ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

GERMANO RIGOTTO
GOVERNADOR

PAULO MICHELUCCI RODRIGUES
SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA

JOSÉ ALBERTO REUS FORTUNATI
SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

GRUPO DE EDUCAÇÃO FISCAL ESTADUAL - GEFE

Sílvia Grewe - **Coordenadora**
Márcia Sartor Coiro – **Coordenadora Substituta**
Araí José Rohde
Bruno Amaral Lhullier
Carla Pagano Cancelli
Carlos Guilherme Pinheiro
Edemar Roque Castaman
Enio José de Carvalho
Josué de Souza Barbosa
Maria Loiry Dimonaco Zuquim
Marta das Graças da Silva Lopes
Vânia Maria Rodrigues Brito

Diagramação e Impressão
Assessoria de Imprensa e Comunicação Social
Secretaria da Fazenda do RS

Março / 2004

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7

MÓDULO 1- EDUCAÇÃO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA 9
1.1 INTRODUÇÃO 10
1.2 QUALIDADES DOS EDUCADORES 11
1.3 TEMAS TRANSVERSAIS 12
1.4 CIDADANIA 13
1.5 VALORES E CIDADANIA 14
1.6 COMO A CIDADANIA PODE SER EXERCIDA 15

MÓDULO 2- O ESTADO 17
2.1 INTRODUÇÃO E CONCEITOS 18
2.2 O PAPEL DO ESTADO 19
2.3 OS PODERES DO ESTADO: EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO 22
2.4 O ESTADO FEDERADO 23
2.5 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO 24
2.6 O ESTADO HOJE 25
2.7 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 26

MÓDULO 3 - FONTES DE RECEITA 31
3.1 A ORIGEM DOS TRIBUTOS 32
3.2 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL 34
3.3 AS ESPÉCIES DE TRIBUTOS 37
3.3.1 IMPOSTOS 37
3.3.2 TAXAS 38
3.3.3 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA 39
3.3.4 EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO 39
3.3.5 CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS 40
3.4 IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO 42
3.4.1 IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS ESTRANGEIROS - II 42
3.4.2 IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS NACIONAIS OU NACIONALIZADOS –IE . 43
3.4.3 IMPOSTO SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA – IR 43
3.4.4 IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI 44
3.4.5 IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES DE CRÉDITO, CÂMBIO, SEGUROS, OU RELATIVO A TÍTULOS OU VALORES MOBILIÁRIOS – IOF 45
3.4.6 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL – ITR 45
3.5 IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL 46
3.5.1 IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÕES DE SERVIÇO DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL E DE COMUNICAÇÃO – ICMS 46
3.5.2 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES – IPVA 47
3.5.3 IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO DE QUAISQUER BENS O DIREITOS – ITCD 47
3.6 IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS 48

3.6.1 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU 48
3.6.2 IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA – ISS 49
3.6.3 IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO INTER VIVOS, A QUALQUER TÍTULO, POR ATO ONEROSO, DE BENS IMÓVEIS, POR NATUREZA OU POR ACESSÃO FÍSICA, E DE DIREITOS REAIS SOBRE IMÓVEIS, EXCETO OS DE GARANTIA, BEM COMO CESSÃO DE DIREITOS E SUA AQUISIÇÃO – ITBI 49
3.7 REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS 50
3.7.1 REPARTIÇÃO INDIRETA 50
3.7.2 REPARTIÇÃO DIRETA 50
3.7.3 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF 51
3.8 PRINCIPAL FONTE DE RECEITA DOS ESTADOS 52

MÓDULO 4 - IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL E DE COMUNICAÇÕES - ICMS 55
4.1 INTRODUÇÃO 56
4.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS 56
4.3 PREVISÃO NORMATIVA DO ICMS 57
4.4 CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO ICMS 57
4.5 FATO GERADOR DO ICMS 60
4.6 CONTRIBUINTE DO ICMS 62
4.7 BASE DE CÁLCULO DO ICMS 64
4.8 ALÍQUOTAS DO ICMS 64
4.9 CRÉDITO FISCAL E A APURAÇÃO DO ICMS 66

MÓDULO 5 - DOCUMENTOS FISCAIS / EVASÃO FISCAL E O COMBATE À SONEGAÇÃO 69
5.1 OS DOCUMENTOS FISCAIS EXIGIDOS NAS OPERAÇÕES SUJEITAS AO ICMS 70
5.2 A EVASÃO FISCAL E O COMBATE À SONEGAÇÃO 72

MÓDULO 6 - O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PROCESSO DA DESPESA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 77
6.1 INTRODUÇÃO 78
6.2 DESPESA PÚBLICA 78
6.3 LEGISLAÇÃO 81
6.3.1 PLANO PLURIANUAL 81
6.3.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 82
6.3.3 LEI DO ORÇAMENTO ANUAL 82
6.4 PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA 84
6.4.1 LIBERAÇÃO 85
6.4.2 COTA DE LIBERAÇÃO 85
6.4.3 CRÉDITOS ADICIONAIS 85
6.5 LICITAÇÃO 87
6.6 CONTRATO ADMINISTRATIVO 88
6.7 CONVÊNIOS 88
6.8 EMPENHO 89

6.9 LIQUIDAÇÃO DA DESPESA **90**
6.10 PAGAMENTO DA DESPESA **91**

MÓDULO 7 - CONTROLE E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 93
7.1 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA **94**
7.1.2. CONTROLE INTERNO **94**
7.1.3 O SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO **94**
7.1.3.1 TRIBUNAIS DE CONTAS **95**
7.1.3.2 MINISTÉRIO PÚBLICO **96**
7.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL **96**
7.3 OBJETIVOS DA LRF **97**
7.4 PRINCIPAIS PONTOS DA LRF **100**
7.4.1 GASTOS COM PESSOAL **100**
7.4.2 OBTENÇÃO DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO **101**
7.4.3 DÍVIDA PÚBLICA **101**
7.4.4 METAS FISCAIS **102**
7.4.5 ALIENAÇÃO DE ATIVOS **102**
7.4.6 COMPENSAÇÕES **102**
7.4.7 ANO DE ELEIÇÃO **103**
7.4.8 TRANSPARÊNCIA **103**
7.4.9 PENALIDADES PELO DESCUMPRIMENTO DA LRF **104**

ANEXOS 105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 113
GLOSSÁRIO 115

APRESENTAÇÃO

Caros (as) Professores (as):

O Programa de Educação Fiscal Estadual, que foi instituído pela Lei Nº. 11.930, de 23 de junho de 2003, tem como objetivos:

- *Formar cidadãos conscientes quanto à função socioeconômica dos tributos;*
- *Levar conhecimentos aos cidadãos sobre a administração pública, arrecadação, aplicação e controle dos gastos públicos;*
- *Possibilitar o acompanhamento pela sociedade da aplicação correta dos recursos públicos;*
- *Estimular o recolhimento espontâneo dos tributos;*
- *Criar uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.*

A escola é, indiscutivelmente, um dos organismos básicos para bem formar o homem, colocando-o em condições de participar e contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da sociedade. Nada melhor do que a escola para despertar no educando a consciência da relevante importância de que se reveste o tema Educação Fiscal no atendimento das crescentes exigências de ordem econômico-social das nossas comunidades. Portanto, a implementação deste Programa deverá ocorrer basicamente por meio dos professores em sala de aula.

O Manual do Professor apresenta os temas essenciais a serem abordados na inserção da temática da Educação Fiscal, em todas as disciplinas escolares e necessários para a compreensão e conscientização da importância da Educação Fiscal. Para tanto, são abordados neste manual conceitos e informações sobre: educação, desenvolvimento social, cidadania, Estado, fontes de receita, ICMS, documentos fiscais, evasão fiscal, combate à sonegação, orçamento público, processo da despesa, controle da administração pública e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esperamos que o uso deste manual contribua para despertar o espírito de cidadania guardado em cada um de nós, buscando uma sociedade mais crítica e atuante.

Aos professores gaúchos, no seu nobre trabalho de revelar e transmitir cultura, a certeza de que o mesmo propiciará o desabrochar pleno das potencialidades dos nossos estudantes para o importante tema ***EDUCAÇÃO FISCAL****.*

Porto Alegre, março de 2004.

Grupo de Educação Fiscal Estadual

MÓDULO 1

EDUCAÇÃO, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E CIDADANIA

1.1 INTRODUÇÃO

Durante o último século, com a evolução da ciência e da educação, o mundo conheceu um desenvolvimento econômico sem precedentes. Hoje, estudos internacionais realçam a importância para a produtividade econômica de capital humano e, portanto, do investimento educativo.

O desenvolvimento humano é um processo que objetiva ampliar as possibilidades oferecidas às pessoas. Embora essas possibilidades sejam, em princípio, infinitas e evoluam com o tempo, em qualquer nível de desenvolvimento, três delas são consideradas as principais do ponto de vista das pessoas:

- ter vida longa e com saúde;
- adquirir conhecimento;
- ter acesso a recursos que permitam condições dignas de vida.

Outras potencialidades valorizadas são a liberdade, a criatividade e a capacidade de produzir, a dignidade pessoal e o respeito pelos direitos humanos.

O conceito de desenvolvimento humano é, então, muito mais amplo do que o de desenvolvimento econômico.

Sob esse ângulo, para enfrentar os grandes desafios de um mundo em transformações aceleradas, há que se lançar mão da educação como a principal estratégia para a formação de um cidadão que conviva com as exigências do pluralismo social e político.

> A educação é o processo pelo qual o indivíduo constrói o seu conhecimento, transformando-o em ações concretas, que evidenciarão o seu modo de ser. Enfocar a educação como resultado é analisar os fins de um processo educativo, momento em que o indivíduo elabora e reelabora seus conceitos assimilados em sua vida.

A aprendizagem é um processo intrínseco, que acontece de dentro para fora do indivíduo. Mas há uma conexão conceitual entre educação e aprendizagem: não há educação sem que haja aprendizagem.

A escola deve ser um espaço de construção de conhecimento e de reflexão das questões sociais urgentes e emergentes, proporcionando ao aluno situações de aprendizagem que possibilitem a sua participação no processo de construção da cidadania.

Para tanto, é necessário que a escola esteja atenta aos seguintes princípios:

- a aquisição e o domínio das destrezas e dos saberes fundamentais que constituem a base sobre a qual estão apoiadas as demais aprendizagens escolares;
- escola de qualidade é aquela que ensina a aprender;
- domínio da língua materna (falar, escrever e compreender) é a primeira condição para aprender a aprender.

A partir daí, podemos dizer que a educação está fundamentalmente ligada a dois aspectos: individual e social, pois ela se processa na sociedade, pela sociedade e para a sociedade.

> Não há grupo humano, por mais rudimentar que seja, que não empreenda esforços para educar suas crianças e seus jovens. É, pois, um processo universal, constante e contínuo, uma vez que tal fato social ocorreu e ocorrerá sempre.

É ainda um processo necessário, porque sem ele não haveria vida social, nem as aquisições culturais do grupo seriam transmitidas às novas gerações. Não é à -toa que os países mais desenvolvidos têm populações mais escolarizadas.

Por isso, o Programa de Educação Fiscal, em desenvolvimento pela Secretaria da Fazenda e Secretaria da Educação do Rio Grande do Sul, é um trabalho de educação, de informação, de motivação e de mobilização, destinado a construir e consolidar, na população, uma verdadeira consciência de cidadania, o que implica, também, uma consciência fiscal.

1.2 QUALIDADES DOS EDUCADORES

Ser professor é desenvolver qualidades pessoais, ou seja, a soma de algumas qualidades que lhe dêem condições mínimas de desencadear as ações educacionais, pois ao professor cabe a tarefa de educar.

O professor é a alavanca do futuro, o desenvolvimento e a permanência do processo educacional. Portanto, cabe ao professor pensar constantemente no tipo de homem que pretende formar e que transformações espera que ocorram na sociedade com ou por meio desse homem assim formado.

O professor só terá sucesso se estiver exercendo a sua arte, o seu talento. Portanto, a importância do envolvimento do professor em discussões sobre Ética, Arte, Filosofia, História, Antropologia e Sociologia é fundamental. Só a partir desse contexto haverá condições para que o grupo de educadores ajude a formar grandes cidadãos. Para desenvolver sua prática, os professores precisam também se desenvolver como profissionais e como sujeitos críticos da sua realidade.

Precisam poder situar-se como educadores e como cidadãos e, como tais, serem partícipes do processo de construção dessa nova cidadania, reconhecendo, os seus direitos e deveres, reciclando-se, valorizando-se profissionalmente.

Ele será cada vez menos um guardião de conceitos e passará a ser um facilitador da integração e da significação, no contexto do ensino, de conhecimentos acessíveis pelos mais diferentes meios.

Ao educador de hoje cabe:

* preparar e estimular o aluno a buscar novas formas de pensar, de procurar e de selecionar informações;

* apoiar o aluno na construção de seu jeito próprio de trabalhar com o conhecimento e de reconstruí-lo continuamente, atribuindo-lhe novos significados, ditados por seus interesses e necessidades;

* propiciar ao aluno situações de aprendizagem que possibilitem a sua participação no processo de construção da cidadania e de consciência de seus direitos e deveres como cidadão.

1.3 TEMAS TRANSVERSAIS

Nesse contexto, apresentam-se os temas transversais, um conjunto de conteúdos educativos que classicamente tinham sido desenvolvidos paralelamente ao currículo, e sempre partindo dos professores mais inquietos ou sensíveis, a alguns desses temas de programas educativos desenvolvidos por outros Ministérios, como os da Saúde, Meio Ambiente, etc., como parte de sua política.

Os temas transversais não têm como objetivo desbancar os conteúdos previamente fixados no currículo escolar. São, portanto, comuns a todas as áreas e disciplinas. Desde o princípio, insistiu-se que esses temas não são um “adendo” ao currículo, mas sim algumas “dimensões” em torno das quais se deve articular o currículo. Para levar adiante a transversalidade, é preciso ir construindo uma nova cultura acadêmica. O fato é que a transversalidade é um desafio muito importante.

Os temas transversais, isto é, a transversalidade, remete inexoravelmente à complexidade e à globalização do currículo. De fato, a tese da globalização não é nova, mas agora nos é apresentada com outros matizes, pois não só os conhecimentos se globalizam, mas também as dimensões ético-morais e uma maneira diferente de conceber a função de um novo paradigma, chamado paradigma sistêmico ou global, ecológico, complexo este que já está começando a afirmar-se em todos os ramos do saber e da cultura, como necessidade e como reação diante das insuficiências do paradigma mecanicista ou analítico, cartesiano, simplificador, o qual, durante séculos, vem dominando a cultura.

Essa situação reforça que o desafio dos temas transversais está na possibilidade, histórica, de fazer frente à concepção compartimentada do saber que caracterizou a escola dos últimos anos, e em "fazer educação", formar indivíduos autônomos e críticos, com um critério moral próprio e capaz de fazer frente aos problemas apresentados hoje pela humanidade.

Isso acontece porque, como muitos profissionais do ensino admitem, a transversalidade é uma opção ideológica que induz a novas propostas metodológicas, à medida que ajuda a dimensionar todo o processo em função dos aspectos que a comunidade educativa considera relevantes para a formação das novas gerações.

A educação para a cidadania requer, portanto, que questões sociais sejam apresentadas para a aprendizagem e a reflexão dos alunos.

1.4 CIDADANIA

Historicamente, a idéia de cidadania está embasada nos fundamentos da democracia. Foi a Grécia Antiga que deu os primeiros passos para oferecer os elementos significativos e que nortearão todos os desdobramentos oriundos do ato de ser cidadão.

Entretanto, organizar e definir a vida já era um fato existente na mais remota Antigüidade, está incorporado ao instinto de sobrevivência do Homem. Para isso, a conversa foi sempre a grande ferramenta da humanidade, estipulando o nível de organização política de uma determinada coletividade.

Em sua origem grega, cidadão se denominava o habitante da pólis que exercia a política, ou seja, participava das discussões de questões decisivas às pólis (organização, funcionamento e ordenamento jurídico), possuía direitos e deveres. Eram excluídos os escravos, as mulheres, os velhos e as crianças. Estes não possuíam cidadania. Apenas o

cidadão grego participava da democracia.

Na época medieval, a cidadania era exercida pelo rei, pelo clero e pela nobreza. As demais classes não possuíam direitos sociais, eram posses do rei.

No Estado Moderno, as revoluções sociais tinham por objetivo a busca de direitos para todas as classes sociais. Com o surgimento do Capitalismo, continua a divisão de classe social, só que agora mais difusa, pois todos são iguais perante a lei.

No Brasil, vivemos num Estado Democrático de Direito, no qual exercemos a democracia mediante a participação no debate público e possuímos cidadania.

Poderíamos conceituar cidadania como o livre exercício dos direitos e deveres, civis e políticos de um cidadão, com garantias constitucionais presentes na essência da formação do Estado brasileiro. É a base de uma sociedade radicalmente solidária, centrada na participação popular, na consciência política, propiciadora da capacidade humana de exigir seus direitos e de cumprir seus deveres.

Cidadania é o uso dos direitos civis e políticos por parte de um povo. Seu pleno exercício implica a igualdade de direitos e deveres perante a lei. Cidadania diz muito mais que mero direito político: "É participação crescente nos atos governamentais" (Jorge L. Borges).

CIDADANIA

Em outras palavras, corresponde ao direito dos membros de uma sociedade de interferir na própria legislação, ou seja, na formulação e na execução das leis. Em troca desse direito, o indivíduo se compromete a contribuir para o bem social da coletividade.

1.5 VALORES E CIDADANIA

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988 definiu:

∗ Que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil são (art. 3º da Constituição Federal):

- Construir uma sociedade, justa e solidária;
- Garantir o desenvolvimento nacional;
- Erradicar a pobreza e a marginalização;

- Reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- Promover o bem-estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

∗ Que os poderes constituídos, ou seja, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, são meios e não fins, que existem para garantir os direitos sociais e individuais;

∗ Que os fundamentos do Estado Democrático de Direito são (Art. 1º da Constituição Federal):

- a soberania;
- a cidadania;
- a dignidade da pessoa humana;
- os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa;
- o pluralismo político.

Esses são os fundamentos e os princípios. Longe de serem a expressão de realidades vigentes, trata-se de grandes objetivos a alcançar. É extensa a distância entre as formulações legais e a sua aplicação, assim como o é a distância entre os enunciados legais e a efetiva consciência e prática dos direitos por parte dos cidadãos.

Discutir a cidadania no Brasil de hoje significa apontar a necessidade de transformação das relações sociais, na dimensão econômica, política e cultural, para garantir a todos a efetivação do direito de serem cidadãos.

1.6 COMO A CIDADANIA PODE SER EXERCIDA

Formas de se exercer a cidadania:

∗ exigindo direitos e aceitando deveres;
∗ reclamando contra a ineficiência e o descaso das entidades oficiais;
∗ agindo contra a ineficiência e o descaso das entidades oficiais;
∗ reivindicando melhor qualidade de vida;
∗ desenvolvendo ações e posturas relacionadas ao cotidiano, como:

- jogar lixo em lugar próprio;
- respeitar as regras de trânsito;
- respeitar quem chegou primeiro na fila e estimular que outros o façam;

- usar sem desperdiço água, energia elétrica, combustível, alimentos ou qual quer material útil;
- não praticar ou favorecer suborno;
- não pagar ágio na compra de qualquer produto ou serviço;
- manifestar discordância ou insatisfação em relação a programas ou matérias deseducativas, agressivas e apelativas;
- pedir nota fiscal;
- pagar impostos;
- zelar pela preservação do meio ambiente;
- participar da solução de problemas em sua comunidade;
- eleger as prioridades e fiscalizar a correta aplicação dos recursos públi cos.

No Brasil, demorou-se a perceber a importância da Educação Fiscal. No início, as iniciativas eram quase que individuais, por parte de técnicos ligados à Receita Federal, ao Ministério da Fazenda ou a algum sistema tributário estadual. Depois, gradativamente, foram-se envolvendo outros organismos públicos e instituições diversas. Hoje, a Educação Fiscal é uma prioridade para a formação de cidadãos participativos e para melhorar a relação deles com o Estado.

MÓDULO 2

O ESTADO

2.1 INTRODUÇÃO E CONCEITOS

Pode-se conceituar Estado como uma instituição que tem por objetivo organizar a vontade do povo, politicamente constituído, dentro de um território definido, tendo como uma de suas características o exercício do poder coercitivo sobre os membros da sociedade. É, portanto, a organização político-jurídica de uma coletividade, objetivando o bem comum.

O Estado teria surgido da necessidade de se estabelecer um acordo entre os membros da sociedade, com o objetivo de dirimir os conflitos que se apresentavam num período mais primitivo, no tocante à divisão de bens.

Thomas Hobbes e Rosseau propunham que a vida só poderia ser compreendida como um “direito natural” da pessoa. Dessa forma, a sociedade deveria estar baseada em um contrato social, e todas as instituições políticas legitimadas repousariam no consentimento dos governados.

À medida que o desenvolvimento econômico acontecia, as sociedades tornavam-se mais complexas, passando a ocorrer um crescente processo de equalização social e, portanto, de descentralização da força material e da riqueza, aumentando a capacidade de organização política da sociedade como um todo. Aos poucos, os regimes políticos autocráticos deram lugar a regimes democráticos.

A cidadania expandiu-se e afirmou-se na sociedade à medida que os indivíduos adquiriam direitos e ampliavam sua participação na criação do próprio Estado.

Os direitos que constituem a cidadania são sempre conquistas, resultado de um processo histórico no qual indivíduos, grupos e nações lutam para adquiri-los e fazê-los valer.

A cidadania é também uma prática, por isso, sociólogos, antropólogos e educadores salientam a importância crescente dos movimentos sociais para a construção da cidadania, pela afirmação dos direitos sociais.

Assim, pode-se definir o Estado como uma estrutura política organizacional formada pelos seguintes elementos:

- poder político soberano;
- um povo, que se organiza de modo a formar a sociedade;
- um território, ou seja, uma base física sobre a qual se estende a jurisdição do poder soberano;
- um governo, por meio do qual se manifesta o poder soberano do Estado.

Poder político soberano	conjunto de normas e leis que regulam o convívio social.
Um povo	que se organiza de modo a formar sociedade e se subordina ao poder político.
Um território	um espaço geográfico, terrestre, aéreo e aquático sobre o qual se estende a jurisdição do poder soberano.
Um governo	por meio do qual se manifesta o poder soberano do Estado de caráter transitório, cuja responsabilidade é gerir a "coisa pública."

COISA PÚBLICA:

conjunto de bens públicos tangíveis (ex.: edifícios, investimentos) e intangíveis (ex.: educação, segurança pública).

Enquanto o Estado é permanente, o governo é transitório, porque os que ocupam os cargos governamentais devem, por princípio, pelo menos nas democracias, ser substituídos periodicamente de acordo com as preferências da sociedade.

Os sistemas de poder são considerados democráticos quando as elites dirigentes são livremente escolhidas pela sociedade (povo) para o exercício da governança e, além disso, quando o povo pode interferir nos processos de governo, promovendo o controle social da ação política, inclusive do comportamento ético dos dirigentes.

É na circulação de poder entre o Estado, por meio do Governo, e a sociedade que são analisados os aspectos referentes à democracia e à justiça.

Nesses termos, à medida que os governos conseguirem a aproximação entre o Estado que governam e a sociedade que representam, maiores serão as possibilidades de se consolidar padrões gerais de justiça e liberdades democráticas.

Sob essa perspectiva, o **Estado** e o **cidadão** estão em permanente condição de interação, mediada por sua vez, pelos governos, a quem cabe o papel preponderante de garantir processos democráticos e de justiça a todos.

2.2 O PAPEL DO ESTADO

Embora o aparato estatal tenha diminuído em decorrência das privatizações, o papel do Estado se expandiu com a ampliação de sua dimensão normativa e econômica, tornando-o a organização nacional central na transferência de recursos entre os diversos grupos sociais. Ressalta-se que atualmente o Estado manipula uma parte expressiva do PIB; fomenta e tributa; executa e delega serviços; regula a atividade econômica e cultural, produzindo e reproduzindo tanto a riqueza como a exclusão social. O dilema de legitimação que o Estado contemporâneo apresenta decorre de seu crescimento e de alastramento em todas as dimensões da vida pública e privada.

O Estado é indispensável pois é a única organização, operando em larga escala, capaz de conter os interesses privados, em limites socialmente razoáveis, e apta a intervir intensivamente sobre a coletividade, associando eficiência e eqüidade.

A sociedade cobra cada vez mais do Estado quanto à otimização de seu modo de agir e quanto à obtenção de resultados condizentes com os fins almejados pela comunidade.

É importante frisar que estas exigências são dirigidas, hoje em dia, não mais a um Estado qualquer, mas a um Estado Social e Democrático, comprometido em ser executor e fomentador da prestação de serviços coletivos essenciais.

O Estado tem um papel de regulador da vida pública do País, garantindo o bom funcionamento da lei e da ordem, providenciando assistência e amparo aos mais necessitados, fornecendo infra-estrutura onde ela é necessária e onde não há iniciativa privada disposta a fazê-la.

Ainda, tem o papel de proporcionar educação a toda a população, independente das condições econômicas e financeiras e de sua localização.

Em suma, o Estado tem o papel de disponibilizar a todos os cidadãos o acesso a todos os serviços indispensáveis a uma vida digna, independente da localização do sujeito, se em uma cidade grande ou em meio à floresta.

A ação do governo se dá através da política fiscal, que abrange as funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

A função alocativa ocorre quando são determinados o tipo e a quantidade de bens públicos que deverão ser oferecidos aos cidadãos, bem como o valor das contribuições de cada um. O Estado produz ou é responsável pela provisão do bem. Exemplo: energia elétrica.

O papel do **Estado** é complementar ao das empresas, outras vezes é concorrente. Freqüentemente, as empresas não estão dispostas, por exemplo, a levar um certo serviço a um pequeno grupo de pessoas que vivam isoladamente em uma região. Já o Estado tem a obrigação de fazê-lo.

A função distributiva é a atribuição que tem o governo de equilibrar a distribuição de renda na sociedade, para a qual são usadas as transferências de recursos financeiros, os impostos e os subsídios.

A função estabilizadora é a ação do Estado no sentido de manter o crescimento econômico e controlar a inflação. A manutenção da ordem é uma função primordial do Estado.

O fenômeno da obediência civil justifica-se como meio de manutenção da ordem e o controle da violência. Ao Estado cabe a resolução dos conflitos individuais, com ampliação da justiça e imposição de sanções, exercendo a sua função coercitiva, inclusive com a utilização da força e de armas para proteger seus subordinados e os bens públicos.

Seja como for a atuação do Estado, ele necessita de recursos para fazer seu trabalho e esses não estão facilmente disponíveis para quem quer que seja. Para manter a ordem e as demais funções, é essencial, para o Estado a obtenção de recursos. Nesse sentido, são cobrados tributos da população – pessoas físicas – e das empresas situadas em seu território – pessoas jurídicas. Essa cobrança é uma de suas principais atribuições constitucionais, já que as demais atribuições, que são conferidas ao Estado, só podem ser concretizadas, de fato, a partir da obtenção de recursos advindos da arrecadação de tributos.

De forma bastante simplificada, estes objetivos definem o Estado de Bem:

GARANTIR OS DIREITOS COLETIVOS E INDIVIDUAIS

ORDENAR AS RELAÇÕES DE TRABALHO E EMPREGO

ORGANIZAR OS ESPAÇOS TERRITORIAIS TERRESTRE, AÉREOS E MARÍTIMOS

DAR BASE DE SUSTENTAÇÃO PARA AS TRANSAÇÕES FINANCEIRAS; PATRIMONIAIS, COMERCIAIS E DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ESTABELECER E COBRAR TRIBUTOS E ADMINISTRAR OS RECURSOS

ORGANIZAR O QUADRO ADMINISTRATIVO

PROMOVER O BEM-ESTAR SOCIAL

GARANTIR RENDA MÍNIMA, ALIMENTAÇÃO, SAÚDE, EDUCAÇÃO

2.3 OS PODERES DO ESTADO: EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO

A separação dos poderes do Estado foi um tema inicialmente abordado por Locke e posteriormente aprofundado por Montesquieu. Segundo esses pensadores, a divisão dos poderes poderia oferecer uma forma de controle de poder, sendo esta a forma mais eficaz encontrada pelo Estado para dissolver o poder abusivo de seus governantes, sem desintegrar a ordem social.

Nessa perspectiva, três Poderes integram o Estado brasileiro: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, cada um, com suas respectivas funções.

Legislativo ➡ cabe fazer as leis, aperfeiçoá-las e revogá-las

Executivo ➡ cabe aplicar as leis, assegurar a ordem interna e a defesa externa, assim como conduzir as relações internacionais.

Judiciário ➡ cabe julgar e punir as transgressões às leis e arbitrar dissídios da ordem civil à luz da legislação estatuída.

No caso brasileiro, a Constituição estabelece a representação dos poderes nos três níveis de governo, conforme quadro abaixo:

Níveis de Governo	Poderes		
	Legislativo	Executivo	Judiciário
União	Congresso Nacional (composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados	Presidente Vice-Presidente Ministros	Supremo Tribunal Federal Tribunais Superiores Juízes Federais
Estados	Assembléia Legislativa (Deputados)	Governador Vice-Governador Secretários	Tribunal de Justiça Tribunal de Alçada Juízes Estaduais
Municípios	Câmara Municipal (Vereadores)	Prefeito Vice-Prefeito Secretários	Não possuem. Funcionam representações da Justiça Federal e Estadual

2.4 O ESTADO FEDERADO

Outro sistema de desconcentração de poder é o sistema federativo. O Estado Federado é constituído pela união de vários Estados-Membros e organizado em níveis de governo. A Constituição brasileira de 1988 instituiu uma peculiar forma de sistema federalista. A federação brasileira é composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, possuindo, assim, três esferas de governo. Ao incluir o Município como um ente federativo, a Constituição criou uma situação ímpar.

Os Estados-Membros, Municípios e o Distrito Federal não possuem soberania externa e são representados pela União. Em compensação, possuem autonomia política e administrativa e podem ter a sua própria Constituição ou Lei Orgânica Municipal, leis ordinárias, etc., desde que estas não firam os princípios da Constituição Federal, lei máxima do País. Caso as normas constitucionais estaduais venham a extrapolar seus limites, serão declaradas inconstitucionais. O guardião da Constituição brasileira é o Supremo Tribunal Federal – STF.

O Estado Federado organiza-se, pois, segundo dois princípios:

A	B
princípio da autonomia que faz de cada Estado-Membro um sistema político completo e independente.	**princípio da participação** pelo qual os Estados-Membros intervêm diretamente nas deliberações conjuntas e participam do exercício da soberania.

Existem atribuições de competência privativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e atribuições compartilhadas entre esses entes.

Desse modo, cada um dos Estados-Membros pode mover-se livremente, desde que se limite à esfera da competência que lhe é atribuída pela norma constitucional comum a todos, a Constituição Federal. Para isso, tanto a União como cada um dos Estados-Membros possui sua própria Constituição, suas próprias leis ordinárias e seus próprios Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), constituindo um sistema político completo.

Os Estados-Membros atuam politicamente no âmbito da União por meio de representação parlamentar no Senado Federal.

Os cidadãos fazem-se representar, no âmbito da União, por meio da Câmara dos Deputados.

A União dispõe também de tribunais superiores, cuja jurisdição se estende aos Estados-Membros, e de uma corte de justiça federal, destinada, entre outras atividades, a arbitrar os litígios entre a União e os Estados-Membros e destes entre si, de maneira a operar o equilíbrio da ordem federativa.

Nos casos previstos pela Constituição, a União poderá intervir nos Estados e no Distrito Federal, os Estados poderão intervir em seus Municípios.

Por outro lado, os cidadãos estão sujeitos à observância tanto da legislação federal como das leis específicas dos Estados-Membros a que pertencem, além das leis municipais.

2.5 ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

O Estado, nas suas diversas esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), no âmbito de suas competências e no exercício de sua autonomia política, administrativa e financeira, exerce uma atividade financeira.

Essa atividade financeira consubstancia-se na procura de meios que possam satisfazer às necessidades públicas que, na maioria das vezes, são infinitas: saúde, educação, habitação, saneamento, transportes, segurança, urbanismo, justiça e uma infinidade de outras aspirações sociais.

Não se pode negar que a humanidade, de um modo geral, melhorou suas condições de vida, fato este manifestado pelo aumento da perspectiva de longevidade. Pode-se dizer que esse resultado seja decorrente do progresso da ciência, no entanto não teria sido alcançado sem a decisiva participação do Estado, enquanto instituição.

A aspiração a uma vida digna, inerente a qualquer ser humano, impele o Poder Público continuamente a aumentar a oferta de bens e serviços que proporcionem a melhoria do padrão de vida da população.

2.6 O ESTADO HOJE

Como organização social criada para a busca do bem-estar da sociedade a que serve, o Estado é imprescindível e insubstituível.

O Estado, com a Revolução Industrial, já apresentava tendência para o aumento da interferência na vida econômica e social. A crise de 1929 demonstrou a fragilidade do mercado, com graves prejuízos sociais. Surgiu então o Estado Capitalista e, mais tarde, o Estado Social, com o aumento do assistencialismo.

A partir dessa época, o Estado passa a ter uma superestrutura e sobrecarrega-se com muitas empresas que se tornam ineficientes e deficitárias, com um sistema de assistência social cujos recursos vão escasseando.

Em meados do século XX, houve o confronto de duas fortes correntes: o Keynesianismo, que prega maior participação do Estado na economia, e o Monetarismo, que defende a economia de mercado como solução natural dos problemas sociais.

Em 1970, a crise do Estado fortalece o mercado. Os países em desenvolvimento tentaram ignorá-la, mas não era possível isolar-se desse movimento, já então mundial.

Com o advento da grande crise do Estado, surgiram discussões sobre o tamanho ideal do Estado, quais seriam as reais e ideais funções do Poder Público, se o Estado deveria intervir efetivamente na economia ou deixar que o próprio mercado atuasse na busca do equilíbrio e na geração dos resultados desejados pela sociedade.

Disputas entre os três níveis de governo, com a promulgação de sucessivas constituições, ora beneficiaram os Estados, ora os Municípios, ora centralizaram ainda mais os poderes da União.

A luta constante por maior poder de tributar, por maior fatia da receita pública e pela definição das responsabilidades de áre-

as de atuação cria relações conflituosas entre os entes federados; não existe um pacto federativo forte que garanta convergência no esforço pelo bem comum. Quanto ao tamanho, questiona-se sobre o Estado mínimo ou o Estado necessário. Não se deseja um Estado gigantesco nem o Estado mínimo, mas, sim, o Estado necessário, adequado às suas responsabilidades. Espera-se um Estado capaz de gerir, em ordem e no respeito à lei, um país socialmente mais sadio.

Um ponto de muita discussão é se o Estado deve continuar atuando no setor produtivo ou sair dessa área, desestatizando empresas públicas. Hoje, o mundo todo passa por um processo de desestatização, mas existem fortes correntes contrárias a essa tendência.

O Estado deve, primeiramente, restabelecer o pacto federativo, delimitando as áreas de atuação de cada um de seus níveis, as competências legislativas e a participação dos entes federados no produto da arrecadação de recursos.

Como segundo item, deve ser reduzido o grau de regulação do Estado, limitando-se sua atuação às áreas de concessões e de monitoramento do mercado.

O terceiro aspecto a ser considerado diz respeito aos ajustes financeiros que permitam o desenvolvimento das funções do Estado e a acumulação de reservas financeiras para aumentar sua capacidade de investimento em áreas socialmente estratégicas. É imprescindível a realização de uma reforma administrativa que aumente a capacidade de atendimento às demandas da sociedade. Para isso, necessita-se de uma estrutura administrativa adequada e de um corpo funcional capacitado e ajustado.

PRECISAMOS DE UM ESTADO:

⇩

- **COM GERENCIAMENTO MODERNO E COM RESULTADOS**
- **PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE**
- **CONTROLE SOCIAL**

Embora se discuta muito o Estado – seu tamanho e suas funções –, o modelo adotado é basicamente o mesmo em qualquer parte do mundo. As discussões devem referir-se ao comportamento do homem político, do homem como governante.

As mudanças devem ocorrer tanto no Estado, em sua forma de funcionamento, como também na sociedade, na postura do cidadão que exercite seus direitos e cumpra seus deveres, exerça o controle social sobre a ação dos governantes e contribua para a obtenção de melhores resultados na ação estatal.

Finalmente, é necessária a conquista de apoio popular que dê legitimidade ao governo e possibilite uma interação proativa entre os três Poderes.

Deseja-se um Estado normativo, concedente, autorizativo, fiscalizador, além de promotor e regulador do desenvolvimento. Iniciado o processo de mudança do Estado e da sociedade, estabelecer-se-á uma situação de força contínua que tornará irreversível esse movimento.

A proposta é ter um cidadão consciente, capacitado a entender o Estado, seu funcionamento e as ações de todos os componentes de sua estrutura, e que possa avaliar a atuação dos dirigentes públicos quanto à propriedade e à adequação das aplicações dos recursos.

É necessário capacitar o cidadão para analisar a relação custo/benefício de cada aplicação, a fim de que se obtenha o maior retorno social possível, sempre tendo em vista o beneficio da população mais carente, elevando o bem-estar de todos e atenuando as desigualdades sociais.

A reforma do Estado exige uma administração pública ágil e competente, centrada na eficiência e na qualidade dos serviços públicos. Isso implica o desenvolvimento de uma cultura gerencial com ênfase nos resultados. As ações do Estado devem ter metas bem definidas, focalizando a busca de resultados.

O Estado deve ser empreendedor na identificação de vocações, de novas oportunidades para o crescimento econômico e de potenciais benefícios sociais para a população. O foco principal do Estado é o cidadão, seu único cliente. Sua atuação será valorizada no momento em que a sociedade experimentar avanços na melhoria do bem-estar.

Nessa perspectiva, exigir-se-á grande esforço das instituições na rigorosa profissionalização do serviço público, para adequá-lo a um novo padrão de gestão pública. Este será o aporte para novas formas de parceria com a sociedade civil, novos modelos de descentralização e novas concepções e práticas de gestão.

Esse referencial demanda um novo perfil do servidor público, com ênfase na criatividade, na capacidade de decisão, no desempenho de novas funções e na habilidade para desenvolver trabalhos em equipe.

2.7 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Por administração pública compreende-se o conjunto de agências e de servidores profissionais que são mantidos pelo setor público e que tem o objetivo de gerir a coisa pública. A administração pública deve expressar o compromisso do Estado com a segurança, o bem-estar social e o exercício da cidadania.

A Administração Pública é constituída pela:

Administração Indireta	Administração Direta
(autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).	(entidades estatais, como a Presidência da República, as secretarias estaduais e municipais);

As atividades dessas agências e servidores devem ser realizadas em conformidade com aquilo que a lei estabelece e de acordo com os princípios constitucionais que regem a administração pública.

A Constituição brasileira estabelece, no artigo 37, que as atividades desenvolvidas pela Administração Pública devem obedecer aos seguintes princípios:

Legalidade	obediência à lei
Publicidade	visibilidade e transparência das ações públicas;
Impessoalidade	inexistência de preferências, privilégios ou diferenciações que não sejam previstos na lei
Moralidade	princípios éticos de justiça e probidade
Eficiência	os atos da Administração Pública devem atender aos interesses públicos, beneficiando diretamente a sociedade

A Administração Pública responde pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Os danos causados ao particular por agente público e indenizáveis pela Administração poderão ser tanto materiais como morais. O agente causador poderá ser responsabilizado pela Administração, regressivamente, se tiver agido com dolo ou com culpa.

Diz-se que houve dolo quando o ato, contrário à lei, é praticado com vontade livre e consciente e o agente assumiu o risco de produzir os seus resultados.

A conduta será culposa quando o dano resultar de ação ou omissão voluntárias do agente que, entretanto, não quis o resultado, produzido por imprudência, negligência ou imperícia:

a) imprudência – consiste em agir sem reflexão, de forma intempestiva, ou seja, em praticar uma ação sem a necessária cautela;

b) negligência – atuação descuidada e desleixada, ou seja, com falta de atenção ou de zelo em momento ou situação que o requeria;

c) imperícia – é a falta de conhecimentos técnicos, teóricos ou práticos, necessários ao exercício da profissão, da função, da arte ou do ofício.

MÓDULO 3

FONTES DE RECEITA

3.1 A ORIGEM DOS TRIBUTOS

A palavra tributo vem do latim "*tributu*" e significa o que se paga a outrem, como dependência. Inicialmente, nas sociedades primitivas, os tributos eram presentes ou ofertas voluntárias ao líder (chefe, guerreiro, político ou religioso) e a seu grupo. Quando as exigências, cada vez maiores, do líder e do seu grupo, já não podiam mais ser sustentadas apenas pelos membros de seu clã, ele e seus súditos lançavam-se à conquista de meios para consegui-los junto às tribos vizinhas e lhes impunham, também, contribuições obrigatórias.

Assim nasceu o tributo. O que de início era apenas a prestação de serviços pessoais, o pagamento de rendas das propriedades privadas do soberano, o tributo exigido dos vencidos ou o saque sobre as populações dominadas foi aos poucos sofrendo transformações. O texto mais antigo encontrado, a respeito da cobrança de tributos na Antigüidade, é uma placa de 2.350 a.C., em escrita cuneiforme.

Ao longo do tempo, o tributo foi utilizado para sustentar os luxos do soberano e os de sua corte, para armar exércitos, para construir os suntuosos castelos, etc. Na Idade Média, os tributos eram cobrados como se fossem obrigações ou dádivas dos servos para com os seus senhores.

Na França de Luís XIV, o povo, onerado pelas constantes majorações tributárias, acabou por reagir violentamente, na Revolução Francesa (1789).

No Brasil, durante a época colonial, Portugal cobrava o "quinto" sobre os metais e as pedrarias, o "dízimo" sobre o pescado e a colheita de todos os produtos e os "direitos alfandegários" (em geral, 10% do valor), que incidiam sobre toda mercadoria importada ou exportada.

A forma mais típica de tributo, todavia, nasceu na época das Capitanias Hereditárias, quando praticamente teve início a cobrança do Imposto de Consumo, que sucessivamente atingiu o açúcar, o fumo, a aguardente e a carne.

A tributação foi aumentando até que, a partir de 1808, cada serviço que se instituísse no País impunha a criação de um novo tributo, na modalidade que hoje denominamos taxa.

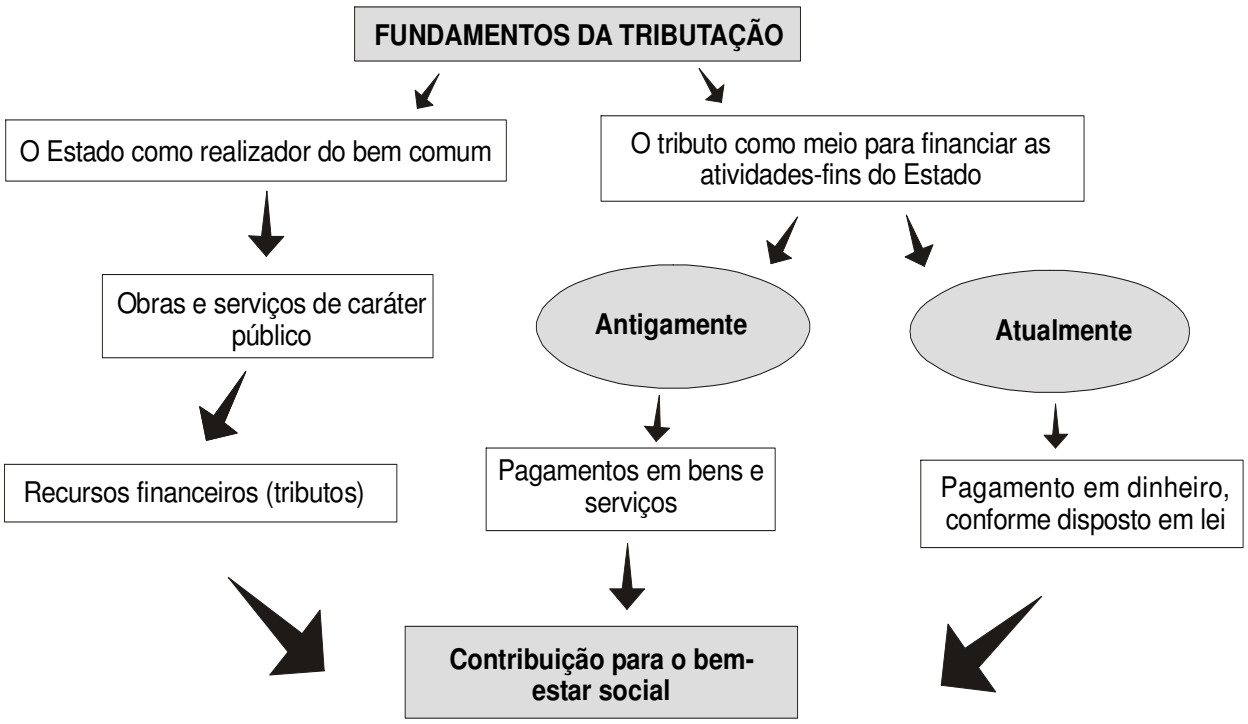
Foi somente após a decretação do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 que foram traçados os limites e os fundamentos do Direito Tributário Nacional. A partir de então, sucederam-se as disposições que criaram, alteraram e suprimiram tributos, modificando as competências tributárias.

Com a evolução das concepções de Estado e a criação de novas cartas constitucionais, os tributos passaram a ser definidos tendo em vista o bem-estar social. Cada vez mais, foram sendo criadas leis para definir a aplicação social dos recursos arrecadados com os tributos.

Com a evolução das concepções de Estado, os tributos passaram a ter o objetivo de propiciar o bem-estar social.

Hoje, o tributo desempenha um papel fundamental como instrumento de justiça social e de diminuição das diferenças econômicas entre classes (além, é claro, de financiar as atividades estatais).

Vejamos no Organograma abaixo os Fundamentos da Tributação:



3.2 O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

De acordo com o Código Tributário Nacional:

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.

*Explicando melhor o que é **tributo**:*

"toda prestação pecuniária compulsória"	todo pagamento obrigatório ao Estado
"em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir"	o pagamento é efetuado em dinheiro, mas a lei poderá admitir que ele seja feito por meio de algo de valor equivalente à moeda, ou nela conversível
"que não constitua sanção de ato ilícito"	tributo não é penalidade por infração; multa, sim, constitui sanção pecuniária decorrente de ato ilícito
"instituído em lei"	sem lei que o institua não existe tributo
"cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada"	a cobrança deve ser realizada conforme determina a lei, não comportando discricionariedade do administrador público

Competência Tributária *é o poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de instituir tributos de acordo com as normas do Direito Tributário.*

Características dos tributos:

- são devidos a um ente público (União, Estado ou Município);
- têm fundamento jurídico no poder soberano do ente tributante;
- sua finalidade é obter meios para o atendimento às necessidades financeiras do Estado.

OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA:

*A **obrigação tributária** pode ser conceituada como o poder jurídico, por força do qual o Estado pode exigir de uma pessoa física ou jurídica uma prestação pecuniária nas condições previstas em lei.*

Em termos jurídicos, uma obrigação consiste em determinada pessoa (devedora) estar obrigada a satisfazer à outra (credora) uma prestação consistente em entregar alguma coisa (dar), ou em praticar certo ato (fazer), ou, ainda, em se abster de certo ato ou fato (não fazer), sobe pena de sanção.

As obrigações tributárias são de duas espécies:

Obrigação principal

consiste no pagamento do tributo, penalidade e acréscimo. Surge com o fato gerador e extingue-se ao mesmo tempo em que é extinto o crédito tributário. É obrigação de dar (no caso, em dinheiro).

Obrigação acessória

significa exigência feita pela legislação, no sentido de o sujeito passivo fazer ou deixar de fazer algo (prestações positivas ou negativas), com o propósito de permitir o controle da arrecadação e a fiscalização dos tributos. É obrigação de fazer ou não fazer. Se não cumprida, transforma-se em obrigação principal no tocante à penalidade (multa).

Elementos da Obrigação Tributária:

- Fato Gerador
- Sujeito Ativo
- Sujeito Passivo
- Objeto

Fato gerador de um tributo é a situação definida em lei como necessária e suficiente para fazer surgir a obrigação de pagá-lo. A ocorrência do fato gerador é indispensável para o surgimento da obrigação tributária.

Por exemplo: a percepção de salários e aluguéis é fato gerador do Imposto de Renda (imposto federal); a saída de mercadorias de um estabelecimento comercial é fato gerador do ICMS (imposto estadual); a propriedade de um imóvel em perímetro urbano é fato gerador do Imposto Predial e Territorial Urbano (imposto municipal).

Por conseguinte, a ocorrência do fato gerador previsto em lei é indispensável para o surgimento da obrigação tributária.

Outros exemplos: a circulação de mercadoria é fato gerador do ICMS; a propriedade de um automóvel é fato gerador do IPVA; o ato de auferir renda é fato gerador do Imposto de Renda.

São credores de tributos: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, porque somente esses Órgãos têm **competência legal** para instituí-los, os quais se constituem em recursos para promover o bem-estar social.

Portanto, os tributos podem ser federais, estaduais e municipais. Exemplos de alguns deles:

a) Federais: sobre a renda, a exportação, a importação, a propriedade rural, os produtos industrializados, etc.

b) Estaduais: sobre a circulação de mercadorias e serviços, transmissão *causa mortis* e doação, propriedade de veículos automotores e outros.

c) Municipais: sobre a propriedade predial e territorial urbana, transmissão *inter vivos* de bens imóveis, serviços de qualquer natureza, etc.

Entre os credores de tributos estão o Estado do Rio Grande do Sul e as Prefeituras Municipais. Portanto, as pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), que têm competência para instituir e arrecadar tributos, são os **credores** do tributo ou **sujeito ativo** da obrigação tributária.

Por outro lado, todas as pessoas que são obrigadas a pagar tributos são os **devedores** do tributo ou **sujeito passivo** da obrigação tributária.

Pode-se dizer que **Sujeito Ativo da Obrigação Tributária** é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento; e **Sujeito Passivo da Obrigação Tributária** é a pessoa obrigada ao pagamento do tributo ou da penalidade pecuniária, pessoa esta que reveste a condição de contribuinte ou responsável.

Por exemplo, o dono de um supermercado, sujeito ao pagamento mensal do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICMS) ao Governo do Estado, é o **devedor** do tributo, ou seja, o **Sujeito Passivo**, e o Governo do Estado que o exige é o **credor**, ou **Sujeito Ativo**.

3.3 AS ESPÉCIES DE TRIBUTOS

O Código Tributário Nacional prevê três espécies de tributo:

- **Imposto**
- **Taxa**
- **Contribuição de melhoria**

De acordo com alguns doutrinadores, há ainda duas outras espécies de tributos:

- **Empréstimo compulsório**
- **Contribuições especiais**

3.3.1 IMPOSTOS

O imposto é uma exigência que independe de uma atuação estatal específica. Significa uma retirada da parcela da riqueza pessoal de cada um para o benefício da sociedade, sem que, em contrapartida, haja por parte do Poder Público a obrigação de prestar este ou aquele serviço, ou realizar aquela obra.

O imposto é a quantia em dinheiro legalmente exigida pelo Poder Público que deverá ser paga pela pessoa física ou jurídica, a fim de atender às despesas feitas no interesse comum, sem levar em conta vantagens de ordem pessoal ou particular.

O cidadão comum costuma designar imposto como toda e qualquer exigência advinda do Poder Público. Em tempos idos, até poderia ser assim. No entanto, atualmente, em termos técnicos, o conceito de imposto é mais restrito. Destina-se ao atendimento às necessidades públicas gerais.

Os Impostos podem ser Diretos ou Indiretos, Progressivos ou Regressivos.

Direto

É aquele em que a pessoa paga (contribuinte de fato) é a mesma que faz o recolhimento aos cofres públicos (contribuinte de direito)
Exemplo: **IRPJ, IRPF, IPVA, IPTU**

Progressivo

É aquele cujo percentual aumenta de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Existem alíquotas diferenciadas que aumentam à medida em que os rendimentos ficam maiores.
Exemplo: **IRPF, IRPJ.**

IMPOSTO

Indireto

É aquele em que o contribuinte de fato não é o mesmo que o de Direto. O exemplo clássico é o ICMS. É falsa a idéia de que o comerciante é sempre quem paga esse imposto. Em geral, ele simplesmente recebe do consumidor e recolhe ao Estado o imposto que está embutido no preço da mercadoria vendida.
Exemplo: **ICMS, IPI, ISS**

Regressivo

É aquele que não considera o poder aquisitivo nem a capacidade econômica do contribuinte. Com isso, quem gasta praticamente tudo o que ganha no consumo de produtos, como é o caso de muitos assalariados, proporcionalmente contribui mais do que aqueles que têm possibilidade de poupar ou de investir.

3.3.2 TAXAS

Taxa é o tributo cobrado pelo Estado, em razão dos serviços públicos prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, para seu uso particular ou por interesse individual específico. A taxa é um tributo que exige a atuação estatal direta em relação ao contribuinte. Seu pagamento representa a contrapartida de determinado serviço prestado pelo Poder Público.

Taxas podem ser cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, desde que efetuada a prestação de serviço que dá sustentação ao seu fato gerador. O valor da taxa está limitado ao custo do serviço. Classificam-se em:

Taxas de Polícia

quando decorrem do exercício do poder de polícia pelo ente estatal (ex.: fornecimento de alvará de licença de localização e funcionamento, alvará de construção, etc.);

Taxas de Serviços

quando decorrem de serviço público específico e divisível utilizado pelo contribuinte ou posto à sua disposição, quando compulsória a sua utilização (ex.: coleta de lixo, iluminação pública, taxa de retirada de documento, como a identidade e a carteira de motorista).

3.3.3 CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

A contribuição de melhoria (pouco utilizada ultimamente) pode ser cobrada dos proprietários de imóveis beneficiados pela construção de obras públicas.

Exemplo: calçamento, asfaltamento, saneamento, iluminação, etc.

Os tributos podem ser de competência comum ou privativa.

IMPOSTOS

Tributos que não estão vinculados a uma prestação de serviço específica

COMPETÊNCIA PRIVATIVA
Cada imposto é de competência específica de um ente tributante.
Dessa forma, por exemplo, se aos Estados compete instituir e arrecadar o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, a sua omissão não autoriza a União ou os Municípios a instituí-los.

COMPETÊNCIA COMUM

Podem ser instituídas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

TAXAS E CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA
Tributos que estão vinculados a uma prestação de serviço concreto

3.3.4 EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO

Este tributo só pode ser instituído pela União nas hipóteses de:

- despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou de sua iminência, sem que seja observado o princípio da anterioridade da lei;
- para investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observando-se, nesse caso, o princípio da anterioridade.

O exemplo mais notório é o empréstimo compulsório cobrado sobre a gasolina, em 1987. Não é da tradição brasileira a cobrança desse empréstimo.

3.3.5 CONTRIBUIÇÕES ESPECIAIS

Outras contribuições, exigidas compulsoriamente da sociedade, classificam-se em:

a) contribuições sociais;

b) contribuições de interesse de categorias profissionais;

c) contribuições de interesse de categorias econômicas.

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL

A contribuição social é a fonte de financiamento do sistema de seguridade social, responsável pelos serviços prestados pelo Estado em decorrência dos direitos sociais inseridos na Constituição Federal.

A competência para a instituição de contribuições sociais é exclusiva da União, ressalvada a possibilidade de Estados e Municípios instituírem contribuição social, descontada de seus servidores, para o custeio de sistemas de previdência e de assistência social.

Entre as contribuições sociais existentes no País, encontram-se: FGTS, PIS, PASEP, FUNRURAL, COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), etc.

CONTRIBUIÇÃO DE INTERESSE DE CATEGORIAS PROFISSIONAIS

São contribuições instituídas no interesse de categorias profissionais com profissões legalmente regulamentadas. Destinam-se ao custeio das atividades de controle, fiscalização e disciplina do exercício profissional.

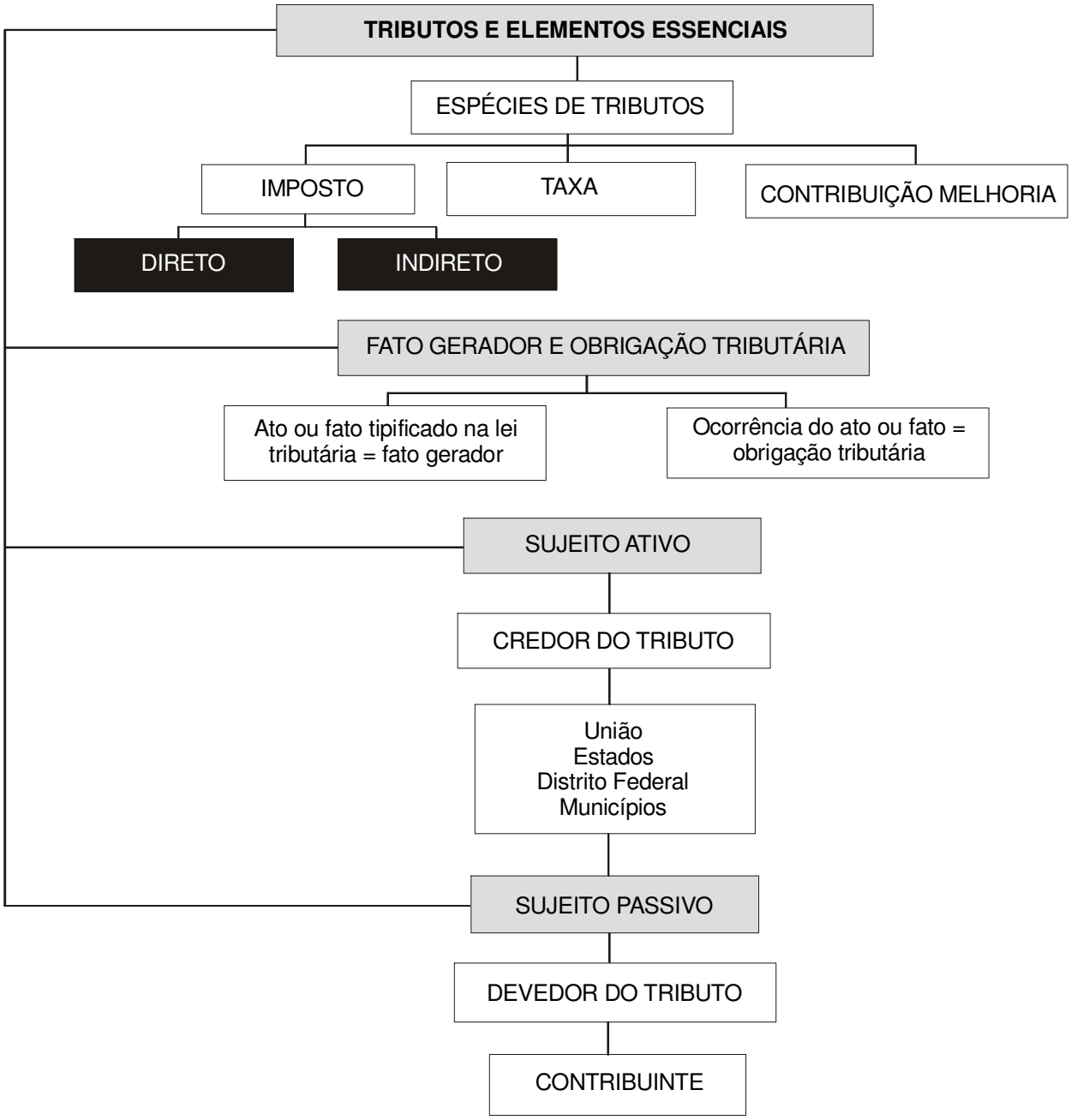
Classificam-se aqui as anuidades cobradas pelos Conselhos Federais, por meio dos Conselhos Regionais, de categorias profissionais como: advogados, engenheiros, contabilistas, assistentes sociais, médicos, corretores de imóveis e outros.

CONTRIBUIÇÕES DE INTERESSE DE CATEGORIAS ECONÔMICAS

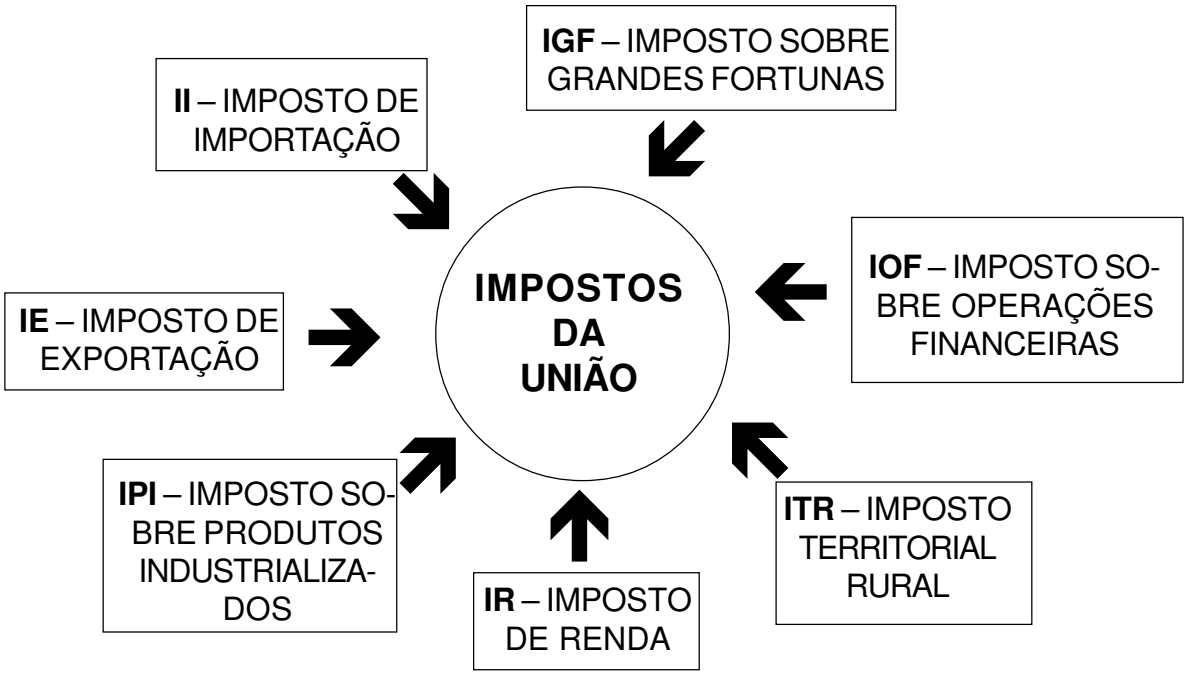
Trata-se de contribuições compulsórias cobradas de empregadores e empregados para a entrega a órgãos de defesa de seus interesses, como:

sindicatos e entidades de ensino ou de serviço social - SESI, SENAI, SESC, SENAC, SENAR, SEBRAE.

No organograma abaixo podemos visualizar os aspectos gerais da tributação, conforme visto anteriormente:



3.4 IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO



3.4.1 IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS ESTRANGEIROS – II

Características:

- **Fato gerador** - é a entrada de produto estrangeiro em território nacional.
- **Contribuinte -** é o importador ou o arrematante, quando se tratar de produtos apreendidos ou abandonados.
- **Base de cálculo -** é o preço normal do produto, quando da importação.
- **Alíquotas** - podem ser alteradas a qualquer tempo, pelo Poder Executivo, desde que respeitados os limites e as condições fixados em lei.

> O Imposto de Importação tem a finalidade de regular o comércio exterior. Quando se quer estimular a importação de determinado produto, sua alíquota é reduzida ou zerada; quando se deseja o contrário, sua alíquota é aumentada.

3.4.2 IMPOSTO SOBRE A EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS NACIONAIS OU NACIONALIZADOS – IE

Características:

- **Fato gerador** - é a saída de produtos do território nacional.
- **Contribuinte** - é o exportador.
- **Base de cálculo** - é o preço normal do produto quando da exportação.
- **Alíquotas** - podem ser alteradas a qualquer tempo, pelo Poder Executivo, desde que respeitados os limites e as condições fixados em lei.

Os impostos do comércio exterior (II e IE) não têm finalidade arrecadatória, eles destinam-se a regular o fluxo comercial do País com os outros países. Como um instrumento de política econômica, eles podem ser utilizados para assegurar o abastecimento interno, produzir *superávit* na Balança Comercial ou estimular a concorrência interna.

3.4.3 IMPOSTO SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA – IR

Características:

- **Fato gerador** - é a renda, ou seja, o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, e os proventos de qualquer natureza, assim entendidos os acréscimos patrimoniais não compreendidos no conceito de renda.
- **Contribuinte** - é o titular da renda ou dos proventos.
- **Base de cálculo** - é o montante da renda ou dos proventos tributáveis.
- **Alíquotas** - são progressivas e variáveis para as pessoas físicas e para as pessoas jurídicas.

O Imposto de Renda Pessoa Física incide basicamente sobre os vencimentos percebidos pelos trabalhadores e a renda dos profissionais liberais. O Imposto de Renda Pessoa Jurídica tem como base o lucro das empresas.

O Imposto de Renda descontado do rendimento do servidor público estadual fica para o respectivo Estado, e do servidor público municipal fica para o respectivo município.

O IR é o mais representativo tributo direto da União, pois incide sobre todas as rendas e proventos de acordo com a capacidade econômica dos contribuintes. É progressivo, na medida em que há alíquotas diferenciadas. Incide sobre a renda ou os proventos de qualquer natureza.

3.4.4 IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI

Características:

⇨ **Fato gerador** - é a industrialização, assim entendida qualquer operação que modifique a natureza ou a finalidade de um produto, ou o aperfeiçoe para o consumo. Também incide sobre a importação de produtos industrializados.

⇨ **Contribuinte** - é o industrial ou quem a ele a lei equiparar, bem como o importador ou quem a ele for equiparado.

⇨ **Base de cálculo** - é o valor da operação que está modificando o produto.

⇨ **Alíquota** - no caso das alíquotas, o IPI pode ser considerado um imposto seletivo pois suas alíquotas variam em função da essencialidade do produto, isto é, se o produto for supérfluo, sua alíquota será maior e, se o produto for essencial, sua alíquota será menor.

Ex: carros de luxo, bebidas, cigarros e perfumaria têm as alíquotas mais altas.

IPI é o imposto cobrado sobre a industrialização de produtos. Na realidade, quem o suporta é o consumidor final, embora sua incidência ocorra na etapa de industrialização. É só olhar na nota fiscal que o valor do IPI vem destacado.

3.4.5 IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES DE CRÉDITO, CÂMBIO, SEGUROS, OU RELATIVO A TÍTULOS OU VALORES MOBILIÁRIOS – IOF

Características:

⇨ **Fato gerador** - varia conforme a espécie de operação feita:
- nas operações de crédito – é a efetiva entrega (total ou parcial) do valor do objeto da operação;
- nas operações de câmbio – é a troca de moedas ou de documentos que as representem;
- nas operações de seguro – é a emissão da apólice ou do documento equivalente, ou o recebimento do prêmio seguro;
- nas operações relativas a títulos imobiliários – é a emissão, a transmissão, o pagamento ou o resgate desses títulos, conforme a lei.

⇨ **Contribuinte** - é quem se beneficia da operação financeira.

⇨ **Base de cálculo** - é o valor da operação.

⇨ **Alíquotas** - podem ser alteradas administrativamente em razão da política econômica do Governo Federal, não estando sujeitas ao princípio de anterioridade.

> A principal função do IOF é servir de instrumento de política econômica.

3.4.6 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE TERRITORIAL RURAL – ITR

Características:

⇨ **Fato gerador** - é a propriedade de imóvel localizado fora da zona urbana do Município. O ITR é o imposto cobrado sobre a propriedade rural.

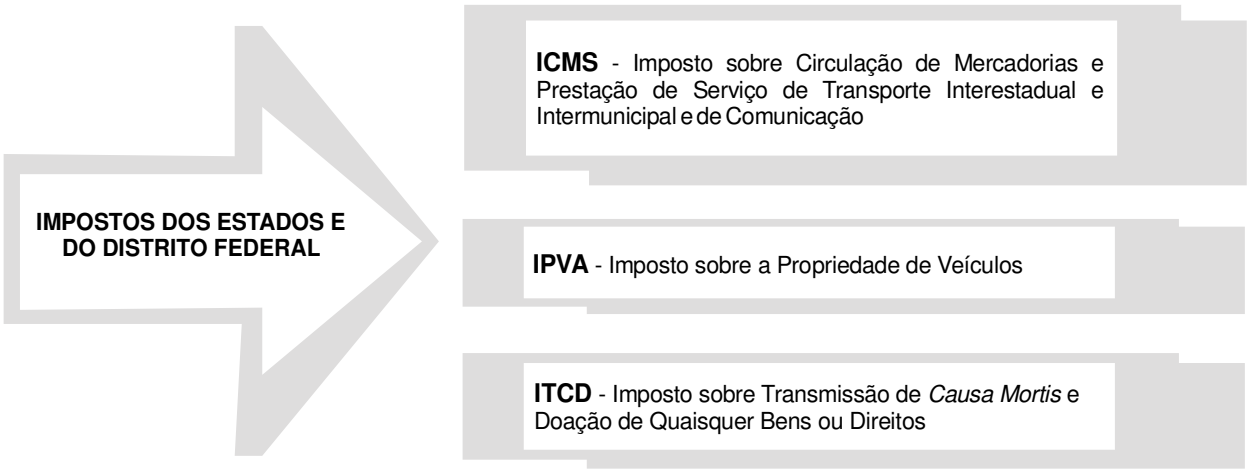
⇨ **Contribuinte** - é o proprietário.

⇨ **Base de cálculo** - é o valor da terra nua, a ser fornecido pelo contribuinte em sua declaração.

⇨ **Alíquotas** - são variáveis, conforme o percentual de utilização da propriedade, em escala constante na lei e que leva em consideração também a área total do imóvel e sua localização geográfica no Brasil.

> Com a Constituição de 1988, o produto da arrecadação do ITR passou a ser repartido igualmente entre União e Município, permanecendo, no entanto, na competência tributária federal. As alíquotas são variáveis em função de critérios como a localização, a área total da propriedade, o percentual de utilização da área, e incidem sobre o valor da terra nua.

3.5 IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL



3.5.1 IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÕES DE SERVIÇO DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL E DE COMUNICAÇÃO – ICMS

Características:

- **Fato gerador** - é a circulação de mercadoria (inclui minerais, combustíveis e energia elétrica), a prestação de serviços de transporte intermunicipal e interestadual e a prestação de serviços de comunicação (somente quando a comunicação for onerosa).
- **Contribuinte** - é aquele que promover a operação ou a prestação objeto de incidência do imposto.
- **Base de cálculo -** é o valor da operação de circulação de mercadoria ou da prestação de serviço.
- **Alíquotas -** têm limites fixados pelo Senado Federal, e suas reduções são condicionadas à aprovação de todos os Estados mediante convênio; variam conforme as regiões do País e de acordo com a natureza do produto.

OBS.: O ICMS, principal imposto dos Estados, será detalhado no Módulo 4.

3.5.2 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES – IPVA

Características:

- **Fato gerador** - é a propriedade de veículo automotor de qualquer espécie (aeronaves, embarcações, automóveis, caminhões, motocicletas, enfim, qualquer veículo cuja propulsão dependa de motorização).
- **Contribuinte** - é o proprietário do veículo.
- **Base de cálculo** - é o valor de mercado do veículo.
- **Alíquotas** -diferem conforme a espécie de veículo.

> Embora se trate de imposto de competência estadual, o produto da arrecadação do IPVA é dividido igualmente entre o Estado e o Município em que o veículo foi emplacado.

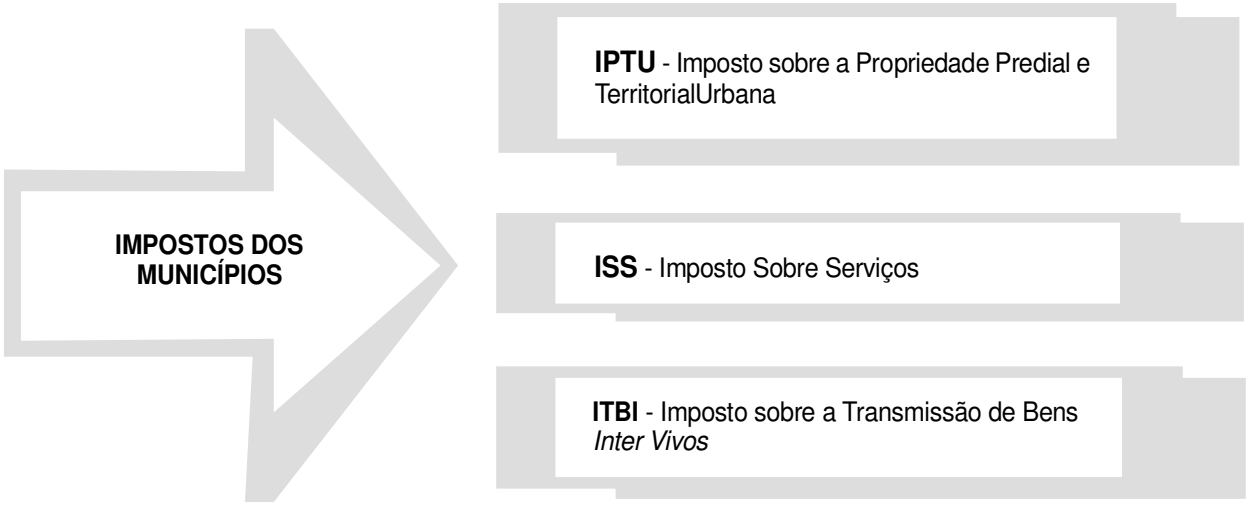
3.5.3 IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO CAUSA MORTIS E DOAÇÃO DE QUAISQUER BENS OU DIREITOS – ITCD

Características:

- **Fato gerador** - é a transmissão por morte ou por doação de quaisquer bens ou direitos.
- **Contribuinte** - é o beneficiário ou recebedor do bem ou direito transmitido, ou seja, quem recebe a herança ou o legado, no caso de transmissão *causa mortis*, e o doador, no caso de doação.
- **Base de cálculo** - é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos.
- **Alíquotas** - variam de 1% a 8%, na transmissão *causa mortis* ,e de 3% a 8%, no caso de doação.

> O ITCD é um imposto sobre heranças, legados ou doações. Paga quem recebe a herança ou o legado e quem doa um bem ou direito a ele relativo. As alíquotas incidem sobre o valor venal dos bens ou direitos.

3.6 IMPOSTOS DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS



3.6.1 IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU

Características:

⇨ **Fato gerador** - é a propriedade de imóvel situado na zona urbana do Município.
⇨ **Contribuinte** - é o proprietário do imóvel.
⇨ **Base de cálculo** - é o valor venal do imóvel.
⇨ **Alíquotas** - são estabelecidas pela lei municipal, em geral maiores para os imóveis não-construídos (terrenos).

A Constituição Federal/88 admite três formas de progressividade com o objetivo de fazer com que a propriedade atenda a sua função social:

- no tempo, para punir a especulação imobiliária em propriedades urbanas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas (art.182, § 4º, II);
- em razão do valor do imóvel (art.156, § 1º, I);
- em razão da localização do imóvel (art.156, § 1º, II).

3.6.2 IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA – ISS

Características:

- **Fato gerador** - é o serviço prestado, exceto os de comunicação e os de transporte intermunicipal e interestadual, que são tributados pelo ICMS.
- **Contribuinte** - é o prestador do serviço.
- **Base de cálculo** - é o valor do serviço prestado.
- **Alíquotas** - são fixadas pela legislação municipal.

> Estão sujeitos a pagamento do ISS os serviços prestados por médicos, dentistas, psicólogos, costureiras, cabeleireiros, esteticistas, massagistas, advogados, contadores, barbeiros, corretores, tradutores, e os serviços relacionados com revelação de filmes e fotografia, estabelecimentos de ensino, lavanderia, cobrança, secretaria, transportes municipais, hotelaria, jardinagem e outros.

3.6.3 IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO INTER VIVOS, A QUALQUER TÍTULO, POR ATO ONEROSO, DE BENS IMÓVEIS, POR NATUREZA OU POR ACESSÃO FÍSICA, E DE DIREITOS REAIS SOBRE IMÓVEIS, EXCETO OS DE GARANTIA, BEM COMO CESSÃO DE DIREITOS E SUA AQUISIÇÃO – ITBI

Características:

- **Fato gerador** - é a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso.
- **Contribuinte** - pode ser qualquer das partes na operação tributada.
- **Base de cálculo** - é o valor venal do imóvel.
- **Alíquotas** - são estabelecidas pela legislação de cada Município.

> A diferença fundamental entre o ITBI, de competência municipal, e o ITCD, de competência estadual, está no fato de que o ITBI incide sobre transmissão *inter vivos*, por ato oneroso – compra e venda, enquanto o ITCD incide sobre a doação e a transmissão *causa mortis*.

3.7 REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

O atual sistema tributário concentra a arrecadação na União e nos Estados. A União reparte um percentual de suas receitas tributárias com os Estados e Municípios. Os Estados, por sua vez, também repartem parte de suas receitas com os Municípios. A Constituição Federal prevê um mecanismo para a repartição das receitas.

A repartição das receitas pode ser feita de forma direta ou indireta.

3.7.1 REPARTIÇÃO INDIRETA

Quando são formados fundos, e a repartição depende de roteiros previstos na legislação.

- **ICMS:** 25% do ICMS arrecadado pelos Estados pertence aos Municípios; o principal critério para distribuição é o movimento econômico do Município;
- **IR e IPI:** 47% do produto da arrecadação desses impostos pela União é dividido da seguinte forma:
- 21,5% para o **Fundo de Participação dos Estados-FPE**, que é dividido entre as unidades federadas, observando-se critérios da legislação;
- 22,5% para o **Fundo de Participação dos Municípios-FPM**, que é distribuído aos Municípios, observados alguns critérios da legislação; essa constitui a principal fonte de arrecadação da maioria dos Municípios do Brasil;
- 3,0% para os programas de financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Do total que cabe ao Nordeste, 50% são destinados à região semi-árida;
- **IPI:** existe ainda um fundo de compensação aos Estados e Municípios por suas exportações isentas do ICMS. Para isso, a União repassa 10% do IPI aos Estados, proporcionalmente às suas exportações de produtos industrializados. Esse valor limita-se a 20%, no máximo, para cada Estado. Por sua vez, cada Estado repassa 25% do que recebe da União aos Municípios, obedecidos os mesmos critérios de roteiro do ICMS.

3.7.2 REPARTIÇÃO DIRETA

Quando um percentual do imposto arrecadado pela União ou pelo Estado é repartido entre os entes tributantes.

- **IR:** Aos Estados e Municípios cabe o produto da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre os rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e fundações;
- **ITR**: 50% do produto de sua arrecadação, que é de competência da União, cabe aos Municípios em cujo território está localizado o imóvel;
- **IPVA**: 50% do que o Estado arrecadar com esse imposto são repartidos com o Município onde foi emplacado o veículo.

3.7.3 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF

Além das formas de repartição das receitas tributárias arrecadadas já citadas nesta unidade de estudo, a Constituição Federal/88 impôs também outra forma de repasse dos recursos arrecadados. O FUNDEF foi estabelecido pela Emenda Constitucional 14/96.

Esse Fundo é composto de 15% (quinze por cento) dos recursos:

- destinados ao FPE;
- destinados ao FPM;
- do Fundo de ressarcimento às exportações (10% do IPI);
- do fundo de ressarcimento pela desoneração decorrente da LC 87/96 (ampliação de não-incidência do ICMS nas exportações);
- do ICMS que cabe aos Estados;
- do ICMS que cabe aos Municípios.

Os repasses são feitos de forma automática para as contas específicas dos Estados-membros, DF e Municípios, abertas para a finalidade, mantidas no Banco do Brasil. As parcelas oriundas do FPM/FPE/ICMS-Desoneração (LC nº 87/96) são creditadas pela União, ao passo que as parcelas pertinentes ao ICMS-Estadual e ao IPI-Exportação são transferidas diretamente pelos Estados-membros.

O Poder Executivo estadual e municipal é obrigado a disponibilizar, mensalmente, ao Conselho do FUNDEF, todos os dados e informações sobre os recursos e sua utilização. O Banco do Brasil, quando solicitado, fornece extrato bancário da conta do FUNDEF a membros do Conselho, deputados, vereadores, Ministério Público e Tribunais de Contas.

O objetivo do **FUNDEF** é corrigir disparidades regionais e sociais, permitindo a ampliação da oferta de Ensino Fundamental e ao mesmo tempo a valorização do magistério, pois impõe que 60% de seus recursos sejam destinados ao pagamento de professores do Ensino Fundamental em efetivo exercício no magistério.

3.8 PRINCIPAL FONTE DE RECEITA DOS ESTADOS

O ICMS é a principal fonte de receita dos Estados e de um grande número de Municípios. No exercício de 2003, no Rio Grande do Sul, a Receita do ICMS indica uma participação de 91,93% na formação da Receita Tributária e de 63,69% na Receita Geral do Estado (Quadros 1 e 2). Quanto aos Municípios, o ICMS tem sido o sustentáculo da receita tributária municipal, chegando a representar mais de 60% desta, em muitos deles, principalmente nos economicamente mais desenvolvidos. Considerando a importância do ICMS, anteriormente referida, para uma melhor compreensão, apresentamos os quadros abaixo. Nos quadros 1 e 2, são apresentados dados referentes ao Estado do Rio Grande do Sul, e nos quadros 3 e 4 referentes ao Município de Santo Augusto que conta com uma população de aproximadamente 14.184 habitantes (2003).

Quadro 1 - Receita Tributária do Rio Grande do Sul em 2003

	R$ 1,00	Participação na Receita Tributária (%)
RECEITAS TRIBUTÁRIAS	9.778.181.028,85	100
Impostos	9.676.072.306,39	98,96
ICMS	8.988.842.933,83	91,93
IPVA	623.841.202,98	6,38
ITCD/ITBI	63.383.850,74	0,65
ADIR	4.318,84	0,00
Taxas	51.351.861,30	0,53
Previdência Suplementar	50.756.861,16	0,52

Quadro 2 - Receita Total do Rio Grande do Sul em 2003

	R$ 1,00	Participação na Receita Total (%)
RECEITA TOTAL	14.133.643.912,64	100
RECEITAS CORRENTES	13.707.952.697,38	97
RECEITAS TRIBUTÁRIAS	9.778.181.028,85	100
Impostos	9.676.072.306,39	98,96
ICMS	8.988.842.933,83	91,93
IPVA	623.841.202,98	6,38
ITCD/ITBI	63.383.850,74	0,65
ADIR	4.318,84	0,00
Taxas	51.351.861,30	0,53
Previdência Suplementar	50.756.861,16	0,52
TRANSF. UNIÃO	1.778.607.805,00	12,6
FPE	511.343.669,86	3,6
FPEx	292.622.754,15	2,1
Imposto Renda Fonte	479.173.662,25	3,4
Lei Kandir	319.590.867,93	2,3
Salário Educação	175.876.895,81	1,2
OUTRAS RE. CORRENTES	2.151.167.318,53	15,2
REC. CAPITAL	425.691.215,26	3,0

Quadro 3 - Receita Tributária do Município de Santo Augusto - 2003

	R$ 1,00	Participação na Receita Tributária (%)
RECEITAS TRIBUTÁRIAS	868.495,37	
Impostos	697.060,09	80,26
IPTU	267.933,66	30,85
IRRF	49.880,17	5,74
ITBI	168.362,96	19,38
ISSQN	210.883,90	24,28
Taxas	121.304,68	13,97
Contribuição de Melhorias	50.130,60	5,77

Quadro 4 - Receita total do Município de Santo Augusto

	R$ 1,00	Participação na Receita Total (%)
RECEITA TOTAL	11.307.546,78	100
RECEITAS CORRENTES	10.997.550,88	97,26
RECEITAS TRIBUTÁRIAS	868.495,37	7,68
Impostos	697.060,09	6,16
IPTU	267.933,66	2,37
IRRF	49.880,17	0,44
ITBI	168.362,36	1,49
ISSQN	210.883,90	1,86
Taxas	121.304,68	1,07
Contribuição de Melhorias	50.130,60	0,45
Receita Contribuições	800.507,76	7,08
Receita Patrinomial	718.075,91	6,35
Receita Industrial	38.214,20	0,64
Receita Serviços	45.807,85	0,41
TRANSF. UNIÃO	3.871.028,49	34,23
FPM	3.194.840,48	28,25
ITR	41.950,86	0,37
Lei Kandir	152.684,38	1,35
Outras	481.552,77	4,26
TRANSF. ESTADOS	3.813.292,21	33,72
ICMS	3.268.461,24	28,91
IPVA	275.015,51	2,43
IPI/EXP.	104.521,62	0,92
SALÁRIO EDUCAÇÃO	92.764,46	0,82
OUTRAS	72.529,38	0,64
OUTRAS RE. CORRENTES	842.129,09	7,45
REC. CAPITAL	309.995,90	2,74

Sendo o ICMS, como se constata, a principal fonte supridora de recursos financeiros para a Administração Pública estadual e de muitos municípios, fácil é concluir que a sua capacidade de investimento está diretamente ligada com a arrecadação do ICMS. É com o dinheiro arrecadado que os órgãos públicos poderão atender já seus compromissos para com a comunidade, tais como construção e pavimentação de estradas e ruas; captação e tratamento de água para o consumo; instalação de postos de saúde; construção e manutenção de escolas públicas; estímulo às atividades agrícolas e pecuárias; pagamento de salário de seus funcionários que prestarão os serviços necessários ao bem-estar social, como ensino, saúde, segurança e outros.

A maior parte da população do nosso País desconhece o significado financeiro, econômico e, principalmente, social do tributo. Esse desconhecimento atinge já todas as camadas sociais e níveis culturais, tanto no meio urbano, como no meio rural. É preciso que haja uma consciência maior da população com relação à função social dos tributos.

Em face disso, é de real importância que todos os contribuintes (comerciantes, industriais e produtores) se conscientizem da função social do ICMS, cumprindo com seu dever perante a lei e perante a comunidade, qual seja, o de recolher espontaneamente aos cofres públicos os impostos devidos, de acordo com o que a lei determina, e de todos os consumidores exigirem o seu documento fiscal.

MÓDULO 4

IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL E DE COMUNICAÇÕES
- ICMS -

4.1 INTRODUÇÃO

Os **Estados** e o **Distrito Federal** têm a competência para instituir o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre a Transmissão *causa mortis* e Doações (ITCD) e o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de comunicação (ICMS).

O principal imposto estadual é o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de comunicação (ICMS) que é um imposto sobre o consumo o qual abordaremos abaixo com maiores detalhes:

O Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação é um tributo estadual. Contudo, não pertence aos Estados o total arrecadado. Segundo a Constituição Federal, tem-se a seguinte destinação da arrecadação:

75% constituem receita dos Estados

25% constituem receita dos Municípios

O **ICMS** é a principal fonte supridora de recursos financeiros à Administração Pública, influindo, decisivamente, na capacidade de investir dos Estados e Municípios.

4.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

O primeiro imposto estadual sobre o consumo foi criado pela Constituição de 1934, e se denominava Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC). As principais características que o diferenciam do atual ICMS são a incidência sobre negócios jurídicos (compra e venda, consignação mercantil) e não sobre fatos econômicos, e a cumulatividade, que prevê a incidência do imposto em cada etapa, sem o abatimento do imposto pago nas etapas anteriores.

Com a Emenda Constitucional Nº 18, de 1965, foi criado o ICM, que previa a incidência sobre fatos econômicos (circulação de mercadorias) e introduziu o conceito da não-cumulatividade, que significa que se abate, em cada operação, o imposto devido nas operações anteriores.

Com a promulgação da Constituição de 1988, foi criado o atual ICMS, que aumentou a base de incidência do ICM, passando a tributar também as prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal (anteriormente tributadas por um imposto específico, de competência da União), os combustíveis e os lubrificantes e a energia elétrica (que também eram tributados por imposto de competência federal).

4.3 PREVISÃO NORMATIVA DO ICMS

As principais fontes normativas do ICMS são as seguintes:

- Artigo 155, II e parágrafo 2º, da Constituição Federal, prevê a competência do ICMS para os Estados e Distrito Federal;
- Leis Complementares Nºs 87, de 1996, e 102, de 2000, definem as normas gerais do ICMS;
- Lei Estadual Nº 8.820/89 institui o ICMS no Estado do Rio Grande do Sul;
- Decreto Nº 37.699, de 1997, Regulamento do ICMS atualmente em vigor;
- Instrução Normativa do Departamento da Receita Pública INDRP Nº 45/98 detalha a legislação, dando interpretações e instruções mais minuciosas aos contribuintes e à Administração Pública sobre o ICMS.

4.4 CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DO ICMS

O ICMS, como já foi dito, é um imposto de competência **estadual**. Embora a competência para instituir e cobrar este imposto seja dos Estados e do Distrito Federal, a arrecadação do ICMS é repartida com os Municípios.

De acordo com o artigo 158, IV da Constituição, **25% da arrecadação do ICMS é repassada aos Municípios,** de acordo com índices de participação calculados a partir do valor adicionado em cada município, população, extensão territorial e outros indicadores.

O ICMS representa a **principal fonte de receita dos Estados** (mais de 92% da arrecadação de impostos do RS), e em muitos Municípios, especialmente os de menor porte, o repasse do ICMS também representa a maior fonte de receita.

O ICMS é um imposto **não-cumulativo**, abatendo-se em cada etapa de circulação o imposto cobrado nas etapas anteriores, através do sistema de uma conta-corrente de créditos e débitos.

Esta característica faz com que, na operação final de circulação da mercadoria ao consumidor, o total de imposto arrecadado, em toda a cadeia de operações, corresponda à aplicação da alíquota (percentual sobre o valor da operação) sobre a base de cálculo (valor da operação) da última operação destinada ao consumidor final, conforme o demonstrativo a seguir:

Operação 1:

Produtor ⇔ Indústria

Valor operação = R$ 100,00
Alíquota ICMS = 17%
Valor ICMS = R$ 100,00 x 17% = R$ 17,00
ICMS devido na operação 1 = R$ **17,00**

Operação 2:

Indústria ⇔ Atacadista

Valor operação R$ 150,00
Alíquota ICMS = 17%
Valor ICMS = R$ 150,00 x 17% = R$ 25,50
Crédito pela etapa anterior = R$ 17,00
ICMS devido na operação 2 = R$ 25,50 – *R$ 17,00* = R$ **8,50**

Operação 3:

Atacadista ⇔ Varejista

Valor da operação = R$ 200,00
Alíquota ICMS = 17%
Valor ICMS = R$ 200,00 x 17% = R$ 34,00
Crédito pela etapa anterior = R$ 25,50
ICMS devido na operação 3 = R$ 34,00 – *R$ 25,50* = R$ **8,50**

Operação 4:

Varejista ⇔ Consumidor

Valor operação = R$ 250,00
Alíquota ICMS = 17%
Valor ICMS = R$ 250,00 x 17% = R$ 42,50
Crédito pela etapa anterior = R$ 34,00
ICMS devido na operação 4 = R$ 42,50 – *R$ 34,00* = R$ **8,50**

Soma do ICMS devido pelas **operações 1, 2, 3 e 4** = R$ 17,00 + R$ 8,50 + R$ 8,50 + R$ 8,50 = R$ **42,50**

Valor da aplicação da alíquota do ICMS sobre a base de cálculo da última operação do exemplo acima = R$ 42,50

Verifica-se, então, que a soma de todos os valores de ICMS devidos em cada operação é igual ao valor da aplicação da alíquota sobre o valor da última operação. Deste modo, o ICMS vai sendo arrecadado ao longo da cadeia produtiva, ou seja, sobre o valor adicionado (lucro bruto) em cada operação de circulação de mercadorias, de modo a que, na operação de circulação final, tenha sido paga a totalidade do valor devido pela aplicação da alíquota sobre a base de cálculo (valor da operação). Esta sistemática caracteriza a **não-cumulatividade** do ICMS, prevista no artigo 155, § 2º, I da Constituição.

Outra característica do ICMS é a de ser um imposto **indireto.** Isto significa que, como em qualquer tributo, existe um contribuinte que é o indicado pela lei para efetuar o recolhimento do imposto aos cofres públicos. Este contribuinte é aquele que promove a circulação das mercadorias ou a prestação do serviço, denominado de **contribuinte de direito.**

De outra parte, como o imposto é cobrado e calculado "por dentro" do valor das mercadorias, ou seja, o valor do imposto está incluído no valor pago pelo adquirente, o ônus financeiro é arcado pelo comprador, que é denominado de **contribuinte de fato.**

O contribuinte de direito, como se viu, é aquele que promove a circulação da mercadoria como, por exemplo, um comerciante de vestuário que, ao efetuar a venda de uma mercadoria, fica obrigado a recolher o ICMS incluído no preço da mercadoria ao Estado, cujo ônus financeiro recaiu sobre o consumidor adquirente (contribuinte de fato).

Como exemplo de **contribuinte** de fato podemos referir o consumidor final das mercadorias, bem como o adquirente em qualquer operação anterior à venda ao consumidor.

Para uma melhor compreensão do fenômeno da repercussão, imaginemos o exemplo de uma compra de mercadorias por R$ 100,00. Nesta hipótese, estamos pagando não apenas o preço das mercadorias (custo + lucro), mas também o valor do ICMS que deverá ser recolhido pela empresa, visto que está incorporado no preço das mercadorias.

A transferência do ônus tributário do contribuinte de direito para o contribuinte de fato é denominada de fenômeno da **repercussão**, razão pela qual se diz que os impostos com esta característica são impostos indiretos.

O comerciante (contribuinte de direito) é um simples repassador do ICMS que cobra junto com o preço das mercadorias, de forma que, se não houvesse incidência do ICMS, a mercadoria que foi vendida a R$ 100,00 seria vendida por R$ 83,00 (considerando-se uma alíquota de 17%), sem qualquer alteração na margem de lucro do comerciante.

Outra característica do ICMS, prevista no artigo 155, § 2º, III da Constituição Federal, é a possibilidade de **seletividade** do imposto, **em função da essencialidade** das mercadorias e dos serviços.

Esta norma permite que o ICMS estabeleça uma **tributação diferenciada** para mercadorias ou serviços de natureza essencial, como é o caso dos produtos da cesta básica, tributados com alíquota reduzida, e para os produtos supérfluos como cigarros, bebidas, armas e cosméticos, que são tributados com alíquotas majoradas.

4.5 FATO GERADOR DO ICMS

Fato gerador do imposto é

a situação descrita em lei que, uma vez ocorrida, faz com que surja a obrigação de pagar o tributo. Todos os tributos têm seus fatos geradores previstos em lei, em obediência ao **princípio da legalidade** estabelecido na Constituição.

No caso do ICMS, os fatos geradores englobam três situações distintas:

1 Operações de circulação de mercadorias

2 Prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal

3 Prestações onerosas de serviços de comunicação

A lei define, ainda, o exato momento em que se considera ocorrido o fato gerador. Esta definição é muito importante para que se possa cobrar o tributo devido, já que estabelece o instante a partir do qual passa a existir a obrigação do sujeito passivo em relação ao imposto. No caso do ICMS, o momento da ocorrência das principais hipóteses de fato gerador são as seguintes:

- saída da mercadoria do estabelecimento comercial, industrial ou de produtor rural;
- início da prestação do serviço de transporte;
- prestação do serviço de comunicação;
- desembaraço aduaneiro das mercadorias importadas (o recebimento destas mercadorias pelo importador constitui fato gerador do ICMS);
- fornecimento de refeições ou de mercadorias com prestação de serviços.

Cabe mencionar que as situações identificadas pela lei como fato gerador do ICMS independem do pagamento das mercadorias ou dos serviços por parte do adquirente. Neste sentido, a circulação de mercadorias decorrentes de doações, de compras a prazo, de compras com posterior devolução das mercadorias ou mesmo de compras ou prestações de serviços, que não foram pagos pelo adquirente ou tomador do serviço, são normalmente tributadas pelo ICMS, visto que o imposto leva em conta a ocorrência do fato gerador, que é a circulação da mercadoria ou a prestação do serviço.

Existem ainda algumas situações em que a lei dispensa o pagamento do ICMS. São as chamadas **imunidades** ou **isenções.**

As **imunidades** são determinadas situações que a Constituição exclui do campo de incidência do imposto, impedindo o legislador estadual de estabelecer a tributação do ICMS sobre estas hipóteses. São elas:

São elas:

- produtos industrializados para o exterior;
- operações interestaduais de petróleo e derivados e de energia elétrica;
- ouro como ativo financeiro ou cambial; e
- livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

As **isenções** são as situações em que ocorre o fato gerador do ICMS e a legislação ordinária exclui a obrigação de pagar o imposto devido naquelas específicas operações. Como exemplo de isenções previstas na lei estadual do RS, podemos citar a isenção das saídas de leite para o consumo final e as saídas de frutas, verduras e hortaliças.

4.6 CONTRIBUINTE DO ICMS

A definição de contribuinte do **ICMS** está contida em artigo da **Lei Complementar 87/96:**

Contribuinte *é qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.*

Parágrafo único – É também contribuinte a pessoa física ou jurídica que, mesmo sem habitualidade:

I importe mercadorias, ainda que as destine a consumo ou ao ativo permanente do estabelecimento;

II seja destinatária de serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior

III adquira em licitação mercadorias apreendidas ou abandonadas;

IV adquira lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos derivados de petróleo e energia elétrica oriundos de outro Estado, quando não destinados à comercialização ou à industrialização

*Pelo que se verifica da definição legal, o conceito de **contribuinte** é bastante amplo, abrangendo qualquer pessoa que realize as hipóteses definidas como fato gerador do imposto, apenas com relação à circulação de mercadorias exigindo a habitualidade ou a quantidade que caracterize realização de uma operação comercial.*

Todos os contribuintes do ICMS, sejam comerciantes, industriais ou produtores rurais, deverão providenciar sua inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes de tributos estaduais - **CGC/TE**, antes do início das suas atividades, através do cadastramento junto à repartição competente.

No caso de comerciantes e industriais, o cadastro é feito junto às repartições da Secretaria da Fazenda do Estado (em Porto Alegre na Central de Atendimento ao Contribuinte e no interior nos Escritórios, Agências ou Delegacias), enquanto que os produtores rurais deverão proceder a seu cadastramento junto às Prefeituras Municipais.

4.7 BASE DE CÁLCULO DO ICMS

A base de cálculo de um tributo é o valor sobre o qual vai ser calculado o tributo devido, pela aplicação da alíquota correspondente. A lei que institui o tributo define sobre qual base de valor o mesmo deve ser calculado. No caso do ICMS, a regra geral é de que a base de cálculo sobre a qual será calculado este imposto é o **valor total da operação**, no caso de o fato gerador se tratar de circulação de mercadorias, ou o **preço do serviço**, na hipótese de prestação de serviços de transporte e de comunicação.

Como vimos ao examinar o fenômeno da repercussão do ônus financeiro do ICMS, o valor do ICMS integra a base de cálculo do imposto, sendo o destaque na nota fiscal mera indicação para fins de controle.

4.8 ALÍQUOTAS DO ICMS

Denomina-se alíquota o percentual definido em lei que se aplica à base de cálculo do imposto, a fim de obter o montante do imposto devido.

O **ICMS***, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços abrangidos pelo fato gerador, possui alíquotas seletivas, diferenciadas.*

Na legislação que disciplina o ICMS no Rio Grande do Sul, estão previstas 3 espécies de alíquotas nas operações internas (realizadas dentro do território do Estado):

Aliquota Básica → **17%** (regra geral)

Aplica-se a todas as operações e prestações internas que não possuem outra alíquota específica indicada na lei.

Alíquota Majorada → **25%**

aplica-se a produtos supérfluos, tais como cigarros, bebidas, armas, perfumaria e cosméticos. Por questões arrecadatórias, a alíquota majorada de 25% também é aplicada em situações com grande potencial de arrecadação, como a saída de combustíveis e de energia elétrica residencial, bem como a prestação de serviços de comunicação.

Alíquota Reduzida → **12%**

que se aplica a mercadorias de maior essencialidade, como os produtos integrantes da cesta básica de alimentos, tijolos e telhas cerâmicas, o fornecimento de refeições e alguns segmentos estratégicos, como máquinas e equipamentos agrícolas e industriais, e os transportes rodoviários de cargas e passageiros.

Em relação às **operações e prestações interestaduais, entre contribuintes** do ICMS, as alíquotas são definidas por resolução do Senado Federal. A Resolução Nº 22/89 estabeleceu:

Alíquota de 7%

nas operações com destino a contribuintes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o Estado do Espírito Santo.

Alíquota de 12%

para as operações com destino a contribuintes das Regiões Sul e Sudeste (exceto ES).

Como o imposto cobrado na operação interestadual é abatido da operação subseqüente, percebe-se que, na definição das alíquotas interestaduais, o Senado buscou beneficiar as regiões mais pobres do País, uma vez que uma parcela maior do ICMS será arrecadada pelo Estado de destino das mercadorias.

4.9 CRÉDITO FISCAL E A APURAÇÃO DO ICMS

Decorrente do princípio da não-cumulatividade, o contribuinte do ICMS tem o direito de compensar em cada operação ou prestação o montante do imposto nas operações anteriores, conforme está previsto no artigo 19 da Lei Complementarnº 87/96. O valor do ICMS cobrado na etapa anterior é denominado de crédito fiscal e deve ser comparado ao débito decorrente da aplicação da alíquota à base de cálculo da operação subseqüente para apurar-se o ICMS devido.

A apuração do ICMS, portanto, consiste na comparação de todos os créditos fiscais decorrentes de operações e prestações anteriores recebidas pelo contribuinte (compras/recebimentos/entradas), num determinado período de tempo, com os débitos obtidos pela aplicação da alíquota sobre a base de cálculo das saídas de mercadorias ou prestações de serviços promovidas pelo contribuinte.

> Às empresas de pequeno porte, microempresas e microprodutores rurais é dado um tratamento tributário diferenciado, com uma série de vantagens e facilidades.

No caso de os débitos pelas saídas de mercadorias ou prestações realizadas serem maiores do que os créditos pelas compras ou entradas (débito ICMS > crédito ICMS), apurar-se-á um **saldo devedor de ICMS**, o qual deverá ser informado ao Estado pelo contribuinte e recolhido mo prazo estipulado em lei.

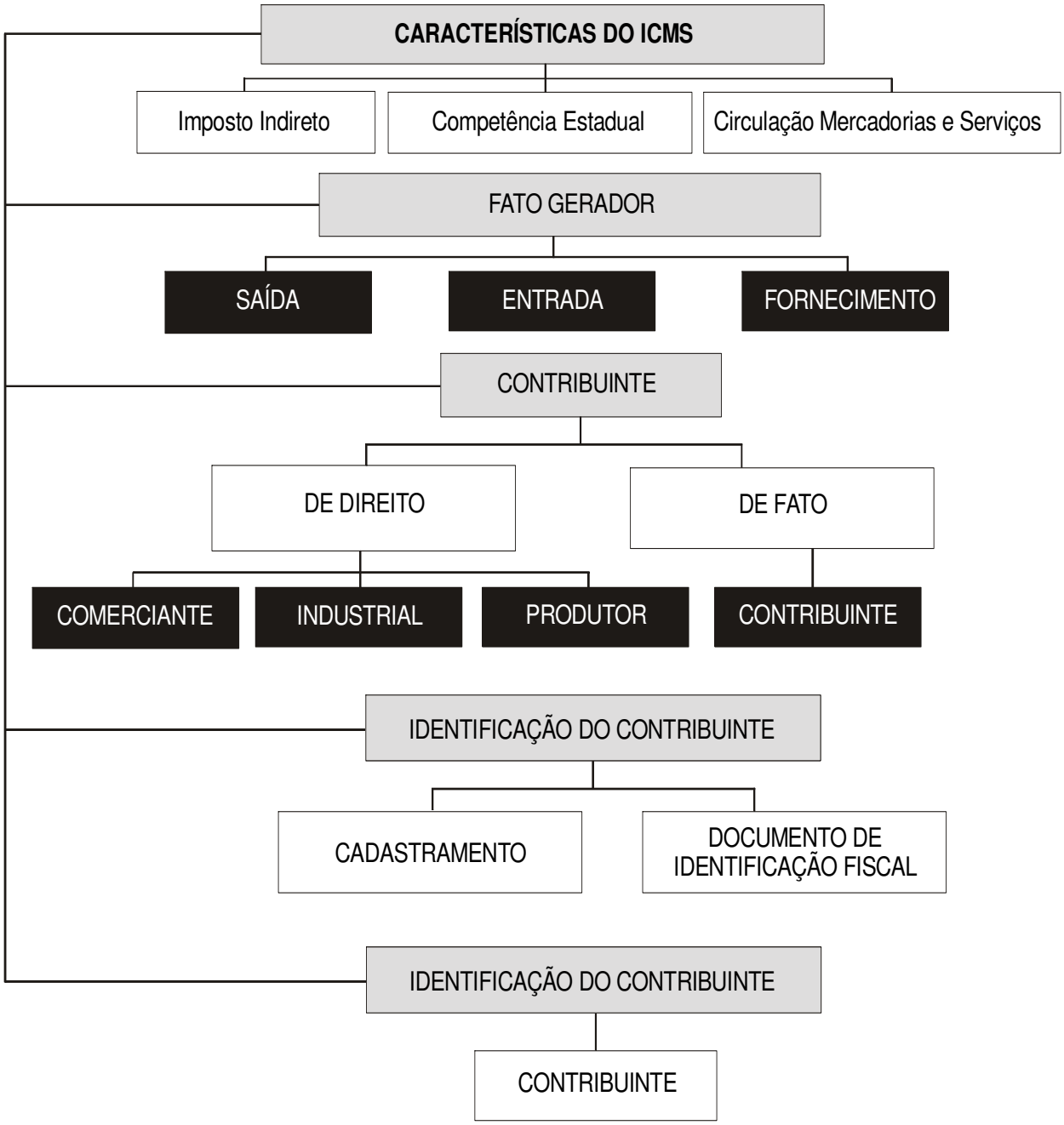
Caso o valor dos créditos fiscais supere o débito pelas saídas, será apurado um **saldo credor de ICMS**, que também é informado ao Estado e pode ser transferido para os períodos de apuração subseqüentes. A legislação tributária do Rio Grande do Sul estabelece um tratamento favorecendo a empresas e produtores rurais de determinado porte, em especial no que diz respeito ao ICMS.

Neste sentido, a Lei nº 10.045, de 1993, estabelece a isenção de ICMS para os micro-produtores rurais e para as microempresas, assim definidos os que apresentarem um volume de saídas de mercadorias até um determinado limite (respectivamente, 10.000 e 7.500 Unidades Padrão Fiscal – UPF-RS), além de outras restrições como limitação de área da propriedade rural e de participação dos sócios em outras empresas.

Além das microempresas, a lei gaúcha beneficia as empresas de pequeno porte, estabelecendo uma graduação de descontos sobre o ICMS devido de acordo com a faixa de faturamento. Esta graduação impede que uma empresa saia bruscamente de uma situação de isenção para uma situação de tributação integral.

Neste sentido, o contribuinte na medida em que vai crescendo, vai gradativamente diminuindo o percentual de desconto sobre o ICMS devido, até alcançar um patamar em que a legislação o coloca dentro da situação normal de tributação do ICMS.

O organograma abaixo resume os principais aspectos do ICMS:



MÓDULO 5

DOCUMENTOS FISCAIS
EVASÃO FISCAL E O COMBATE À SONEGAÇÃO

5.1 OS DOCUMENTOS FISCAIS EXIGIDOS NAS OPERAÇÕES SUJEITAS AO ICMS

Em razão das operações e prestações que realizarem, os contribuintes do ICMS deverão emitir os documentos fiscais exigidos pela legislação que rege o imposto. Toda a sistemática do controle do ICMS pela fiscalização tributária está amparada no documento fiscal, de modo que todas as operações e prestações deverão estar acobertadas documentalmente, sob pena de apreensão das mercadorias, exigência imediata do ICMS devido e aplicação de multas que podem chegar a 120% do valor do imposto devido. De acordo com a operação ou prestação realizada, a legislação estabelece qual o documento fiscal que deve ser emitido pelo contribuinte do imposto, antes da circulação da mercadoria ou do início da prestação do serviço. A legislação prevê uma diversidade de documentos fiscais utilizáveis conforme o tipo de operação realizada pelo contribuinte.

Lembre-se, quando se compra uma mercadoria ou contrata algum serviço de comunicação e transporte intermunicipal ou interestadual, já está se pagando **ICMS**. *Deve ficar bem claro que o comerciante recebe o* **ICMS** *da mercadoria e repassa para o Estado este imposto pago. O mesmo acontece com a compra de uma passagem de um município para outro , mesmo que de estados diferentes. Da mesma forma quando se paga a conta telefônica ou a conta de energia elétrica está se pagando* **ICMS**. *O comerciante é o intermediário entre o contribuinte e o Estado. O* **ICMS** *dos serviços de transporte, comunicação e mercadorias já está embutido no preço pago.*

Os documentos fiscais mais comuns são a **nota fiscal** e o **cupom fiscal**, mas existem outros com os quais temos contato no dia-a-dia, como a nota fiscal/conta de energia elétrica, a nota fiscal de serviço de comunicação, o bilhete de passagem rodoviário e o conhecimento de transporte rodoviário de cargas, entre outros menos conhecidos.

Alguns motivos para exigir a **Nota Fiscal** ou **Cupom Fiscal**:

- É um direito do consumidor;
- É o certificado de posse e garantia da qualidade da mercadoria adquirida;
- O ICMS já está incluído no preço que você paga;
- Com a Nota Fiscal é assegurado o recolhimento do ICMS, que proporciona serviços públicos estaduais para toda sociedade;
- Ao exigir a Nota Fiscal você está exercendo sua cidadania e participando para um maior desenvolvimento do nosso Estado.

As **Notas Fiscais** são documentos emitidos manualmente, datilografados ou por meio eletrônico (computadores/impressoras). A característica principal deste documento é que nele deve constar a expressão *"Nota Fiscal"* ou *"Nota Fiscal de Venda ao Consumidor"*, bem como outros elementos exigidos pela lei que já vem impressos no próprio documento:

Na parte superior	a nota fiscal deverá apresentar a razão social (nome da empresa vendedora), com o endereço e números de inscrição estadual e no CNPJ (número de inscrição federal), além da indicação se é entrada ou saída de mercadoria, o número do documento e a série;
Na parte central	deverá conter a descrição das mercadorias, com perfeita indicação das quantidades, espécies e valores unitário e total, além da indicação do cálculo do ICMS (base de cálculo e valor do ICMS), bem como outras indicações como o valor do frete, seguro, substituição tributária (se for o caso), valor do IPI (se for o caso) e total da nota;
No rodapé	deverá ter a indicação do estabelecimento gráfico que imprimiu os documentos, endereço e nº de inscrição no cadastro estadual e federal, bem como a quantidade de documentos impressos e o número da autorização de impressão de documentos fiscais (AIDF), que é o documento emitido pelo fisco para autorizar a impressão de documentos fiscais.

A nota fiscal deverá identificar de forma clara as quantidades e espécies das mercadorias vendidas, bem como o valor exato da operação realizada.

Em substituição às Notas Fiscais, o contribuinte poderá emitir, nas vendas a consumidor final, a **Nota Fiscal de Venda ao Consumidor.** Este documento, no entanto, está entrando em desuso, sendo permitido apenas para contribuintes com pequeno faturamento, uma vez que existe legislação federal (Lei nº 9.532/97) que estabelece a obrigatoriedade da emissão de **Cupom Fiscal** nas operações de vendas de mercadorias a consumidores finais.

O **Cupom Fiscal**, portanto, é o documento com utilização cada vez mais ampla nas saídas a consumidor final. Este documento requer que sua emissão seja realizada por equipamento eletrônico, o **equipamento Emissor de Cupom Fiscal** (ECF), cujo modelo necessita ser aprovado pelo Fisco, cabendo a alguns estabelecimentos autorizados a sua manutenção, preservando os lacres de segurança e a idoneidade interna dos circuitos eletrônicos. Os ECF autorizados tem afixado no equipamento a autorização de uso (etiqueta amarela).

Do mesmo modo como na Nota Fiscal e na Nota Fiscal de Venda ao Consumidor, o nome do documento deve constar como indicação obrigatória no mesmo. O **Cupom Fiscal** poderá ser facilmente identificado pelo consumidor porque deverá conter obrigatoriamente impressa a expressão "cupom fiscal".

Deve o consumidor estar atento para alguns tipos de documentos emitidos por alguns contribuintes, como por exemplo os denominados de "pedido", "romaneio", "controle interno", "orçamento", "nota de controle", os quais muitas vezes tem semelhanças com a nota fiscal, ou aqueles impressos por equipamentos de automação comercial contendo expressões do tipo "comando", "controle interno", "uso interno", ou sequer contendo qualquer denominação, muitas vezes emitidos em equipamentos semelhantes aos emissores de cupons fiscais.

Estes supostos documentos fiscais são utilizados com fins de burlar o Fisco, iludindo o consumidor que arca com o ônus de tributo que não vai ser repassado aos cofres do Estado para a realização das atividades essenciais por ele desenvolvidas.

Para ter certeza e garantir ao Estado o recebimento do ICMS por ele pago ao adquirir uma mercadoria, **deve o consumidor exigir sempre a nota fiscal ou o cupom fiscal emitido por ECF.**

O documento fiscal, portanto, mais do que um instrumento através do qual o consumidor irá exercer seus direitos quanto ao produto adquirido, o que já seria por si só importante, é um **dever de cidadania** do contribuinte de fato, que já arcou com o ônus financeiro do ICMS ao pagar a mercadoria.

Nos anexos são apresentados os principais documentos fiscais indicando e descrevendo os principais campos de cada documento:

- **Anexo 1 e 2** - Cupom Fiscal;
- **Anexo 3** - Nota Fiscal de Venda a Consumidor Final (Mod. 2, série D1);
- **Anexo 4** – Nota Fiscal Modelo 1.

5.2 A EVASÃO FISCAL E O COMBATE À SONEGAÇÃO

A evasão fiscal, quando entendida como sonegação, significa o ato ilegal pelo qual alguém que é definido em lei como contribuinte de determinado tributo, deixa de pagá-lo apesar de ter praticado a ação descrita em lei como fato gerador.

É um dever cívico de todo cidadão combater a evasão fiscal ilícita, especialmente a sonegação.

Trata-se de um ato que, além de ilegal, é injusto, vindo a prejudicar a concretização do bem comum, e que se refletirá, sobretudo, na falta de amparo aos necessitados, falta de assistência à infância, falta de escolas e muitos outros serviços que o Poder Público poderia prestar se contasse com maiores recursos.

Sonegar, ou seja, não pagar o imposto devido, é crime. Quem pactua com o sonegador também está cometendo um crime. Os dois estão lesando a coletividade. O sonegador, apropriando-se do dinheiro público e o que pactua com o sonegador, ajudando-o a fazer uma apropriação indébita.

Portanto, a evasão fiscal, como sonegação, além de reduzir os recursos do Poder Público, possibilita a concorrência desleal e injusta entre os contribuintes, e deve ser reprovada por todos.

Várias causas podem ser apontadas para que a sonegação aconteça:

Causas Psicológicas

A pessoa sente-se “roubada” por ter de retirar, obrigatoriamente, uma parte do dinheiro que ganha para pagar ao Poder Público e cria uma série de justificativas convenientes para fugir dessa obrigação.

Causas Históricas-políticas

Por uma série de razões históricas e políticas, o contribuinte sonega os tributos devidos e dá a desculpa de que os governantes não administram bem os recursos arrecadados.

Causas econômico-sociais

As crises econômicas, a inflação, a recessão e outros problemas tendem a aumentar a sonegação. O contribuinte prefere utilizar seu dinheiro para fins individuais, dando como justificativa o fato de que se a situação está ruím é porque o governo foi ineficiente e, por isso, ele é quem deve arcar com as conseqüências.

Causas jurídico-legislativas

O Sistema Tributário Nacional é constituído por muitos impostos e há divergências de interpretação dos textos legais, o que gera uma série de situações adversas e de impunidade dos que não cumprem com suas obrigações legais.

Causas administrativas

Em decorrência das causas jurídico-legislativas, o Poder Público fica desacreditado e a situação piora quando faltam recursos humanos e materiais para manter uma máquina administrativa eficiente, motivo para os sonegadores "justificarem" seus atos.

O sonegador esquece que o não-pagamento das obrigações tributárias contribui para a falta dos recursos necessários a uma boa administração pública e, o que é pior, para aumentar as injustiças e desigualdades sociais.

O combate à evasão fiscal pode se dar de várias formas, consistindo esta basicamente em duas variantes: preventiva e repressiva.

O **combate preventivo** se faz através da formação da consciência tributárias na população, a realização de plantões fiscais para dirimir dúvidas dos contribuintes, simplificação da legislação tributária, bem como pela realização de campanhas educativas que motivem a população a exigir documentos fiscais em suas compras.

A educação fiscal nas escolas se insere neste contexto, na medida em que se pre-

para o cidadão levando-o a conhecer:

- a importância dos tributos para o convívio social e para a oferta de serviços públicos;
- quais os tributos que paga, quanto paga e para onde são carreados esses recursos;
- quais os critérios que o administrador público deve seguir para a aplicação dos recursos públicos e de que forma a população pode influir na qualidade, no direcionamento e na fiscalização desses gastos.

O **combate repressivo** é o que caracteriza e se identifica com a atuação fiscal propriamente dita. Tem por objetivo identificar as pessoas que estão deixando de recolher aos cofres públicos o tributo devido por lei, bem como quantificar este montante, aplicando sobre este valor os acréscimos legais (multa e juros).

O combate repressivo à evasão fiscal é feito pelos agentes fiscais encarregados de realizarem as auditorias junto aos contribuintes, inscritos ou não no Cadastro de Contribuintes da União, dos Estados-membros e dos Municípios, bem como promover a fiscalização de mercadorias em trânsito.

A Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul realiza o combate à sonegação através de:

Ações Preventivas:

- Plantões Fiscais
- Programa de Educação Fiscal
- Cursos, palestras, divulgação dos programas de fiscalização
- Grupos Setoriais

Ações Repressivas:

- Visitas a estabelecimentos com apreensão de documentos
- Auditorias
- Autuações
- Fiscalização no Trânsito com autuações

MÓDULO 6

O ORÇAMENTO PÚBLICO E O PROCESSO DA DESPESA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

6.1 INTRODUÇÃO

O Estado nos níveis federal, estadual e municipal, segundo as competências constitucionais, tem como atribuição viabilizar e conciliar os interesses da sociedade, para tal procurando permanentemente o atendimento das demandas e necessidades dos cidadãos assim como, a melhor aplicação das receitas que obtém para esse fim.

A atividade estatal, pois, atua na obtenção, gestão e aplicação dos recursos, com a finalidade de beneficiar o conjunto dos indivíduos e levando em conta a limitação das receitas frente às carências de serviços e investimentos públicos.

6.2 DESPESA PÚBLICA

A definição de despesa pública dada por Veiga Filho em, 1923, mantém-se atual até nossos dias, ao considerar a despesa pública como "o uso efetivo que o Estado faz de seus bens e recursos para socorrer às necessidades morais e materiais da vida civil e política". Aliomar Baleeiro, por seu lado, considera que a despesa pública "é o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos".

Wilges aponta como características da despesa pública a monetariedade, o fato de ser realizada pelo Estado e destinar-se às necessidades públicas. A estas, deve acrescentar-se a necessidade de suporte legal, que autorize de maneira clara e explícita o gasto público, em atenção ao princípio constitucional da legalidade, que norteia toda a administração pública.

Desse modo, as DESPESAS PÚBLICAS seriam custeadas pela própria coletividade, através das receitas que entrega ao poder público, ficando este com a responsabilidade pela execução de determinadas atividades e pela prestação de serviços que a sociedade lhe delegou.

Poder-se-ia então considerar que **"O ESTADO NÃO GASTA: RETRIBUI**", uma vez que devolve em serviços o que arrecada da coletividade como receita.

"O Estado não consome. Pode-se dizer com certa medida que toda DESPESA, mesmo privada, implica uma redistribuição. O indivíduo que utiliza o seu salário para comer, vestir e morar redistribui aos comerciantes o que recebeu do patrão. A DESPESA do indivíduo é real, porque é seguida de um consumo correlativo, isto é, de uma destruição de produtos ou de utilidades, de uma perda, enfim de substância econômica. As DESPESAS do Estado, porém, são ilusórias, porque não correspondem a um consumo, mas a uma simples repartição" (Duverger, Maurice, Apud, Torres, R. L., 2000).

O orçamento público é o documento legal que embasa a despesa da União, Estados e Municípios discriminando e quantificando as receitas, que o Poder Público prevê obter, bem como estabelecendo todas as despesas para o período de um ano.

É importante alertar para a diferença entre o orçamento privado e o público, enquanto o privado objetiva a obtenção de lucros mediante um excesso de receitas sobre as despesas, o Estado, através do orçamento público, objetiva a satisfação das necessidades coletivas (despesas), por meio de receitas, que poderão cobrí-las (equilíbrio) ou não (déficit).

É preciso que haja a garantia de uma boa gestão dos recursos financeiros arrecadados, para que se possam prestar serviços de boa qualidade aos cidadãos, sendo para tanto necessário contratar e pagar funcionários, tais como professores, policiais e profissionais da área da saúde.

Além disso, é preciso adquirir os materiais e serviços complementares, como energia elétrica, combustível e serviços de processamento de dados, dentre tantos. O Estado também investe na construção da infra-estrutura e na sua manutenção, para seu uso ou da população, como escolas, estradas e usinas.

Um outro tipo de gasto, que é muito comum nos estados modernos, é a transferência a pessoas ou instituições, o que representa uma forma de subsídio direto do Estado para que os beneficiários atinjam seus objetivos, complementares aos do Estado. Neste tipo de gasto, incluem-se os valores pagos aos inativos a título de aposentadoria, os convênios de serviços entre esferas de governo (União, Estados e Municípios) e convênios com entidades sem fins lucrativos de assistência social, principalmente.

O processamento da despesa pública, no âmbito do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, obedece a diversas etapas, a saber, Legislação, Programação Orçamentária, Execução Orçamentária, Pagamento e Contabilidade, discriminadas no quadro a seguir. (Quadro 1)

QUADRO 1 - FASES DA DESPESA PÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

Fase	Etapa	Atividade	Responsável
1. Legislação	Plano Plurianual - PPA	Elaboração	Órgãos do Estado e Secretaria Coordenação e Planejamento
		Apreciação	Assembléia Legislativa
		Sanção	Governador do Estado
	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	Elaboração	Órgãos do Estado e Secretaria Coordenação e Planejamento
		Apreciação/votação	Assembléia Legislativa
		Sanção	Governador do Estado
	Lei de Orçamento Anual - LOA	Elaboração	Órgãos do Estado e Secretaria Coordenação e Planejamento
		Apreciação/votação	Assembléia Legislativa
		Sanção	Governador do Estado
2. Programação Orçamentária	Liberação	Solicitação	Órgãos de origem
		Análise	Secretaria da Fazenda e JUNCOR
		Atendimento	Secretaria da Fazenda
	Créditos Adicionais	Solicitação	Órgãos de origem
		Análise	Secretaria da Fazenda e JUNCOR
		Atendimento	Secretaria da Fazenda
3. Execução Orçamentária	Empenho	Solicitação	Órgãos de origem
		Análise e atendimento	Secretaria da Fazenda
	Liquidação	Solicitação	Órgãos de origem
		Análise e atendimento	Secretaria da Fazenda
4. Pagamento	Pagamento	Solicitação	Credor
		Análise e atendimento	Secretaria da Fazenda, outros Poderes, Fundações e Autarquias
5. Contabilidade	Contabilidade	Registros Contábeis	Secretaria da Fazenda, outros Poderes, Fundações e Autarquias
		Balancetes Contábeis	Secretaria da Fazenda, outros Poderes, Fundações e Autarquias

6.3 LEGISLAÇÃO

Esta fase compreende a elaboração dos projetos de lei pelos órgãos da administração pública sob a coordenação da Secretaria da Coordenação e Planejamento; a apreciação e aprovação pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul e a sanção e promulgação da Lei pelo Governador de Estado do Rio Grande do Sul, dos seguintes instrumentos legais: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei de Orçamento Anual – LOA.

O texto constitucional, promulgado em l988, trouxe inovações significativas ao sistema orçamentário brasileiro. O atual modelo tem como base legal os artigos 165 a 169 da Constituição Federal e , na Constituição Estadual de l989, o disposto nos artigos 149 a 156, que estabelecem três documentos formais interdependentes, a saber:

PPA	LDO	LOA
Lei do Plano Plurianual	Lei das Diretrizes Orçamentárias	Lei do Orçamento Anual

6.3.1 Plano Plurianual (PPA)

Define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve ser enviado à Assembléia Legislativa até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato. Assim, o PPA ultrapassa o período de uma gestão, ao iniciar sua validade no 2º ano de determinado mandato e permanecendo válido para o 1º ano da próxima gestão.

O PPA

deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e as delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada.

De acordo com o artigo 155 da Constituição Estadual, no plano plurianual e no orçamento anual, as dotações relativas a investimentos, subvenções e auxílios destinados a municípios ou regiões terão por finalidade reduzir desigualdades regionais e serão definidas com base em critérios demográficos, territoriais, econômicos e sociais, nos termos da Lei.

6.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

O projeto de lei é enviado pelo Executivo à Assembléia Legislativa até o dia quinze de abril de cada ano. A LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subseqüente, orienta a elaboração do Orçamento e dispõe sobre alterações na legislação tributária.

Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO passou a conter dois anexos de grande importância para orientar o Governo e a sociedade sobre a condução da política fiscal: o Anexo de Metas Fiscais, onde são estabelecidos os resultados primários esperados para os próximos exercícios expressando uma visão de austeridade política, e o Anexo de Riscos Fiscais, onde estão relacionadas obrigações que, a depender de decisão judicial, poderão aumentar o montante da dívida pública.

6.3.3 Lei do Orçamento Anual (LOA)

A sociedade tem como um dos problemas básicos a limitação de recursos frente às suas necessidades, por esta razão devemos estabelecer um planejamento de gastos, onde sejam priorizadas as despesas essenciais.

No setor governamental, tal planejamento é consubstanciado em lei e recebe o nome de Orçamento Público. Na lei orçamentária as despesas públicas são definidas, enquanto as receitas são estimadas para o período.

O órgão encarregado pela elaboração da proposta orçamentária é a Secretaria de Coordenação e Planejamento, em conjunto com os demais órgãos dos três poderes: executivo, legislativo e judiciário. A Constituição obriga o Poder Executivo a encaminhar o projeto de lei do orçamento à Assembléia Legislativa até o dia 31 de agosto de cada ano, com as previsões orçamentárias para o exercício seguinte, acompanhado pela mensagem do Governador do Estado.

O governo define, no projeto de lei orçamentária anual, as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas no exercício. A lei orçamentária disciplina todas as ações do governo estadual, pois nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento.

Integram o orçamento público, os gastos com pessoal, manutenção, investimento, inversão financeira, juros e amortização da dívida pública, discriminados para todos os órgãos.Como exemplo de receitas, temos as originárias dos tributos cobrados das pessoas públicas e privadas, das empresas, da exploração do patrimônio, da prestação de serviços etc., bem como os recursos obtidos por meio de terceiros que são os empréstimos e operações de créditos.

O Orçamento Público tem validade anual e exprime, em termos orçamentários e técnicos, a alocação dos recursos públicos para atender as demandas da sociedade.

Os princípios ou as bases sobre as quais se elaboram as leis orçamentárias levam em conta o papel do Estado como guardião dos interesses da cidadania e depositário dos meios que os cidadãos, entidades e empresas recolhem aos cofres públicos por meio da tributação, consistindo em:

Princípio da Unidade	cada esfera de governo (União, Estados e Municípios) possui apenas um orçamento que contempla a sua área de competência;
Princípio da Universalidade	todas as despesas e receitas devem constar da lei orçamentária, ou seja, todas as entidades públicas devem estar abrangidas;
Princípio da Periodicidade	o orçamento público compreende o período de um exercício, o ano fiscal;
Princípio do Equilíbrio	as receitas e as despesas de um mesmo exercício devem ser iguais, na busca de adequar o gasto ao recurso obtido;
Princípio da Publicidade	o orçamento público deve, após a aprovação, ser publicado, assim como relatórios de gestão durante o ano fiscal;
Princípio da Clareza	o orçamento dever estar expresso de maneira a que seus conteúdos possam ser entendidos por qualquer cidadão;

Princípio da Exclusividade	a lei orçamentária não deverá conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa;
Princípio da Programação	a programação apóia-se nos objetivos (bens ou serviços a serem proporcionados à coletividade) e nos meios (ser viços que a entidade presta a si mesma para produzir a satisfação das demandas sociais);
Princípio da Legalidade	o orçamento público, como a administração pública, se subordinará aos ditames da lei e apenas por lei é estabelecido;
Princípio da Sinceridade	os conteúdos orçamentários devem se basear em diagnósticos exatos da situação existente;
Princípio da Flexibilidade	a execução do orçamento deve se ajustar ao programa de trabalho do órgão;
Princípio da Especificação	as receitas e despesas devem ser especificadas de forma discriminada e não englobadas;
Princípio da não-afetação	as receitas não devem vincular-se a determinados órgãos, fundo, ou despesas.

6.4 PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A programação orçamentária ocorre a partir do dia 1º de janeiro e constitui o início do processo da efetiva utilização do recurso público.

O orçamento é a autorização do Legislativo para a execução do plano de trabalho do Governo do Estado para determinado exercício. Para sua consecução no âmbito da esfera pública estadual, estabeleceu-se uma sistemática de avaliação e controle da des

> A despesa pública necessita de autorização para se viabilizar, já que o ato de liberação traz como conseqüências, o empenho, a liquidação e o pagamento.

A programação orçamentária compreende a liberação orçamentária, a cota de liberação e os créditos adicionais.

6.4.1 Liberação

A liberação é o ato prévio que assegura a entrega automática às unidades orçamentárias, em tempo hábil, dos recursos necessários à execução de seus programas. Reflete a decisão política de realização do gasto público, assim, o agente público só deve se comprometer com a realização de um gasto após a liberação da dotação orçamentária. A liberação, pois, antecede a todas as outras fases da despesa.

A iniciativa da solicitação da liberação é do órgão detentor da dotação, cabendo à Fazenda sua liberação, de acordo com os procedimentos estabelecidos pela Juncor (Junta de Coordenação Orçamentária)

O ato da liberação retrata a execução do plano de Governo, como tal ela não resulta da despesa, mas da consecução dos programas orçamentários.

6.4.2 Cota de Liberação

A sistemática de fixação de cotas de liberação objetiva assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução de seu programa anual de trabalho e a manutenção, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo as eventuais insuficiências de tesouraria.

Atualmente, são fixadas cotas mensais para o poder legislativo e judiciário correspondentes ao duodécimo das dotações de cada grupo de despesa, enquanto que para os órgãos do Executivo são estabelecidas cotas pela Junta de Coordenação Orçamentária – Juncor, que mensalmente publica seus valores.

Estes montantes são estabelecidos, tomando por base o comportamento verificado e previsto na arrecadação, o cronograma de ações de cada órgão, a sazonalidade da receita, a situação das finanças públicas e o estabelecimento de prioridades.

As cotas das unidades executoras dos programas orçamentários, de certa forma, demonstram as prioridades de serviços e obras.

No governo federal, as cotas correspondem a 1/12 da dotação, sendo liberadas mensalmente.

6.4.3 Créditos Adicionais

As receitas orçamentárias são estimadas pelo governo e compreendem a arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições), operações de crédito (empréstimos), alienação (vendas) de bens, transferências recebidas, entre outras.

Como o valor das receitas refere-se a uma previsão, estas podem resultar em valores maiores ou menores, durante o transcorrer do exercício a que se referir o orçamento, obrigando a administração pública à tomada de medidas corretivas.

O executivo gasta aquilo que foi autorizado e sancionado dentro da possibilidade arrecadatória. Caso ocorram excessos de receita em relação às estimativas do orçamento aprovado, o governo encaminha projeto de lei, solicitando ao Poder Legislativo autorização para incorporar esse excesso e aplicá-lo a novos dispêndios. Em sentido oposto, se a arrecadação não atingir o que previa a lei orçamentária, a programação dos gastos ficará restrita a um valor menor do que o orçamento original autorizava.

A regra orçamentária determina que os créditos sejam autorizados por lei e abertos por decreto, portanto o executivo deve encaminhar projeto de lei à Assembléia Legislativa; no entanto, prevê que até o limite estabelecido para situações particulares, é possível estabelecer estes créditos através de decretos executivos.

É importante frisar que nem todo o crédito adicional resulta de um aumento efetivo da receita. Em muitos casos, o que ocorre é a realocação do recurso já orçamentado, ou seja, a transferência de uma determinada dotação para outra sem um aumento no volume total de recursos.

Os créditos adicionais classificam-se como segue:

Suplementares

destinados a reforço de dotação orçamentária

Especiais

destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica

Extraordinários

destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

6.5 LICITAÇÃO

É o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública dá conhecimento aos interessados em manterem relações comerciais com o Estado de que estará recebendo propostas para aquisição de um determinado objeto (obras, serviços, bens e materiais, entre outros), selecionando a proposta mais vantajosa, segundo critérios estabelecidos em lei.

Modalidades:
- Convite
- Tomada de Preço
- Concorrência
- Concurso
- Leilão
- Dispensa

Os casos em que a licitação pode ser dispensada estão previstos nos incisos I e II do art. 17 e no art. 24, ambos da Lei Federal 8.666/93. Nos dispositivos citados, há um elenco de hipóteses sobre as quais o administrador tem a faculdade de realizar ou não o procedimento licitatório.

Exemplos

- obras e serviços de engenharia até R$ 15 mil;
- outros serviços e compras até R$ 8 mil;
- transações com a própria Administração Pública.
- emergência; ou

O princípio da eficiência exige que o administrador público busque sempre o melhor resultado. Mesmo nos casos de dispensa de licitação é necessário a realização de pesquisa de preço.

Inexigibilidade

A licitação se torna inexigível quando não houver possibilidade de realizá-la, isto é, quando houver inviabilidade de competição, conforme o art. 25 da Lei 8.666/93.

fonte exclusiva de fornecimento

Exemplos

serviços técnicos especializados

6.6 CONTRATO ADMINISTRATIVO

Conforme o parágrafo único do artigo 2º da Lei Federal 8.666, de 21/06/1993, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da administração pública e particular, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada; portanto, dos procedimentos licitatórios, assim como dos casos de dispensa e inexigibilidade, resultarão **contratos administrativos** entre a administração e o fornecedor.

O termo de contrato é obrigatório nos casos de tomada de preços e concorrência, assim como nas dispensas e inexigibilidades compreendidas nos limites destas modalidades. Nas compras para entrega imediata e integral, das quais não resultem obrigações futuras, como garantias, por exemplo, o termo de contrato não é exigido, podendo ser substituído por carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra, entre outras.

6.7 CONVÊNIOS

Convênios são acordos firmados por entidades públicas entre si ou com particulares, visando desenvolver projetos e atividades de interesse comum como, por exemplo, a construção de posto de saúde, na qual o município entra com o terreno e o Estado com a obra.

A diferença do convênio em relação ao contrato é que neste as partes tem interesses divergentes:

O contratante deseja o objeto e pelo menor preço, enquanto o contratado deseja o valor cobrado e com a maior margem de lucro.

6.8 EMPENHO

Considera-se EMPENHO:

> *"o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição"(art.58,Lei 4.320/64);*
>
> *"para cada EMPENHO será extraído um documento denominado NOTA DE EMPENHO, que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da DESPESA, bem como a dedução desta do saldo da dotação própria"(art.61, Lei 4.320/64).*

Da análise do contido nos dispositivos legais mencionados depreende-se que empenhar é deduzir a importância autorizada da dotação orçamentária correspondente. Conforme os termos da lei, tem-se que o Empenho:

- Cria para o Estado obrigação de pagamento;
- Esta obrigação de pagamento pode ser pendente ou não de implemento de condição – no ato do EMPENHO a condição para o pagamento já pode estar satisfeita ou não, o que será necessariamente apurado sempre na fase da liquidação, como será visto mais adiante.

Por conseguinte, o empenhamento da despesa compreende as etapas da AUTORIZAÇÃO e da FORMALIZAÇÃO da despesa.

AUTORIZAÇÃO	FORMALIZAÇÃO
é a permissão dada por autoridade competente (ordenador de despesa) autorizando a realização da DESPESA	o momento da dedução do crédito correspondente, com a respectiva emissão da "Nota de EMPENHO".

Ordenador de Despesa

Ordenador de Despesa: "É toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem reconhecimento de dívida, emissão de EMPENHO, autorização de pagamento, concessão de adiantamentos, suprimentos de fundos ou dispêndio do Estado ou pelos quais este responda".

Os Ordenadores de Despesas podem ser de dois tipos:

I	II
Ordenadores Natos	**Ordenadores Delegados**
cuja capacidade está ligada ao cargo que ocupa, previsto em Leis, Regulamentos, Estatutos etc.;	cuja autoridade baseia-se em DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA formal, nominativa e específica.

A DELEGAÇÃO de COMPETÊNCIA "tem caráter facultativo e transitório, apoiando-se em razões de oportunidade e conveniência e na capacidade do Delegado de exercer a contento as atribuições conferidas, de modo que o delegante pode sempre retomar a COMPETÊNCIA e atribuí-la a outrem ou exercê-la pessoalmente" (MEIRELLES, H. L., 2000).

O EMPENHO como ato pressupõe o princípio da anterioridade, em razão do definido na referida Lei 4320/64: *Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.*

Esta anterioridade leva ao entendimento que o EMPENHO é um instrumento de PROGRAMAÇÃO, uma vez que a Execução Orçamentária dos Governos permite a visão do desempenho orçamentário e o nível do comprometimento existente.

6.9 LIQUIDAÇÃO DA DESPESA

A liquidação da despesa, etapa subseqüente ao empenho, está definida no caput do art. 63, da Lei Federal 4320/64, como:

> *Art. 63 - A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*
> *§ 1º - Essa verificação tem por fim apurar:*
> *I – a origem e o objeto do que se deve pagar;*
> *II – a importância exata a pagar;*
> *III – a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.*
>
> *§ 2º - A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados, terá por base:*
> *I – o contrato, o ajuste ou acordo respectivo;*
> *II – o nota de empenho;*
> *III – os comprovantes de entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.*

A liquidação é a fase da despesa pública na qual é verificada se o implemento da condição, estabelecida na fase do empenho foi cumprido, concedendo direito líquido e certo ao credor, de recebimento do pagamento do bem ou serviço fornecido à Administração.

Nesta fase, a Administração, usando seus meios de controle, verificará se todas as condições previstas para o fornecimento do bem ou serviço estão de acordo com o ajustado, reconhecendo então a dívida, isto é, a obrigação de pagar.

No momento da LIQUIDAÇÃO da DESPESA, os Órgãos de Controle encarregados de processá-la transformam-se em agentes solidários com os Gestores, uma vez que determinam, após a análise dos documentos anteriormente relacionados, que a DESPESA encontra-se em condições de ser paga (Atestado de prestação do serviço/obra ou entrega do bem ou material).

6.10 PAGAMENTO DA DESPESA

A conclusão da despesa pública se encerra na fase do pagamento das obrigações assumidas pela administração. A Lei Federal 4.320/64, em seu art.62, assinala:

- O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.
- Somente então, obedecidos os requisitos da liquidação e reconhecida a dívida pela administração, pode ser realizado o pagamento ao credor.
- O pagamento é autorizado por meio de ordem de pagamento, que é o despacho de autoridade competente determinando que a despesa seja paga.

Autorizado o pagamento, este será efetuado pela tesouraria ou pagadoria legalmente instituídos, instituições bancárias credenciadas ou sob o regime de adiantamento de numerário, em casos excepcionais.

MÓDULO 7

CONTROLE E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

7.1 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entende-se por CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e revisão da atividade administrativa em quaisquer das esferas do Poder. A função do controle mantém relação intrínseca com os institutos jurídicos. Embora caiba à Administração Pública a tarefa de gerir o interesse coletivo, esta não pode fazê-lo livremente, devendo atuar conforme os padrões estabelecidos na legislação em vigor. No sistema de separação de poderes, estabelecido na Constituição Federal, cabe ao legislativo não só criar as leis como também fiscalizar o seu cumprimento pelo Executivo.

7.1.2. CONTROLE INTERNO

O fundamento do controle interno na Administração Pública Brasileira está no artigo 76 da Lei 4.320/64, o qual estabelece que o Poder Executivo exercerá os três tipos de controle da execução orçamentária:

1 legalidade dos atos que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

2 a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

3 o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

O Sistema de controle interno no Estado do Rio Grande do Sul

A Constituição Estadual de 1989 estabelece que o controle interno terá um órgão de contabilidade e auditoria-geral, com delegações junto às unidades administrativas dos três poderes, com competência e quadro de pessoal definidos em lei.

O sistema idealizado e concebido para o Estado se traduz em uma estrutura integrada, segundo a qual o órgão central mantém delegações denominadas seccionais ou setoriais, junto aos órgãos (secretarias de estado ou órgãos autônomos) e entidades (administração indireta: autarquias, fundações e sociedades de economia mista), respectivamente.

Essas unidades representam o órgão central do sistema e a elas compete orientar os administradores quanto à organização e funcionamento dos controles contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, bem como exercer a fiscalização sobre os atos de gestão.

7.1.3 O SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO

O Sistema de Controle Externo é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio de um órgão especializado que, no âmbito federal, é o Tribunal de Contas da União. Verifica-se, pois, que a posição constitucional do Tribunal de Contas no Brasil é a de

auxiliar o Poder Legislativo no controle da execução do orçamento e da aplicação de dinheiro público.

Logo, controle externo é função do Poder Legislativo, sendo competência do Congresso Nacional no âmbito Federal, das Assembléias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios, com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. A função fiscalizadora do Poder Legislativo, que está representando o povo, é de natureza política, não obstante a prévia apreciação técnico-administrativa dos Tribunais de Contas respectivos.

7.1.3.1 TRIBUNAIS DE CONTAS

As atividades dos Tribunais de Contas do Brasil são de natureza: técnica, opinativa, verificadora, de assessoria e administrativa. É de se observar que a expressão "julgar as contas" , em uma das atribuições que lhe é conferida no art. 71 da CRFB, não é de ordem jurisdicional (função do Poder Judiciário) e, sim, de cunho administrativo.

Observamos também que o parecer prévio, de ordem técnica do Tribunal de Contas, deverá ser dado não só na prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo, mas também, separadamente, nas contas apresentadas pelos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, na forma prevista no art. 56 da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2001.

Quanto ao parecer sobre as contas do Tribunal de Contas, atualmente este será proferido no prazo de sessenta dias de seu recebimento pela Comissão Permanente Mista de Senadores e Deputados, cujas normas fundamentais constam da Resolução n.º 2, de 14 de setembro de 1995, do Congresso Nacional, o que anteriormente não ocorria já que o próprio Tribunal de Contas julgava suas contas.Com o advento da LRF/2001, as atribuições dos Tribunais de Contas aumentaram, ficando a cargo dos mesmos, além de verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder, alertar os órgãos e Poderes do Estado, quando constatadas

- Possibilidade de no final de um bimestre comprometer a realização das Metas Fiscais, quando, então, os Poderes e Ministério Publico diligenciarão a fim de limitar o empenhamento de despesas e movimentação financeira;
- Que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite;
- Que o montante das dívidas, consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias encontram-se acima de 90% dos respectivos limites;
- Que os gastos com inativos e pensionistas encontram-se acima do limite definido em lei;
- Fatos que comprometem os custos ou resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

7.1.3.2 MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público abrange:

MPU
O Ministério Público da União

MPE
Os Ministérios Públicos dos Estados

O QUE O MPU FAZ?

A defesa da ordem jurídica, ou seja, o Ministério Público deve zelar pela observância e pelo cumprimento da lei. FISCAL DA LEI, atividade interveniente.

B defesa do patrimônio nacional, do patrimônio público e social, do patrimônio cultural, do meio ambiente, dos direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso. DEFENSOR DO POVO

C defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

D controle externo da atividade policial. Trata-se da investigação de crimes, da requisição de instauração de inquéritos policiais, da promoção pela responsabilização dos culpados, do combate à tortura e aos meios ilícitos de provas, entre outras possibilidades de atuação. Os membros do MPU têm liber dade de ação tanto para pedir a absolvição do réu quanto para acusá-lo.

7.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

> Esta é uma das mais importantes leis que regulam os gastos públicos. A partir dela, todos os dirigentes estão mais atentos ao que prometem e ao que, efetivamente, gastam. Seu principal objetivo é o de eliminar a crônica produção de déficits orçamentários.

A **Lei de Responsabilidade Fiscal** - LRF (Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000) é um código de conduta para os administradores públicos de todo o País. Ela é válida para os três Poderes, nas três esferas de governo, e tem por objetivo melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Ela inspira-se em algumas experiências internacionais bem-sucedidas, entre as quais a da Nova Zelândia, dos Estados Unidos e o Tratado de Maastrich da União Européia.

A Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva corrigir o comportamento da administração pública, limitar os gastos às receitas através de técnicas de planejamento governamental, organização, controles interno e externo e, principalmente, exigir que as ações governamentais sejam transparentes para a população. Pelo texto legal, o administrador público fica obrigado a ser responsável pelo exercício de sua função, principalmente, restringindo as ações predatórias na gestão fiscal.

O resultado pretendido será observado no fortalecimento das condições necessárias à estabilidade de preços e ao crescimento econômico sustentável, ações estas que são materializadas na geração de empregos, nos acréscimos dos níveis de renda e no bem estar social.

7.3 OBJETIVOS DA LRF

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para uma gestão fiscal responsável, mediante ações que previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o **planejamento**, o **controle**, a **transparência** e a **responsabilidade** como premissas básicas.

A LRF não enuncia os princípios básicos de responsabilidade no trato do dinheiro público, mas obriga os Governos a um novo padrão de comportamento fiscal de modo a atender aos objetivos básicos da Lei (artigo 4º), que são:

Prevenir déficits imoderados e injustificados

- Limitando despesas com pessoal por nível de Governo e de Poder;
- Impondo obstáculos à geração de novas despesas, notadamente as incomprimíveis, inadiáveis e de natureza continuada;
- Exigindo a apresentação da compensação financeira em qualquer forma de renúncia fiscal;
- Limitando o empenhamento de despesas quando a arrecadação da receita não atingir as cifras esperadas;
- Condicionando repasses entre Governos e destes para instituições privadas.

Adequar a dívida pública à capacidade de arrecadação

- Induzindo a obtenção de superávits primários para honrar o principal e os juros da dívida (também chamado na lei de serviço da dívida);
- Restringindo o processo de endividamento, nele incluído os Restos a Pagar incorridos nos últimos oito meses de gestão;
- Solicitando limites máximos, que deverão ter observância contínua, para a Dívida Consolidada.

Valorizar o processo de planejamento orçamentário

- Estabelecendo o controle periódico e sistemático das metas firmadas no plano orçamentário;
- Incentivando a participação popular no controle das contas públicas.

Controlar e planejar a política tributária

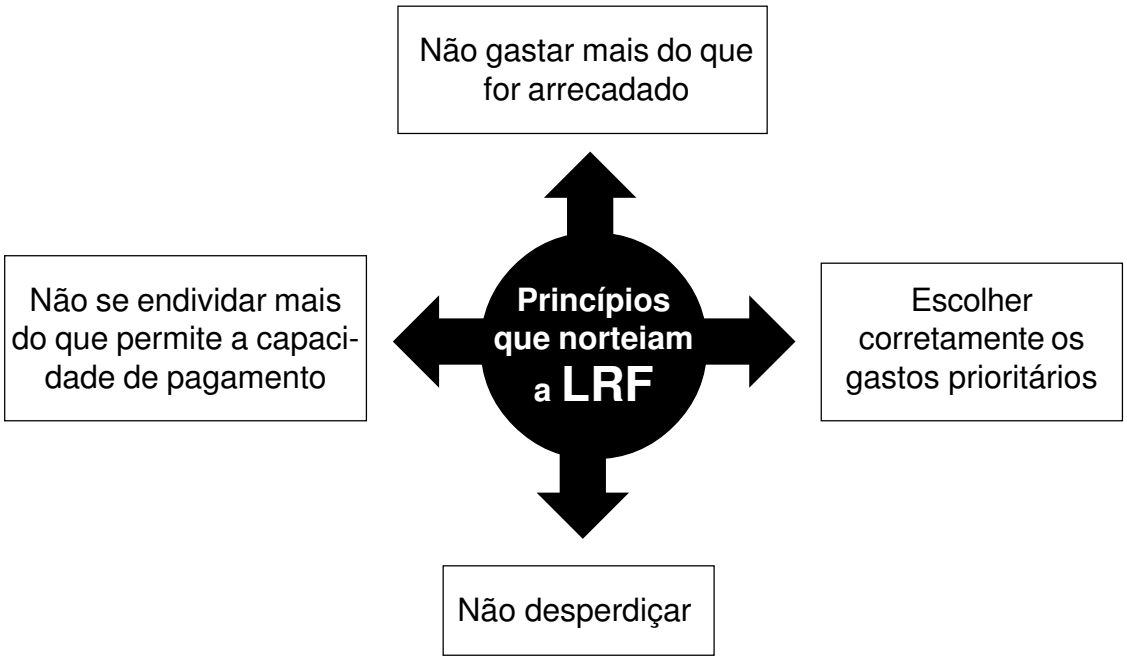
- Combatendo a sonegação, evasão e elisão fiscal para recuperação das receitas próprias;
- Prestando contas ao final do exercício financeiro;
- Revestir de transparência as ações de aplicação dos recursos públicos;
- Divulgando, inclusive por meio eletrônico (Internet), relatórios simplificados dos orçamentos, balanços e pareceres sobre as prestações de contas anuais;
- Incentivando a sociedade a participar do processo de elaboração e execução dos planos orçamentários através de audiências públicas.

Preservar o Patrimônio Público

- Proibindo a aplicação dos recursos dos fundos previdenciários em investimentos de risco;
- Reaplicando os recursos auferidos com a alienação de equipamentos, imóveis, empresas estatais, etc., em novas despesas de capital;
- Proibindo a iniciação de novos projetos enquanto os projetos anteriores não estiverem adequadamente atendidos.

Essa lei cria condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentiva o exercício pleno da cidadania, especialmente no sentido da participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados.

Ao reforçar os princípios que devem nortear as finanças públicas, a LRF exige dos governantes um compromisso mais efetivo com o orçamento e com as metas que devem ser apresentadas e aprovadas pelo Poder Legislativo.



Fundamentos da LRF:

- Permitir um consistente planejamento fiscal (os limites de gasto e de endividamento, bem como a necessidade de indicação das fontes de recursos para o aumento dos gastos de natureza permanente, levam a esta necessidade – planejar a despesa de acordo com a receita realmente arrecadada, de forma a evitar os déficits fiscais);
- Tornar a gestão fiscal absolutamente transparente (acessível a todos cidadãos);
- Criar eficazes e democráticos instrumentos de controle social;
- Responsabilizar e punir o mau gestor.

Portanto, pode-se dizer que o administrador público que estiver cumprindo tais princípios, estará administrando de acordo com a **Lei de Responsabilidade Fiscal**.

7.4 PRINCIPAIS PONTOS DA LRF

Nenhum governante poderá criar nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir despesas já existentes. Isso obedece à lógica da restrição orçamentária. Dessa forma, o governante poderá efetuar despesas desde que não comprometam o orçamento anual e os orçamentos futuros.

Comparando-se com uma situação pessoal equivale a dizer que só podemos comprar um carro à prestação se tivermos a quantia reservada para pagá-la todo mês ou, então, é preciso diminuir outros gastos.

7.4.1 GASTOS COM PESSOAL

Na LRF, há limites de gastos com pessoal, como percentual das receitas, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim distribuídos:

(*) Os Municípios não apresentam em sua formação política o Poder Judiciário e, por conseguinte também não têm Ministério Público.

Antes da LRF, os limites para despesa de pessoal estavam previstos na Lei Complementar no. 96 de 31 de maio de 1999, denominada Lei Rita Camata II, aprovada pelo Congresso Nacional. Ocorre que os Poderes Legislativo e Judiciário ficavam fora do alcance dessa lei. Agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, isso mudou e os limites são aplicados a todos os Poderes e às três esferas de governo.

Poder/ esfera	Federal	Estadual	Municipal

Se o governante verificar que ultrapassou os limites para despesa de pessoal, deverá tomar providências para se enquadrar, no prazo de oito meses. Mas, se depois disso, continuarem a existir excessos, ele sofrerá penalidades.

7.4.2 OBTENÇÃO DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) terá de prever meios para se conseguir superávit primário, caso a meta fiscal esteja ameaçada. Para se fazer a compensação terão de ser feitos cortes de despesas e elevação de receitas.

7.4.3 DÍVIDA PÚBLICA

O Senado Federal estabelecerá limites para a dívida pública, por proposta do Presidente da República. Tais limites serão definidos também como percentuais das receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Isto significa que os governantes deverão respeitar a relação entre a dívida e sua capacidade de pagamento. Ou seja, o governante não poderá aumentar a dívida para o pagamento de despesas do dia-a-dia.

Lembrando sempre que: *se o governante verificar que ultrapassou os limites de endividamento deverá tomar providências para se enquadrar, dentro do prazo de doze meses, reduzindo o excesso em pelo menos 25%, nos primeiros quatro meses. Mas, se depois disso, continuarem a existir excessos, a administração pública ficará impedida de contratar novas operações de crédito.*

7.4.4 METAS FISCAIS

A LRF determina o estabelecimento de metas fiscais trienais. Isso permite que o governante consiga planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir os problemas que possam surgir no meio do caminho.

É como conduzir um barco: quando tem um rumo é possível planejar as manobras necessárias para se chegar até lá, mesmo que algumas sejam difíceis e tenham que ser corrigidas ao longo do caminho.

Além disso, com as metas fiscais, fica mais fácil a prestação de contas, porque se sabe o que está sendo feito e como para se atingir um objetivo. – Com isso a sociedade pode manifestar suas opiniões e colaborar para melhorar a administração pública.

7.4.5 ALIENAÇÃO DE ATIVOS

As receitas obtidas com a venda de bens e direitos do patrimônio público não poderão ser aplicadas em despesas correntes (o que significa dizer que somente poderão ser utilizadas em despesas de capital, ou seja, na aquisição de novos ativos ou na redução de dívidas).

Excetuam-se as alienações promovidas cujo produto da arrecadação for destinado ao regime de previdência (geral ou próprio).

7.4.6 COMPENSAÇÕES

A Lei estabelece que nenhum governante poderá criar uma nova despesa continuada – por prazo superior a dois anos – sem indicar sua fonte de receita ou a redução de uma outra despesa.

Essa é a lógica da restrição orçamentária: se você quer comprar um carro à prestação, precisa ter um dinheiro reservado para pagar as prestações todo mês, ou então, precisa diminuir outros gastos. Isso funciona da mesma forma para o orçamento público.

7.4.7 ANO DE ELEIÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal contém restrições adicionais para controle das contas públicas em **anos de eleição**, com destaque para o seguinte:

Restrições da LRF ⇨

1. fica impedida a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO)
2. é proibido ao governante contrair despesa que não possa ser paga no mesmo ano. A despesa só pode ser transferida para o ano seguinte se houver disponibilidade de caixa
3. é proibida qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal nos Poderes Legislativo e Executivo nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou mandato dos chefes do Poder Executivo

7.4.8 TRANSPARÊNCIA

De acordo com a LRF, cada governante terá que publicar a cada quatro meses o Relatório de Gestão Fiscal, que vai informar, em linguagem simples e objetiva as contas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo. Assim, os eleitores, os credores, os investidores e todos os cidadãos terão acesso às contas, com o objetivo de ajudar a garantir a boa gestão do dinheiro público.

Além disso, cada governante terá que publicar, a cada dois meses, balanços simplificados das finanças que administra. O acesso público será amplo, inclusive por meio eletrônico (via Internet). A partir daí, caberá à sociedade cobrar ações e providências de seus governantes, bem como julgar se estão procedendo de forma responsável na gestão fiscal.

A intenção é justamente aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumento de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira correta.

Vale lembrar que esta busca por uma maior transparência já foi iniciada na própria elaboração do projeto da LRF, que envolveu uma consulta pública, que também foi realizada através da Internet, onde foram registrados mais de 5.000 acessos. A consulta pública consolidou a importância e a necessidade de se realizar uma mudança no regime fiscal, que foi manifestada em várias demonstrações de apoio e em sugestões, em sua maioria, incorporadas ao texto final da Lei.

7.4.9 PENALIDADES PELO DESCUMPRIMENTO DA LRF

O governante que não cumprir a **LRF**, que inclusive apresenta prazos, alternativas e caminhos para que suas regras possam ser cumpridas, vai estar sujeito a penalidades, também chamadas de sanções.

Há dois tipos de sanções: as institucionais, previstas na própria LRF, e as pessoais, previstas na lei ordinária que trata de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Segundo a LRF, os Tribunais de Contas fiscalizarão o cumprimento de suas normas.

Exemplos de três sanções institucionais:

1 para o governante que não prever, arrecadar e cobrar tributos (impostos, taxas e contribuições) que sejam de sua competência, serão suspensas as transferências voluntárias, que são recursos geralmente da União ou dos Estados, transferidos, por exemplo, através de convênios, que permitirão a construção de casas populares, escolas, obras de saneamento e outros

2 para quem exceder 95% do limite máximo de gastos com pessoal, fica suspensa a concessão de novas vantagens aos servidores, a criação de cargos, as novas admissões e a contratação de horas extras. Uma vez ultrapassado o limite máximo ficam também suspensas a contratação de operações de crédito e a obtenção de garantias da União

3 quem desrespeitar os limites para a dívida, depois de vencido o prazo de retorno ao limite máximo e enquanto perdurar o excesso, não receberá recursos da União ou do Estado, através de transferências voluntárias

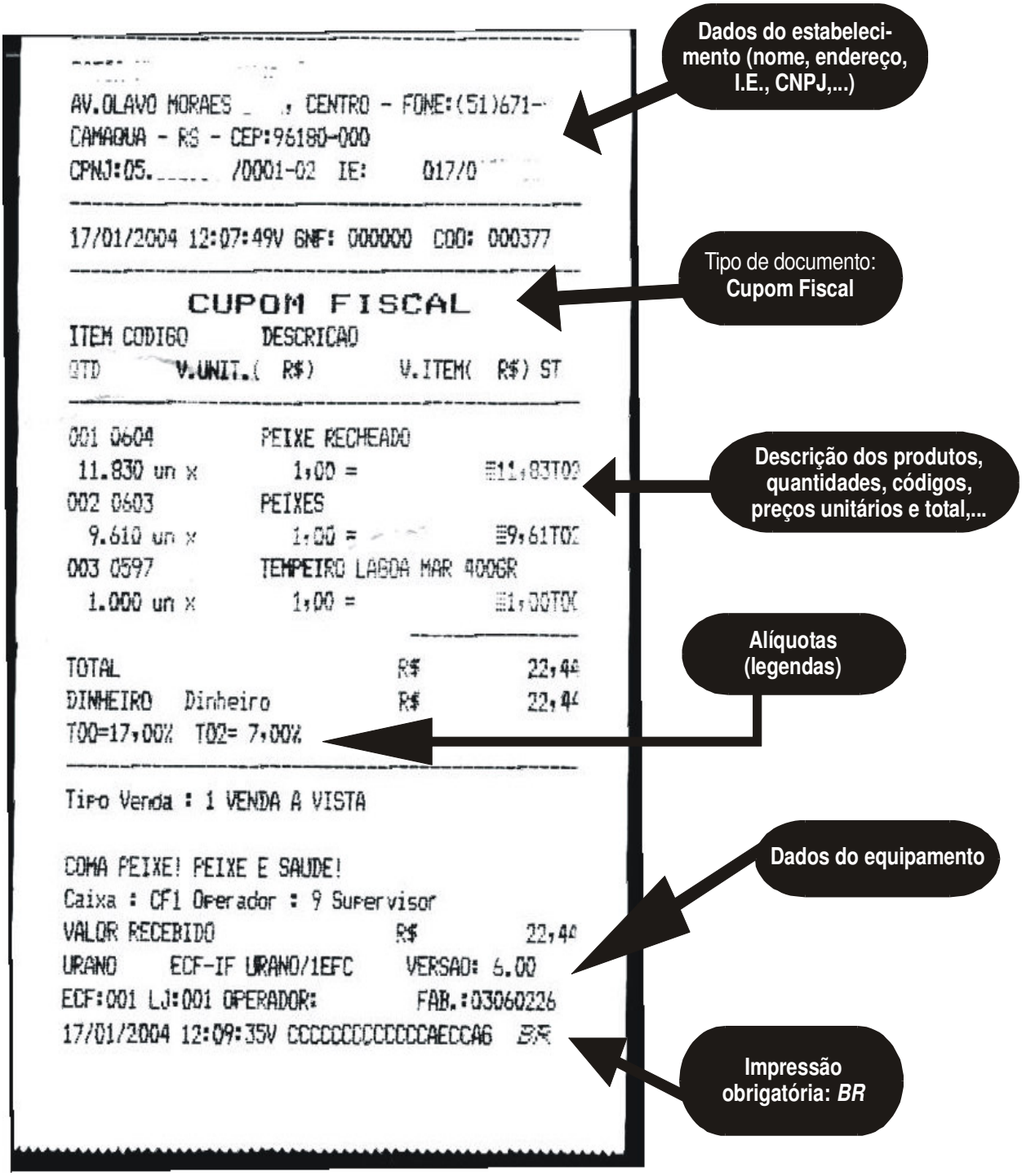
Há também as sanções pessoais, previstas em uma lei ordinária – a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Segundo a Lei de Crimes, os governantes poderão ser responsabilizados pessoalmente e punidos, por exemplo, com perda de cargo, proibição de exercer emprego público, pagamento de multas e até prisão.

As penalidades alcançam todos os responsáveis, dos três Poderes e nas três esferas de governo. **É bom lembrar que todo cidadão será parte legítima para denunciar.**

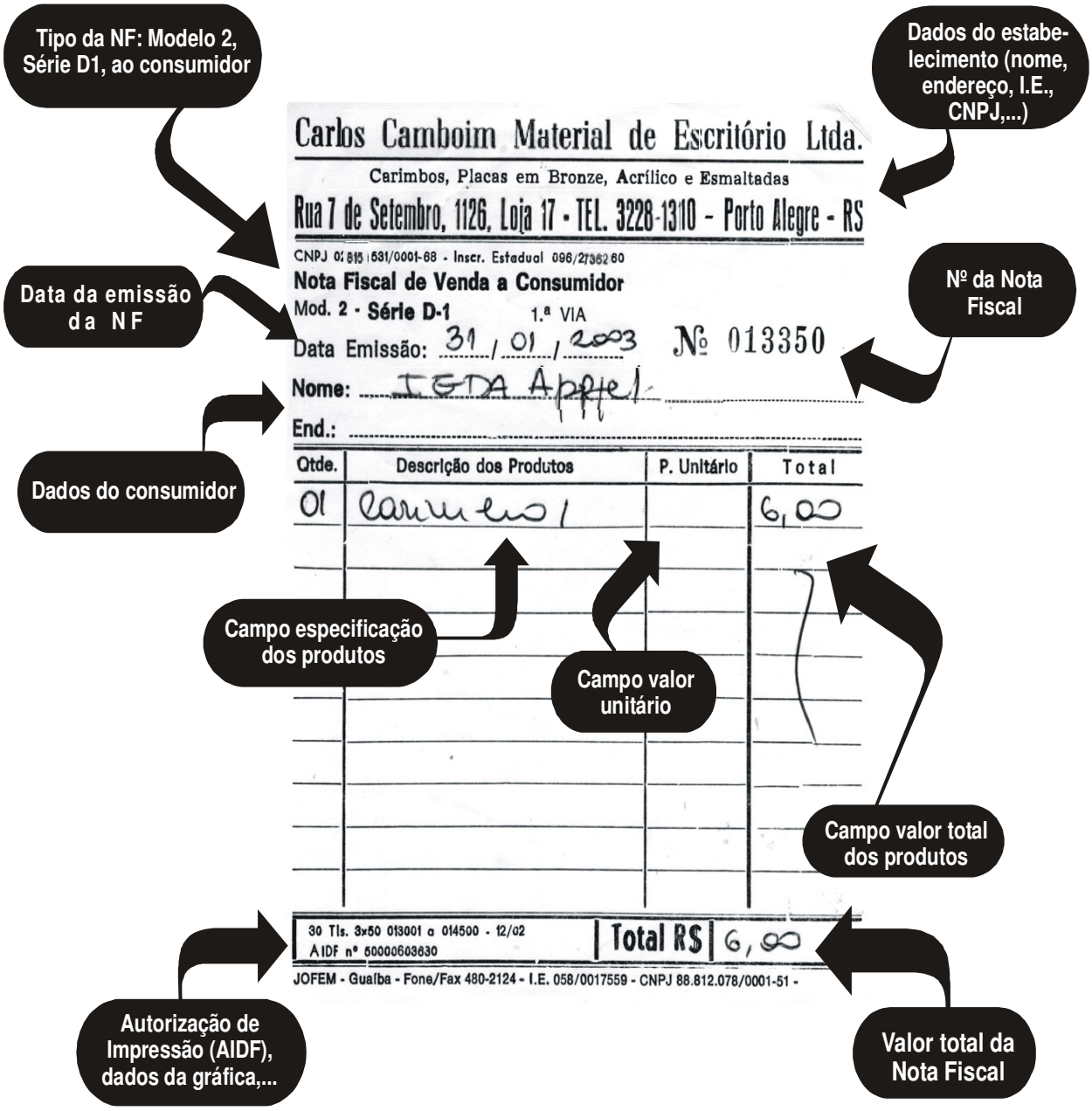
ANEXOS

ANXO I	MODELO DE CUPOM FISCAL
ANEXO II	MODELO DE NOTA FISCAL DE VENDA A CONSUMIDOR FINAL
ANEXO III	MODELO DE NOTA FISCAL MODELO 1
ANEXO IV	INSTRUMENTOS LEGAIS A SERVIÇO DA CIDADANIA

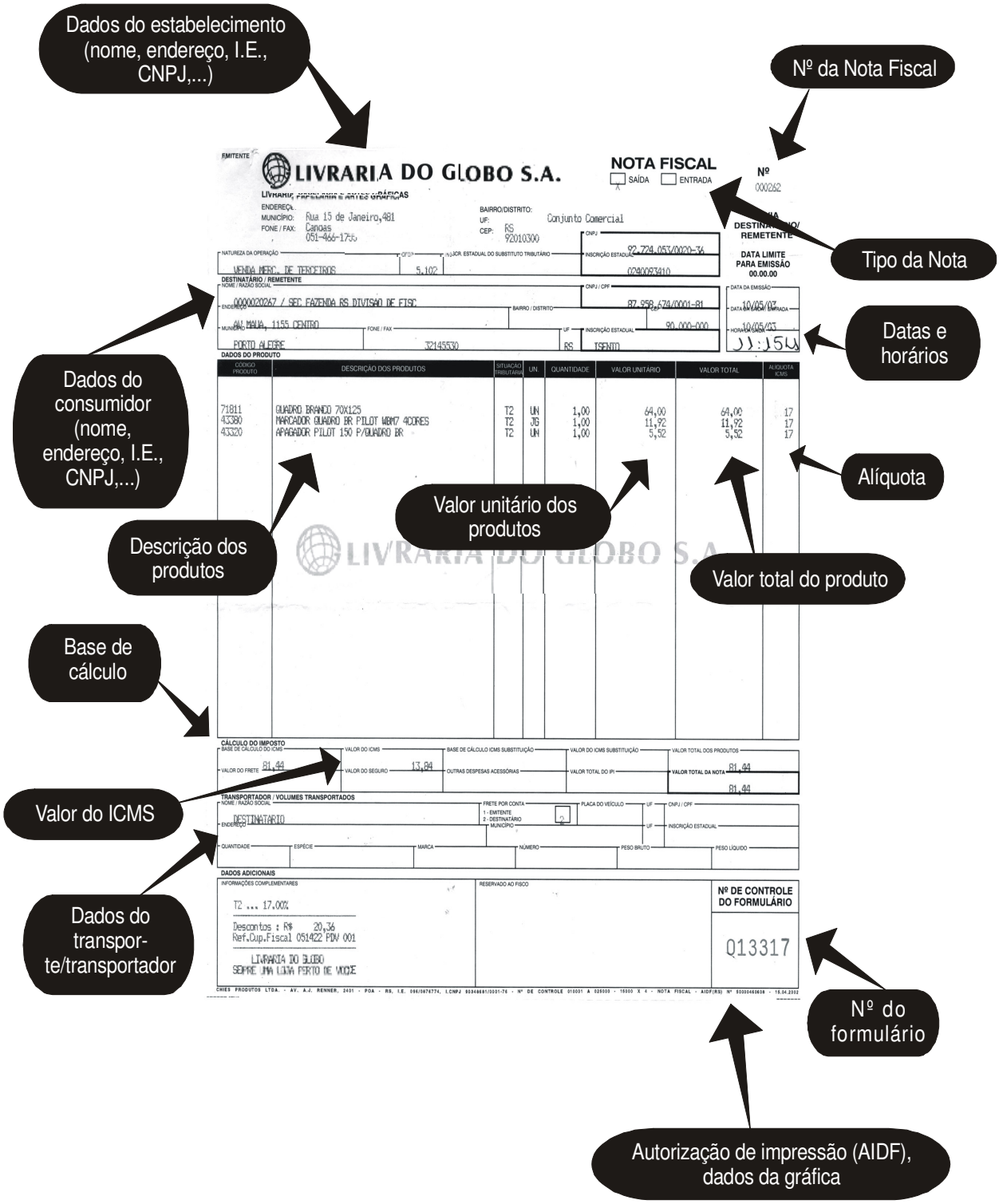
ANEXO I - CUPOM FISCAL



ANEXO II - NOTA FISCAL MODELO 2



ANEXOIII - NOTA FISCAL
MODELO 1



ANEXO IV - INSTRUMENTOS LEGAIS A SERVIÇO DA CIDADANIA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Instrumento poderoso e que vem sendo utilizado com freqüência é o inquérito civil público e a ação civil pública. São mecanismos processuais que visam a garantia dos direitos difusos e coletivos.

Destinados á proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e dos outros direitos difusos e coletivos tais instrumentos jurídicos estão sendo utilizados para a defesa das pessoas portadoras de deficiência física, pela criança e adolescente, pelo direito a um meio ambiente equilibrado, dentre outros.

O inquérito civil é privativo do Ministério Público, que poderá instaurá-lo de ofício ou então provocado por alguma pessoa ou associação. O inquérito civil é um procedimento preparatório para o principal: a ação civil pública. Esta tem por objetivo impedir prejuízos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico do patrimônio público e social e a outros interesses difusos. Se a comunidade, por exemplo, achar que a construção de uma avenida pode afetar a qualidade de vida ou destruir o patrimônio cultural da cidade, pode entrar com uma ação civil pública contra a Prefeitura.

Outro exemplo pode ser o contrário: se o Estado deixar de construir um posto de saúde na comunidade, pode ser acionado pelo prejuízo que estará causando à comunidade no seu patrimônio social mais valioso. o acesso à saúde por parte dos moradores de uma determinada região. A ação civil pública é de iniciativa do Ministério Público e de outras entidades definidas na Lei 7347. Mas o Ministério Público pode ser acionado por qualquer cidadão que achar que determinada ação do Poder Público está prejudicando a sociedade.

O cidadão ou grupo de cidadãos que acionar o Ministério Público deve fornecer informações sobre o fato que denunciar e argumentos que o levem a mover uma ação civil pública.

Uma associação também pode dar entrada em uma ação civil pública. Mas é necessário que tal associação esteja constituída há pelo menos um ano, ou seja, que possua estatutos registrados em cartório e cadastro de inscrição no CGC há pelo menos um ano e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

É importante lembrar que, nesse caso, a associação deve ter em seu estatuto os objetivos específicos relacionados com o objeto da ação civil pública a ser proposta. Não terá, portanto, legitimidade, uma associação de defesa dos animais para propor uma ação cujo objeto seja a defesa de interesse de um bem relacionado à moralidade administrativa. Deve, portanto, existir uma correação entre o objeto da ação civil pública e aqueles consignados no estatuto da associação proponente.

A ação civil pública pode obrigar a outra parte a fazer (construir passarelas para deficientes, por exemplos), deixar de fazer (deixar de jogar lixo em um local inadequado, deixar de promover poluição sonora) ou de indenizar (nos casos em que danos sejam impossíveis de serem reparados). A lei que regulamenta a ação civil pública prevê a possibilidade de concessão de liminar para que a demora da prestação jurisdicional não atrapalhe a consecução dos resultados os pela empreitada jurídica.

AÇÃO CAUTELAR - Tem a finalidade de assegurar direito. Não dá razão a ninguém pois qualquer das partes poderá ganhar o processo subseqüente, chamado de "principal". A cautelar pode ser nominada (arresto, seqüestro, busca e apreensão) e inominada, ou seja, a que o Código não atribui nome, mas, sim, o proponente da medida (cautelar inominada de sustação de protesto, por exemplo). Pode ser preparatória, quando antecede a propositura da ação principal, e incidental, proposta no curso da ação principal, como incidente da própria ação.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADIN) - Ação que tem por objeto principal a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. Será proposta perante o Supremo Tribunal Federal quando se tratar de inconstitucionalidade de norma ou ato normativo federal ou estadual perante a Constituição Federal. Ou será proposta perante os Tribunais de Justiça dos Estados quando se tratar de inconstitucionalidade de norma ou ato normativo estadual ou municipal perante as Constituições Estaduais. Entretanto, se julgada improcedente, a Corte declarará a constitucionalidade da norma ou do ato.

AÇÃO POPULAR - Meio processual, de assento constitucional, que legitima qualquer cidadão a promover a anulação de ato lesivo ao patrimônio público, ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor popular, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

ADVOGADO DATIVO OU ASSISTENTE JUDICIÁRIO - Advogado nomeado pelo juiz para propor ou contestar ação civil, mediante pedido formal da parte interessada que não possui condições de pagar as custas do processo ou os honorários do advogado. Na esfera penal, é o nomeado ao acusado que não tem defensor, ou quando, tendo-o este não

comparecer a qualquer ato do processo.

ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA - É o benefício prestado às pessoas desprovidas de recursos para custear o processo. Gozam desse benefício os necessitados nacionais ou estrangeiros residentes no País que precisarem recorrer à Justiça Penal, Civil, Militar ou do Trabalho. Considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família. Também as pessoas jurídicas podem obter o benefício.

DEFENSORIA PÚBLICA - Instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da orientação jurídica e da defesa em todos os graus, dos necessitados ou desprovidos de recursos. É de responsabilidade do Poder Executivo.

HABEAS CORPUS - Medida judicial de caráter urgente, que pode ser impetrada por qualquer pessoa, ainda que não advogado, em seu favor ou de outrem, bem como pelo Ministério Público, sempre que alguém sofrer ou se achar na iminência de sofrer violência ou coação ilegal na sua liberdade de ir-e-vir. Pode ser preventivo – quando não consumada a violência ou coação, porém exista receio de que venha a ocorrer – ou remediativo, quando visa fazer cessar a violência ou coação exercida contra a pessoa em favor de quem é impetrado (paciente).

HABEAS DATA - Direito assegurado pela Constituição brasileira ao cidadão interessado em conhecer informações relativas à sua pessoa, contidas nos arquivos e registros públicos de qualquer repartição federal, estadual e municipal, bem como retificá-las ou acrescentar anotações que julgar verdadeiras e justificáveis.

JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS E CRIMINAIS (JECs) - Órgãos da Justiça ordinária instituídos pela Lei nº 9.099, de 26/9/1995, de criação obrigatória pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, no âmbito da sua jurisdição, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência. Têm como motivação fundamental abreviar a solução dos litígios, desafogando a justiça ordinária. Orientam-se pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando sempre que possível a conciliação das partes. Restringem-se a causas de reduzido valor econômico, que não excedam a 40 salários mínimos. Causas de até 20 salários mínimos não necessitam de advogado. Somente as pessoas físicas capazes podem propor ações. Pessoas jurídicas, o insolvente civil, o incapaz e o preso não podem demandar no Juizado Especial. Os Juizados Especiais Criminais julgam os delitos considerados de baixa lesividade.

MANDADO DE SEGURANÇA - É uma ordem judicial concedida para proteger direito líquido e certo não amparado por "habeas-corpus", contra ato ou decisão de qualquer autoridade, que tenha agido ilegalmente ou com abuso de poder. Pode ser impetrado por qualquer pessoa física ou jurídica.

MEDIDA LIMINAR - Decisão judicial provisória proferida nos 1º e 2º graus de jurisdição, que determina uma providência a ser tomada antes da discussão do feito, com a finalidade de resguardar direito. Geralmente concedida em ação cautelar, tutela antecipada e mandado de segurança.

MINISTÉRIO PÚBLICO - Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, à qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

OUVIDORIAS - No Brasil um fenômeno vem se destacando, principalmente pela sua velocidade de expansão: a criação de Ouvidorias. Difundida nas instituições públicas e privadas e caracterizada como um espaço para registro de críticas, sugestões, reclamações, denúncias etc., as Ouvidorias estabelecem um canal prático e de fácil acesso aos usuários do serviço público, consumidores e a sociedade em geral.

As Instituições Públicas adotaram este mecanismo como ponto de apoio no processo de modernização de suas unidades, buscando captar através de seus usuários o compartilhamento de suas ações com os anseios da sociedade, elevando o seu nível de eficiência e eficácia na tentativa de recuperação e consolidação da imagem do Serviço Público.

A presença do Ouvidor na Administração Pública deve-se à iniciativa independente dos Gestores Públicos que, no desenvolvimento do processo de modernização de cada Instituição e dentro do seu universo de atuação, identificam na Ouvidoria o melhor canal de comunicação para se relacionar com a sociedade, visando atingir o mais elevado nível de excelência de seus serviços e produtos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAGOAS (estado). Cidadão Nota 10, Programa de Educação Fiscal, Manual do Professor.

ACRE (estado), Secretaria da Fazenda. Educação Fiscal, Manual do Professor. Rio Branco, abril/2002.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRASIL, Lei 5.171 – Código Tributário Nacional, 1966.

ESAF/PNEF. Disseminadores do Programa Nacional de Educação Fiscal, Curso da Distância. Unidades II, III e IV. Outubro/

ESAF/PNEF. Educação Fiscal no Contexto Social, Caderno 1. Out/2003.

ESPÍRITO SANTO (estado), Secretaria da Fazenda. Formação de Multiplicadores de Educação Tributária, 1ª ed. Vitória, 2003.

FONTANELLA, Francisco Ricieri. Finanças Públicas:Lições Introdutórias destinadas aos docentes do Programa de Educação Fiscal. Florianópolis, SEF, 2001.

KOHAMA, Hélio. Contabilidade Pública, Teoria e Prática. 7ª ed. São Paulo:Atlas.

RIO GRANDE DO SUL (estado), Secretaria da Fazenda. Educação Tributária, Manual do Professor. Porto Alegre, dez/1979.

RIO GRANDE DO SUL (estado), Lei 8.820/1989. Institui o ICMS.

RIO GRANDE DO SUL (estado), Lei 8.115/85. Institui o IPVA.

RIO GRANDE DO SUL (estado), Lei 8.821/89. Institui o ITCD.

SANTANNA, E. Silva, Sebastião. Introdução ao Estudo dos Orçamentos Públicos. Minas Gerais: Instituto de Ciências Econômicas, 1959.

VEIGA FILHO, João Pedro. Manual da Ciência das Finanças, 7ª ed. São Paulo: Off. Graph Monteiro Lobato, 1923.

WILGES, Ilmo J., Noções de Direito Financeiro, Orçamento Público: para concursos e provas. Porto Alegre:Sagra-D.C. Luzzatto, 1995.

GLOSSÁRIO

ACCOUNTABILITY: É o termo utilizado na literatura internacional para qualificar a posição e a atuação do gestor público e de todos que mantém posição com o setor público.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: pode ser entendida como um conjunto de órgãos instituídos para atingir as metas e objetivos do governo ou como o conjunto das funções necessárias à realização dos serviços públicos.

ALÍQUOTA: percentual com que determinado tributo incide sobre o valor da coisa tributada.

BENEFÍCIOS FISCAIS: São dispositivos previstos na legislação que permitem reduzir ou até mesmo suprimir o tributo a pagar. Podem apresentar-se sob diversas espécies, dentre as quais destacam-se: imunidade, isenção, redução da base de cálculo, diferimento, crédito presumido, desconto por pagamento antecipado. São formas de elisão fiscal.

BENS PÚBLICOS: são as propriedades móveis e imóveis que integram o patrimônio público, como escolas, bibliotecas, hospitais públicos, pontes, rios, praças, ruas, móveis das repartições públicas, veículos oficiais e outros.

CAUSA MORTIS: em razão da morte de uma pessoa natural (pessoa física).

CONCESSÃO DE GARANTIA: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

CORPORATIVISMO: doutrina que prega a reunião das classes produtores em corporações, sob a fiscalização do Estado.

DESPESAS PÚBLICAS: são os pagamentos efetuados pela administração pública, relativos aos serviços prestados e obras realizadas em benefício da sociedade. Sua realização depende de prévia autorização no orçamento público.

DIREITOS RELATIVOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL: São as ações governamentais, como proteção à família, à maternidade, à infância, à velhice, reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e outras, prestadas a quem delas precisar.

DIREITOS RELATIVOS À PREVIDÊNCIA SOCIAL: são benefícios como proteção à maternidade, proteção do desemprego involuntário, cobertura de eventos de doença, invalidez, morte, acidentes de trabalho, ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda, aposentadoria e outros, sob a responsabilidade do poder público.

DIREITOS RELATIVOS À SAÚDE: são as ações e serviços de saúde obrigatórios por parte do Estado, visando à redução do risco de doenças e de outros agravos à saúde da população.

DÍVIDA INTERNA: DÍVIDA EXTERNA: montante dos débitos das três esferas de governo, mais os débitos da iniciativa privada para com residentes no país.

DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA OU FUNDADA: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

ERÁRIO: significa fazenda pública, tesouro público. É o patrimônio do Estado, o conjunto de bens e valores que lhe pertencem; possui significado mais amplo que o vocábulo fisco, pois este último compreende apenas a organização encarregada de arrecadar os tributos.

ESTADO ABSOLUTISTA: aquele em que o governante se investe de poderes absolutos, sem limite algum exercendo de fato e de direito os atributos da soberania.

ESTADO CAPITALISTA: aquele baseado no capitalismo de Estado, isto é, no desenvolvimento direto do Estado nos setores produtivos e de serviços.

FINANÇAS PÚBLICAS: é o conjunto de ações e problemas que integram o processo de arrecadação e execução de despesas pela administração pública e a gestão do patrimônio público. Abrangem todos os atos relativos à arrecadação de tributos, captação de outros recursos, formulação e execução dos orçamentos, realização de compras, fiscalização, controle interno e prestação de contas.

FONTES DA RECEITA: são as fontes de ingresso de dinheiro aos cofres públicos (tributos, empréstimos, financiamentos, emissão de moeda, venda de patrimônio e outros).

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS (FPE): fundo federal formado com parte da arrecadação do IR e do IPI, e repartido entre as unidades da federação.

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM): fundo federal formado com parte da arrecadação do IR e do IPI, e repartido entre todos os municípios brasileiros.

FUNDEF: Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério: é um fundo constituído com parte da arrecadação de impostos, o qual deve ser aplicado com exclusividade no ensino fundamental. Sua existência é obrigatória em todos os estados e municípios, sendo fiscalizado por um conselho de acompanhamento e

controle social.

GASTO PÚBLICO: é todo o dispêndio de recursos (despesas e investimentos), efetuado pela administração pública.

GESTÃO FISCAL: conjunto de operações desenvolvidas pela administração pública que visam controlar as receitas e gastos públicos, ou seja, obter, criar, gerir e despender os recursos necessários à satisfação das necessidades públicas.

GLOBALIZAÇÃO: processo pelo qual a vida social e cultural dos diversos países do mundo é cada vez mais afetada por influências internacionais em razão de injunções políticas e econômicas.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: é a conduta desvirtualizada da administração pública, praticada por um dos seus agentes, em qualquer nível de governo ou hierarquia.

INSS: Instituto Nacional do Seguro Social, autarquia federal, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com as atribuições de promover a arrecadação, fiscalização e a cobrança das contribuições sociais devidas por trabalhadores e empresários sobre a folha de pagamento, gerenciar os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social - FPAS- e, conceder os benefícios previdenciários.

INTER VIVOS: Expressão latina que significa “durante a vida” ou “em vida”.

IRRETROATIVIDADE: qualidade do que não tem efeito retroativo, que não volta atrás.

LEI ORGÂNICA MUNICIPAL: é a lei maior no âmbito municipal, que organiza e normatiza o funcionamento do município, somente se subordinando à constituição do estado e à constituição federal.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: é a norma legal que fixa os princípios que devem nortear as finanças públicas, visando eliminar o déficit público nos três níveis de governo, através de uma gestão fiscal responsável com ênfase no controle do gasto e do endividamento público.

LICITAÇÃO: é o procedimento que a administração pública deve realizar para adquirir bem, obras, mercadorias ou serviços, ou realizar vendas, ao custo mais econômico para a sociedade.

MINISTÉRIO PÚBLICO: instituições permanentes, essenciais à função do Estado como aplicador e distribuidor da justiça. Possui a atribuição de defendera ordem jurídica do regi-

me democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Abrange o Ministério Público Federal, Ministério público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério do Distrito Federal Territórios e o Ministério Público Estadual.

MONETARISMO: doutrina econômica que sustenta ser possível manter a estabilidade de uma economia capitalista baseando-se nas forças espontâneas do mercado e em estratégias que permitam o controle do volume de moeda e de outros meios de pagamento no mercado financeiro.

MOVIMENTO ECONÔMICO: ou valor adicionado, significa a soma dos valores gerados pelos contribuintes do ICMS com mercadorias ou serviços sujeitos ao imposto ainda que não tenha ocorrido o pagamento do imposto. Sua apuração serve para determinar o valor do ICMS e outras receitas que retornam aos Municípios.

NAÇÃO: união de um grupo de indivíduos, ligados pela origem comum, pelas mesmas idéias e aspirações, por uma identidade espiritual, vinculada a uma consciência histórica coletiva.

NEPOTISMO: favoritismo para com parente por detentores do poder público.

OPERAÇÃO DE CRÉDITO: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

ORÇAMENTO MUNICIPAL: é um documento, sob a forma de lei, onde são estimadas as receitas e as despesas de um determinando ano – exercício financeiro. Todas as prefeituras municipais possuem o seu orçamento.

ORÇAMENTO PÚBLICO: é um documento, sob a forma de lei, onde são estimadas as receitas e as despesas de um determinando ano – exercício financeiro. Cada nível de governo possui seu orçamento.

PATRIMÔNIO PÚBLICO: é o conjunto de bens, direitos e obrigações que se encontram à disposição do Município, do Estado ou da União, para a realização dos seus fins.

PODER COERCITIVO: poder concedido à polícia de empregar a força física quando houver oposição do infrator.

PRESTAÇÃO DE CONTAS: é o procedimento pelo qual, nos prazos legais, quem quer que utilize dinheiro público está obrigado a comprovar perante os órgãos competentes o

uso dos bens e valores que lhe foram entregues.

PIB: produto interno bruto, é a quantificação de toda a riqueza produzida dentro das fronteiras do país em um ano.

PIS/PASEP: a partir da Constituição Federal de 1988 as contribuições para o PIS/PASEP passaram a financiar o programa seguro desemprego e o abono anula de um salário mínimo pago aos trabalhadores que perceberem menos de dois salários mínimos de remuneração. As empresas recolhem o PIS calculado sobre o valor das vendas.

PRECATÓRIOS JUDICIAIS: débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado devidos por Pessoa Jurídica de Direito Público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias e fundações).

PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB): De forma simplificada pode-se dizer que representa a quantificação de toda a riqueza produzida dentro das fronteiras do país, em um ano. É o mais importante conceito de agregado econômico e representa o valor de toda a produção realizada dentro das fronteiras geográficas do país, a preços finais de mercado (isto é, considerados todos os salários, juros, aluguéis, lucros, depreciações e impostos indiretos, deduzindo-se destes últimos os subsídios governamentais concedidos às empresas).

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL): soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, sendo deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios, por determinação legal ou constitucional, e as contribuições patronais e dos trabalhadores e demais segurados da previdência social para o Regime Geral da Previdência Social e bem como as contribuições para o PIS/PASEP.

b) nos Estados, a parcela entregue aos municípios por determinação constitucional

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores públicos para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social para a contagem recíproca do tempo de contribuição, para efeito de aposentadoria. Serão computados no cálculo da RCL os valores recebidos em decorrência da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/96) e do FUNDEF. Não serão considerados na RCL do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para o atendimento das despesas com pessoal ligados às áreas de segurança, saúde e educação, bem como os inte-

grantes do quadro em extinção da administração federal naqueles estados. A RCL será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades.

RECEITAS PÚBLICAS: são todos os valores recebidos pelos cofres públicos, decorrentes de recebimento de tributos, empréstimos e financiamentos, vendas de patrimônio, rendas referentes a aluguéis ou outras atividades estatais.

RECEITA TRIBUTÁRIA : é o valor do ingresso nos cofres públicos, decorrente da cobrança de tributos.

RECURSOS PÚBLICOS: representam todos os recursos que o estado tem a sua disposição para administrar, oriundos da arrecadação de tributos, obtenção de empréstimos e financiamentos, emissão de moeda, venda de patrimônio, rendimentos obtidos pelo patrimônio estatal e outros.

RESULTADO NOMINAL: É a diferença entre as receitas e as despesas públicas, incluindo receitas e despesas financeiras, os efeitos da inflação (correção monetária) e da variação cambial. Equivale ao aumento da dívida pública líquida em um determinado período.

RESULTADO PRIMÁRIO: É a diferença entre as receitas e as despesas públicas não financeiras.

SERVIÇOS PÚBLICOS: são aqueles prestados pela administração pública, nas três esferas de governo, visando à satisfação das necessidades públicas, como educação, segurança, justiça, saúde, habitação, transportes, saneamento e outras.

SEGURO DESEMPREGO: é um benéfico de assistência social de caráter temporário financiado por contribuições sociais e prestado ao trabalhador que tiver sido demitido sem justa causa e estiver desempregado, desde que preenchidas determinadas condições. É solicitado junto às agências da Caixa Econômica Federal ou postos do Sistema Nacional de Emprego SINE.

SOBERANIA: propriedade que tem um Estado de ser uma ordem suprema que não deve a sua validade a nenhuma outra ordem superior.

SUS: sistema único de saúde: conjunto de ações criado para organizar e fazer funcionar os serviços correspondentes à promoção, proteção e recuperação da saúde, envolvendo órgãos e instituições públicas e a iniciativa privada em caráter complementar.

TRABALHO INFORMAL: é o trabalho desenvolvido por pequenos empreendimentos sem

qualquer registro junto ao poder público competente para fins de controle, implicando em prejuízos para arrecadação tributária.

TCE: O Tribunal de Contas do Estado é o órgão encarregado da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das entidades ou órgãos públicos estaduais ou municipais.