinado a redução da alíquota, outros benefícios são perceptíveis: a diminuição da sonegação e a saída da informalidade. Somente mês de Outubro de 2010, 130 empreendedores saíram da informalidade na cidade, manobra que também foi facilitada pela expansão da rede de atendimento - o Escritório dos Empreendedores, outra medida pública elogiada pelo empresariado local.

"A lógica é aumentar a arrecadação com a contribuição de todos, de forma que a carga tributária fique mais leve para cada empreendedor. E assim criamos um círculo virtuoso.", explica o prefeito de Canoas, Jairo Jorge (PT).

Além dos benefícios ditos anteriormente, a Lei do Gatilho compõe um objetivo mais tático à prefeitura: transformar Canoas em um pólo de serviços da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Ainda há o fato de escritórios, consultórios e outros segmentos empresariais transferindo para Canoas ou optarem por ela no momento de abrir filiais, pelo fato da nova alíquota praticada pela Lei do Gatilho equivale à metade das registradas em Porto Alegre, conforme afirma a Prefeitura Municipal de Canoas. "Com a abertura de novos negócios, esperamos gerar mais emprego, renda e desenvolvimento ao município", diz Jorge.

Logo abaixo, a Lei do Gatilho (Lei nº 5.392/2009) na íntegra:

LEI Nº 5392, DE 23 DE JUNHO DE 2009
INSTITUI A POLÍTICA TRIBUTÁRIA DE GATILHO DO IMPOSTO SOBRE
SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISSQN) NO MUNICÍPIO DE
CANOAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Prefeito Municipal de Canoas. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte LEI:

Art. 1º Fica instituída a política tributária de gatilho do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) conforme o disposto nesta Lei.

Art. 2º A alíquota do ISSQN, para os fatos geradores ocorridos no período de 1º de julho de 2009 até 31 de dezembro de 2010, terá uma redução de 0,25 (vinte e cinco centésimos) na alíquota vigente dos seguintes serviços discriminados na lista constante no Anexo I, "A", da Lei nº 4.818, de 1º de dezembro de 2003:

I - no item 3, exceto o subitem 3.04;

II - nos itens 4 a 9, 13, 14, 16, 22 a 25, 27 a 40;

III - no item 10, apenas os subitens 10.06, 10.07, 10.08, 10.09 e 10.10;

IV - no item 11, apenas o subitem 11.01;

V - no item 12, exceto os subitens 12.03, 12.06, 12.09 e 12.12;

VI - no item 17, exceto os subitens 17.01 e 17.23.

Art. 3º A alíquota do ISSQN, para os serviços discriminados nos subitens 3.04, 17.01, 21.01 e 26.01 da lista constante no Anexo I, "A", da Lei nº 4.818, de 2003, será de 2,75% (dois vírgula setenta e cinco por cento) para os fatos geradores ocorridos no período de 1º de julho de 2009 até 31 de dezembro de 2010.

Art. 4º A partir do exercício de 2011, as alíquotas do ISSQN a que se referem os arts 2º e 3º desta Lei poderão sofrer alterações nos seguintes termos:

I - redução de 0,25 (vinte e cinco centésimos) na alíquota vigente, nos casos em que houver aumento real da arrecadação do ISSQN no período compreendido entre julho do ano anterior até junho do ano em curso, em comparação a julho do segundo ano anterior até junho do ano anterior;

II - acréscimo de 0,25 (vinte e cinco centésimos) na alíquota vigente, nos casos em que houver decréscimo nominal na arrecadação de ISSQN no mesmo período constante no inciso I deste artigo.

§ 1º Quando não se verificar alguma das hipóteses previstas nos incisos I e II deste artigo, a alíquota do ISSQN permanecerá inalterada.

§ 2º Em consonância com o art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias da Constituição Federal, a alíquota do ISSQN não poderá ser inferior a 2% (dois por cento).

§ 3º O acréscimo a que se refere o inciso II deste artigo, não ultrapassará a alíquota praticada antes da vigência desta Lei.

Art. 5º Para aplicação do disposto no art. 4º desta Lei, considera-se:

I - aumento real da arrecadação, o incremento na receita de ISSQN superior à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);

II - decréscimo nominal na arrecadação, a diminuição da receita arrecadada com o ISSQN sem levar em consideração índices inflacionários.

Parágrafo Único - No caso de descontinuidade do cálculo do IPCA, o Poder Executivo indicará o índice a ser considerado para fins de aplicação do disposto nesta Lei.

Art. 6º O Poder Executivo Municipal publicará, através de Decreto, a variação da receita a que se refere esta Lei em setembro de cada ano, para

fins de fixação da alíquota que será praticada durante todo o exercício seguinte.

Art. 7º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, vinte e três de junho de dois mil e nove (23.06.2009).

JAIRO JORGE DA SILVA
Prefeito Municipal

ROBERTA CAMINEIRO BAGGIO
Procuradora Geral do Município

MARIO LUIS CARDOSO
Secretário Municipal das Relações Institucionais

ROBSON ATHAYDES MEDEIROS
Secretário Municipal de Planejamento e Gestão

MARCOS ANTONIO BOSIO
Secretário Municipal da Fazenda

6.1 Lei do Gatilho em 2014 (Decreto nº 309/13)

Depois de 5 anos da criação da Lei Ordinária nº 5392/2009, houve sucessivas quedas de 0,25% na alíquota do ISSQN, exceto no ano de 2013, onde a alíquota de 2,25% fora registrada em 2012.

A partir de janeiro de 2014, a alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) caiu de 2,25% para 2% em Canoas. O decreto 309/13 fora publicado em Setembro de 2013, com base na lei 5392/09. A "Lei do Gatilho" prevê a redução do imposto de acordo com o desempenho da arrecadação. Lembrando que a alíquota de 2% vale atualmente para todos os tipos de serviços elencados no Anexo I da Lei Ordinária de nº 4818/2003, que estabelece normas para o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, excetuando o item 15 (que versa sobre serviços bancários) que mantém a alíquota de 5%.

Como lembra a repórter Eloá da Rosa, entre o primeiro semestre de 2009 e o primeiro semestre de 2013, a arrecadação teve crescimento nominal de 95,31% e real de 55,73% (descontada a inflação).

Em prol dessa diretriz desenvolvimentista, a arrecadação cresceu, apesar da mitigação da carga tributária, em decorrência da política de desenvolvimento do município que resultou na criação de novas empresa e dinamizando a economia, na avaliação do Secretário Municipal da Fazenda da Prefeitura de Canoas/RS, Marcos Bosio. Ele lembra, ainda, melhorias na administração do imposto, com a Nota Fiscal Eletrônica, na fiscalização e forma de relacionamento do imposto por meio eletrônico, na fiscalização e forma de relacionamento com os contribuintes, e a efficientização dos processos de cobrança. Como conseqüência, a inadimplência é mitigada

A seguir, o quadro comparativo da arrecadação do ISSQN antes da Lei do Gatilho ser criada em 2009 e a situação nos dias de hoje:

Quadro 1 – Comparação da arrecadação do ISSQN entre 2009 a 2013

Período	Arrecadação em milhões	Evolução em relação ao período anterior	Inflação no período	Aumento Real
2º semestre 2008 e 1º semestre 2009	40,5			
2º semestre 2009 e 1º semestre 2010	47,8	18,02%	4,84%	12,54%
2º semestre 2010 e 1º semestre 2011	70,7	47,92%	6,87%	38,42%
2º semestre 2011 e 1º semestre 2012	70,9	0,28%	4,92%	-4,41%
2º semestre 2012 e 1º semestre 2013	79,1	11,57%	6,70%	4,58
Evolução total no		95,31%	25,43%	55,73%

período				
----------------	--	--	--	--

Fonte: Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/115951>.

Quadro 2 - Comparação das Alíquotas de 2009 A 2014

PERÍODO	ALÍQUOTA
Até 1º semestre 2009	3%
2º semestre 2009 e 2010	2,75%
2011	2,5%
2012 e 2013	2,25%
2014	2%

Fonte: Disponível em < <http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/115951> >

A seguir, o Decreto 309/2013, que estabeleceu a alíquota do ISS para 2% a partir de 1º de Janeiro de 2014:

DECRETO Nº 309, DE 12 DE SETEMBRO DE 2013.

Apresenta a variação da receita a que se refere a Lei nº 5.392, de 23 de junho de 2009, e reduz alíquotas do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, para os fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2014.

O PREFEITO MUNICIPAL, no uso das atribuições que lhe confere o inciso IV do art. 66 da Lei Orgânica Municipal, Considerando o disposto no inciso I do art. 4º da Lei nº 5.392, de 23 de junho de 2009; a arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) no período compreendido entre julho de 2012 até junho de 2013, em comparação a julho de 2011 até junho de 2012, teve um aumento de 11,79% (onze vírgula setenta e nove por cento); a variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no período de julho de 2012 a junho de 2013, foi de 6,70% (seis vírgula setenta por cento); o processo nº 62075, de 28 de agosto de 2013, DECRETA:

Art. 1º Fica reduzida a alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) a ser praticada para os fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2014, em 0,25 (vinte e cinco centésimos) ficando em 2% (dois por cento), para os seguintes serviços discriminados na lista constante no Anexo I, "A", da Lei nº 4.818, de 1º de dezembro de 2003:

I – itens 3 a 9, 13, 14, 16, 21 a 40;

II – no item 10, apenas os subitens 10.06, 10.07, 10.08, 10.09 e 10.10;

III – no item 11, apenas o subitem 11.01;

IV – no item 12, exceto os subitens 12.03, 12.06, 12.09 e 12.12;

V – no item 17, exceto o subitem 17.23.

Art. 2º No que se refere ao art. 6º da Lei nº 5.392, de 2009, informa que a variação nominal da receita foi positiva em 11,79% (onze vírgula setenta e nove por cento), enquanto a sua variação real foi positiva em 4,77% (quatro vírgula setenta e sete por cento).

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, em doze de setembro de dois mil e treze
(12.9.2013).

Jairo Jorge da Silva
Prefeito Municipal

7 CONCLUSÃO

Os impostos, na maioria das vezes, possuem finalidade fiscal, sem olhar para o lado do contribuinte e mesmo arrecadando de forma exorbitante, não atende os anseios da população, oferecendo em contrapartida, serviços públicos de péssima qualidade, onde que, se o contribuinte não cumpre com a obrigação de honrar os tributos, sofrerá com o processo confiscatório de diversas modalidades.

Agindo com autonomia municipal, poder dado pela Constituição Federal, no que tange as competências legislativas de matéria tributária e podendo legislar no que lhe for conveniente, a Prefeitura Municipal de Canoas inovou o tratamento do Poder Público, aumentando o volume de recursos sem sangrar o bolso do contribuinte.

Enquanto em muitos lugares o povo sofre com a mão pesada do Estado, a Lei do Gatilho fora criada para justamente facilitar a vida do contribuinte prestador de serviço, seja ele pessoa física ou jurídica, reduzindo a alíquota do ISSQN conforme verificação de aumento real na arrecadação, sempre observando as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O uso da extrafiscalidade no ISS justifica, além de traduzir em desenvolvimento econômico, pauta-se na busca da igualdade social, sobretudo em relação às empresas de pequeno porte, as microempresas e aos prestadores de serviços na forma de pessoa física, que não possuem o mesmo poderio das grandes empresas.

Ainda há o objetivo em prol da Justiça Fiscal, onde todo mundo irá pagar menos quando todos pagarem.

A Lei do Gatilho, além de inovar na arrecadação, ela é uma aula de gestão pública, primando essencialmente pela eficiência, servindo de exemplo para outros gestores espalhados pelo Brasil.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. IPTU: progressividade. **Revista de Direito Público**, v. 23, n. 93, p.233-238, jan./mar., 1990.

ATALIBA, Geraldo; GONÇALVES, José Arthur. Crédito-prêmio de IPI: direito adquirido; recebimento em dinheiro. **Revista de Direito Tributário**, v.15, n.55, p.162-179, jan./mar., 1991.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. rev. e atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 26 jan. 2015.

_____. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º ago. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm>. Acesso em 26 jan. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 75.952/SP**, 2a T., rel. Min. Thompson Flores, j. 29-10-1973.

_____. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 748.786/RJ**, relator Ministro Eros Grau.

_____. **STF, 1º T. AgRAI 521470**, Carlos Britto, abr./09.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1837/SP**, 2a T., rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, j. 15-08-1990.

CANOAS. Lei nº 4818, de 1º de dezembro de 2003. Estabelece normas para o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, altera a lei nº 1943, de 10 de dezembro de 1979 e dá outras providências. **Leis Municipais**. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/a/rs/c/canoas/lei-ordinaria/2003/481/4818/lei-ordinaria-n-4818-2003-estabelece-normas-para-o-imposto-sobre-servicos-de-qualquer-natureza-issqn-altera-a-lei-n-1943-de-10-de-dezembro-de-1979-e-da-outras-providencias.html>> Acesso em: 26 jan. 2015.

CANOAS. **Lei nº 5392, de 23 de junho de 2009**. Institui a política tributária de gatilho do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza no Município de Canoas e dá outras providências. **Leis Municipais**. Disponível em: <**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**> Acesso em: 26 jan. 2015.

CANOAS. **Decreto nº 309, de 12 de dezembro de 2013**. Apresenta a variação da receita a que se refere a Lei nº 5.392, de 23 de junho de 2009, e reduz alíquotas do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, para os fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2014. Prefeitura Municipal de Canoas/RS. Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/uploads/paginadinamica/329843/DECRETO_309_2013_GATILHO.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2015

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. **Direito tributário: com anotações sobre direito financeiro, direito orçamentário e lei de responsabilidade fiscal**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. (Sinopses jurídicas; v. 16).

GRECO, Marco Aurélio. **Contribuições (uma figura sui generis)**. São Paulo: Dialética, 2000.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 19. ed. - São Paulo: Atlas, 2010.

MELO, Jose Eduardo Soares de. **Curso de direito tributário**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos Poderes, e histórico das Constituições**. 11. ed. São Paulo : Saraiva, 2011. (Sinopses jurídicas; v. 18).

PARANÁ. Tribunal de Justiça. **TAPR, 6ª C. Cível, AC - RN 142.187-4/PR**, Rel Juiz Anny Mary Kuss, DJPR de 03-03-2000.

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado; ESMAFE 2011.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**: completo. 4. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RODRIGUES, Juliano José. A extrafiscalidade tributária para o imposto sobre serviço como instrumento de desenvolvimento municipal. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, IX, n. 35, dez 2006. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1468>. Acesso em: jan 2015.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.