

O PAPEL DA GESTÃO TRIBUTÁRIA NO AUMENTO DA ARRECADAÇÃO

Jonias de O. e Silva

Itens a serem abordados na aula:

1 Gestão eficiente das receitas municipais:

- a) Gestão da informação
- b) Implantação de iniciativas inovadoras
- c) Acompanhamento permanente
- d) Apoio técnico profissional

2 Melhoria nas transferências obrigatórias:

- a) Monitoramento do ICMS
- b) Municipalização do ITR
- c) Arrecadação do IPVA (cooperação com o Estado)
- d) FPM (cuidar do índice populacional, e lutar pela repartição justa)

3 Fomento das transferências voluntárias:

- a) Programas gerais
- b) Programas específicos para certos municípios
- c) Analisar objeto e objetivo (“presente de grego”)
- d) Gestão de projetos

4 Dicas para criar/aumentar as receitas não tributárias:

- a) Exploração de espaços públicos
- b) Cobrança de serviços públicos
- c) Privatização de serviços (permissões e concessões)
- d) Bancos: Folha de servidores
- e) Alienação/transferência de uso de imóveis

5 A modernização da Gestão Tributária:

- a) As estatísticas (positivas e negativas)
- b) A Implantação do Programa Municipal
- c) Os Programas de outros entes
- d) O Uso das ferramentas apropriadas
- e) Orientações pontuais

1 Noções de Direito Tributário:

1.1 O QUE É TRIBUTO?

Segundo o dicionário:

“Tributo é a obrigação imposta as pessoas físicas e pessoas jurídicas de recolher valores ao Estado, ou entidades equivalentes (p.e. tribos e grupos revolucionários).”

Segundo o Código Tributário Nacional – CTN (Lei 5.172/66):

“Art. 3º 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.”

O CERTO É QUE:

Uma das principais funções do Estado é a prestação de serviços públicos.

Tal prestação exige recursos humanos e materiais.

Isso implica que o Estado precisa e deve conseguir dinheiro para pagar por estes recursos

Tributo é vulgarmente chamado por imposto, embora tecnicamente este seja mera espécie dentre as modalidades de tributos.

É que:

TRIBUTO É O GÊNERO, E IMPOSTO É UMA DAS ESPÉCIES...

Ou seja:

Tributo é o nome que se dá para vários tipos de exigência estatal em dinheiro.

TRIBUTO É:

Imposto

Taxas

Contribuições (de melhoria-social-paraestatal)

Empréstimo Compulsório

FUNDAMENTAÇÃO:

Artigos 145 e 156 da CF

Competência do município para criar e receber seus próprios tributos

IMPOSTOS (12):

UNIÃO FEDERAL (6):

IR

II

IE

IPi

ITR

IOF

ESTADOS (3):

ICMS

IPVA

ITCMD

MUNICÍPIOS (3):

IPTU

ISSQN

ITBI

Receitas não Tributárias:

Outros recursos ainda poderão perfazer a receita pública de um município, como as heranças, alienações, aluguéis, indenizações, etc.

Excluídos do conceito de tributo estão todas as obrigações que resultem de aplicação de pena ou sanção (p.e. multa de trânsito), os tributos sempre são obrigações que resultam de um fato regular ocorrido.

Os tributos podem ser pagos em dinheiro ou em trabalho, como na figura medieval da corvéia. Modernamente, nos sistemas tributários capitalistas, somente o dinheiro é aceito como pagamento, subsistindo a corvéia em Estados tradicionais e pré-capitalistas.

Alguns Termos Específicos da Tributação:

1.2 FATO GERADOR:

O fato gerador é o elemento que faz nascer a obrigação tributária (CTN 133, §1º).

Ex. Adquirir um veículo, gera o IPVA

Receber rendas gera o IR

Exportar gera o IE

1.3 BASE DE CÁLCULO:

É o valor sobre o qual se aplicará a alíquota para descobrir o valor do tributo

1.4 ALÍQUOTA

Percentual que será aplicado sobre a base de cálculo para apurar o valor de determinado tributo.

1.5 SUJEITOS ATIVO E PASSIVO:

ATIVO: O Estado (União, Estados, Municípios e DF)

PASSIVO: toda pessoa física ou jurídica que tenha obrigação de pagar tributos (o Contribuinte)

1.6 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS TRIBUTÁRIOS

Princípios: são vetores das normas. As normas constitucionais não tem a mesma importância (ex. art. 5º, II e art. 87 – matéria infralegal). Não importa se está implícita ou explícita a sua importância se mede pela abrangência da norma. Segundo Celso A. B. M. o direito é uma vasto edifício jurídico, tudo está previsto como uma obra arquitetônica.

a) **Princípio da legalidade:** art. 5º, II e art. 150, I, da CF - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei (princ. da universalidade da legislação).

- E mais, é vedado às pessoas políticas criar ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça, deve ser lei da pessoa política competente (o sistema tributário foi redundante).

- Em razão deste princípio se exige que só lei reduza tributos, altere os prazos, parcelamento, obrigação acessória, enfim, tudo que for importante em matéria tributária deve ser previsto por lei.

- Alguns definem como princ. da estrita legalidade ou da reserva absoluta da lei formal o que leva ao princ. da tipicidade fechada da tributação, o que exige que a lei seja minuciosa, evitando o emprego da analogia ou da discricionariedade.

Art. 153, § 1º representa uma aparente exceção (PR por decreto poderá aumentar alíquotas de II, IE, IPI, IOF).

b) **Princípio da anterioridade:** art. 150, III, b, da CF, comum do campo tributário, diz que a lei que cria ou aumenta tributo, ao entrar em vigor, fica com sua eficácia suspensa até o início do próximo exercício financeiro, quando incidirá e produzirá todos os seus efeitos no mundo jurídico (não adia a cobrança e sim suspende a eficácia, não há incidência). Este princ. e o da segurança jurídica evitam a surpresa.

- As isenções tributárias devem obedecer este princípio.

- Exceções: (rol exemplificativo) As exceções a este princípio não podem ser criadas pelo poder reformador, só pelo poder constituinte originário.

I) art. 150, § 1º - imp. sobre importação, exportação, IPI, IOF (podem ter alíquotas alteradas por decreto do PR) e imposto por motivo de guerra;

II) empréstimos compulsórios, nas hipóteses do inc. I – guerra e calamidade pública.

- O art. 195, §6º traz uma anterioridade especial (aparente exceção), chamado princ. da nonagésima (só podem ser cobradas 90 dias após a sua edição).

- Difere do princ. da anualidade (CF/46) que desapareceu em 1965 (EC 18/65) e pode ser criado nos Estados e municípios. (lei orçamentária é ato condição - votada em 01/07)

c) **Princípio da segurança jurídica** (ou irretroatividade): art. 150, III, a, - princ. universal do direito. A segurança jurídica em sua dupla manifestação que é a certeza do direito e a proibição do arbítrio exigem que as leis sejam irretroativas (só produzem efeitos para o futuro), salvo se para beneficiar o contribuinte (neste caso depende de previsão expressa, diferente do Dir. Penal). Como acontece no direito penal a lei deve ser anterior ao fato impositivo.

- art. 106, I, do CTN – a lei interpretativa deve retroagir até a data da entrada em vigor da lei interpretada.

d) **Princípio da Isonomia:** a lei, em princípio, não deve dar tratamento desigual a contribuintes que se encontrem em situação equivalente. – art. 150, II, CF.

e) **Princípio da Capacidade Contributiva:** faz parte do princípio da isonomia, consiste em tratar os desiguais de modo desigual, podendo assim. O tributo ser cobrado de acordo com as possibilidades de cada um – art. 145, § 1º.

f) **Princípio da Vedação de efeitos confiscatórios:** o tributo deve ser razoável, não podendo ser tão oneroso que chegue a representar um verdadeiro confisco – art. 150, IV.

g) **Princípio da Imunidade recíproca das esferas públicas:** a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não podem instituir impostos sobre o patrimônio, renda ou serviço, uns dos outros - art. 150 VI, ^a

h) **Princípio da Imunidade de tráfego:** não pode a lei tributária limitar o tráfego interestadual ou intermunicipal de pessoas ou bens, salvo o pedágio de via conservada pelo poder público – art. 150, V, da CF e art. 9º, III, do CTN).

i) **Princípio da Uniformidade nacional:** o tributo da União deve ser igual em todo território nacional, sem distinção entre os Estados – art. 151, I, CF.

j) **Princípio da Vedação de distinção em razão de procedência ou destino:** é vedado aos Estados, ao DF e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino – art. 152, CF.

k) **Princípio da Não-cumulatividade:** por este princípio compensa-se o tributo que for devida em cada operação com o montante cobrado nas anteriores. Este princípio não é geral, sendo aplicado apenas no IPI, no ICMS e em eventuais impostos que vierem a ser criados pela União, na sua competência residual (arts. 152, § 3º, II; 155, § 2º, I; e 154, I). Na apuração contábil do IPI e do ICMS, o imposto a ser pago é lançado como débito, e o que já foi pago nas operações anteriores é lançado como crédito, a diferença entre esses débitos e créditos é que efetivamente deve ser recolhido em determinado período.

l) **Princípio da Tipicidade:** o tributo só incide no caso de fato ou situação típica, ou seja, de fato ou situação previamente descrita em lei.

1.7 REPARTIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Muitas vezes os tributos arrecadados por um ente público devem ser repassados para outros entes públicos, de modo total ou parcial. Vejamos alguns casos:

A União deve repassar:

- a) aos Estados - o produto da arrecadação do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos por autarquias ou fundações públicas estaduais – art. 157, I.
b) aos Municípios – 50% do ITR relativamente aos imóveis neles situados – art. 158,II
O Estado deve repassar para os Municípios:50% do IPVA arrecadado em seus territórios – art. 158,III.

1.8 FONTES DO DIREITO TRIBUTÁRIO

Materiais - são atos ou situações que dão origem à obrigação tributária

Principais - são leis em sentido amplos Secundárias - são os atos administrativos normativos (decretos, regulamentos e portarias, etc), costumes administrativos e convênios

Formais Indiretas - são a doutrina e a jurisprudência.

1.9 LANÇAMENTO TRIBUTÁRIO

- É um ato administrativo de aplicação da lei tributária material ao caso concreto - é a fase em que o crédito tributário se torna líquido e certo, isto é, certo quanto a sua existência e quanto ao seu valor (diferente de quando ocorre o fato impositivo em que o crédito tributário é ainda ilíquido e incerto).
- É o mecanismo jurídico que dá liquidez, certeza e exigibilidade ao crédito tributário (só depois do lançamento que ele pode ser cobrado).
- O surgimento da obrigação tributária é lógica e cronologicamente anterior ao lançamento.
- Responde cinco perguntas: 1) Quem é o contribuinte? 2) Quanto ele deve ao fisco? 3) Onde ele deve efetuar o pagamento? 4) Como ele deve efetuar o pagamento? 5) Quando ele deve fazer o pagamento?
- Características: é ato administrativo vinculado (no estrito termo da lei – a lei vigente à data da ocorrência do fato impositivo – sob pena e crime de desobediência e responsabilidade funcional)
- É ato declaratório (não cria uma situação nova).
- Produz efeitos extunc (retroage à data da ocorrência do fato impositivo).
- Goza de presunção de legitimidade e veracidade (é ato adm.) até prova em contrário, o ônus é do contribuinte.
- Só é passível de anulação (não é passível de revogação, é ato vinculado) - Ação anulatória de débito fiscal.
- Deve ser levado a conhecimento do contribuinte através da notificação, que é ato administrativo que não se confunde com o lançamento mas, lhe dá eficácia. Deve ser na pessoa do contribuinte, salvo se esgotados os meios razoáveis se recorre ao edital. É acessório ao ato principal que é o lançamento, portanto, segue o seu destino – nulo o lançamento, nula a notificação, a recíproca não é verdadeira.
- Espécies de lançamento: (de acordo com a maior ou menor participação do fisco)
 - a) direito (feito só pelo fisco) - ex. IPTU;
 - b) misto (fisco e contribuinte) – ex. IR, contribuinte entrega os cálculos e a Fazenda confere; e
 - c) por homologação (só contribuinte e o fisco confere regras formais de cálculo) - ex. ICMS (se não estiver de acordo impõe multa).
- O tributo com a ocorrência do fato impositivo, o lançamento e a notificação está “em termos”, isto é, em condições de ser pago pelo contribuinte e cobrado pela fazenda pública, caso não seja pago poderá dar ensejo ao Auto de Infração.

1.10 CRÉDITO TRIBUTÁRIO

No Direito tributário brasileiro, **crédito tributário** representa o direito de crédito da Fazenda Pública, já devidamente apurado por procedimento administrativo denominado lançamento e, portanto, dotado de certeza, liquidez e exigibilidade, estabelecendo um vínculo jurídico que obriga o contribuinte ou responsável (sujeito passivo) ao Sujeito Ativo (Estado ou ente parafiscal) ao pagamento do tributo.

O crédito tributário decorre da ocorrência do fato gerador descrito em lei tributária ou norma. Para que o Estado possa exigir o crédito tributário, é necessário que ocorra o fato gerador, e que o Estado individualize e quantifique o valor a ser pago, com o lançamento.

O crédito tributário não participa do concurso de credores (ex: inventários e outros), ressaltando ainda que ele possui privilégios (regalias) e preferências. Como por exemplo se a Fazenda Pública estiver defendendo um crédito qualquer que posteriormente é colocada pelo magistrado a participar do concurso de credores, percebe-se que a situação será procedente, pois todos poderão participar do concurso de credores uma vez que todos são iguais perante a lei; pois afinal o privilégio é apenas do crédito e não da pessoa jurídica. A constituição de um crédito tributário faz-se por lançamento.

No direito brasileiro, o lançamento, definido pelo artigo 142 do Código Tributário Nacional, engloba cinco operações: verificação da ocorrência do fato gerador; identificação da base de cálculo; cálculo do montante devido com a aplicação da alíquota; identificação do sujeito passivo, e, se for o caso, aplicar penalidade por infração. O lançamento é ato administrativo, que independe da coadjuvação do contribuinte e deve ser feito pela autoridade administrativa, por isso não se pode caracterizá-lo como "processo" administrativo, uma vez que não há duas partes e é uma sistemática estanque. Ao judiciário, cabe anular lançamentos errôneos, não podendo, substituí-lo.

Toda essa atividade é vinculada, ou seja, inteiramente determinada em lei, e a não execução enseja responsabilidade funcional. A notificação do contribuinte é obrigatória; só a partir dela o crédito passa a ser exigível.

Pela notificação se completa o processo, podendo ser feita de diferentes formas: pessoalmente, via postal, telegráfica, em endereço-eletrônico ou por qualquer meio com prova de recebimento. Há três modalidades de lançamento: o lançamento direto ou de ofício, o lançamento misto ou por declaração e o lançamento por homologação. A escolha da modalidade é feita pela lei que institui o tributo.

1.11 CAUSAS SUSPENSIVAS DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO - Art. 151 do CTN

É o ato ou o fato a que a lei atribui o efeito de adiar a exigibilidade do tributo. São:

- a) Moratória = é a prorrogação do prazo inicial para pagamento do tributo – art. 151, I
 - exige lei ordinária. – Só a entidade tributante pode conceder moratória
 - art. 152 do CTN é inconstitucional mas, ainda não foi objeto de ADIN.
 - Moratória é diferente de parcelamento que consiste em novação (nova obrigação, nova data, novo valor com a extinção da obrigação anterior)
 - é uma medida de política fiscal (consequência de crises).
- b) Depósito integral do montante tributado = para que seja causa suspensiva deve ser depositado o valor integral cobrado pela Fazenda Pública.
 - Se o contribuinte perder, nada será cobrado já que a conta judicial faz atualização e se ganhar o dinheiro será devolvido com correção monetária (a FP não quer mais, o Judiciário exige).
 - o depósito é uma faculdade para o contribuinte não um dever (o art. 38 da Lei 6830/80 que exige o depósito é considerada pelo PJ. Inconstitucional, apesar de não ter decisão expressa)
 - não é possível condicionar a liminar de MS à realização do depósito, se presentes os requisitos para concessão da segurança.
- c) Interposição de recurso administrativo = só será causa suspensiva se o recurso tiver efeito suspensivo, sendo assim, a Fazenda Pública não poderá ajuizar a Execução Fiscal, enquanto não decidido o recurso.
 - o contribuinte não precisa esgotar as vias administrativas para ir ao judiciário - é faculdade.
 - decisão administrativa não faz coisa julgada, é possível a FP ajuizar ação judicial contra o julgamento administrativo, isto porque, o judiciário é para todos, é universal.
- d) Concessão de liminar = a tutela antecipada pode ser considerada como uma liminar - é também uma antecipação de tutela.
 - liminar de MS não vincula o juiz, ele pode caçar-la a qualquer momento e, por fim, denegar a segurança (não é possível denegar a segurança e não caçar a liminar).
 - liminar pode ser restabelecida pelo tribunal ad quem, pelo relator se distribuída a ação ou pelo presidente do tribunal antes da distribuição.
 - as obrigações acessórias persistem mesmo que suspensa a exigibilidade do crédito tributário – art. 151, pú.

1.12 CAUSAS EXTINTIVAS DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO - Art. 156 do CTN

- Na verdade são causas extintivas da obrigação tributária e, não somente, do crédito tributário. São elementos da obrigação: sujeito ativo, passivo e crédito tributário – atingido qualquer deles desaparece a obrigação.
- A obrigação não se perpetua no tempo, nasce para morrer e, com sua extinção desaparece o estado de sujeição do contribuinte.
- São causas extintivas: (rol exemplificativo)
- a) pagamento = causa extintiva por excelência.
Pode ser considerado:
 - I) quanto ao tempo: a lei estabelece os termos genéricos e o lançamento fixa 30 dias da notificação. Se feito em prestações sucessivas aplica o vencimento antecipado, salvo com relação ao IPTU.
 - II) quanto ao lugar: domicílio da pessoa física ou sede da pessoa jurídica (hoje é feito em rede bancária o que ajuda muito)
 - III) quanto ao modo: deve ser em moeda corrente ou equivalente (cheque, TDP resgatáveis, selo ou estampido (correio, cigarro, bebida importada e zona azul), cheque administrativo)
- * Repetição do indébito: o contribuinte tem o direito de pagar só o que deve e o que for pago a maior (indébito tributário) deve ser restituído. - Ação de Repetição de Indébito
 - em regra a FP se recusa a restituir e nega os juros e a correção monetária.
 - a legitimidade é de quem recolheu a maior, ainda que tenha culpa pelo erro.
 - prazo: prescreve em 5 anos da data do recolhimento (passado este prazo persiste o direito de restituir mas não pela ação de repetição) – art. 168 ou em 2 anos contados da data da decisão administrativa que denegou o pedido de repetição – art. 169 (quando esgota a via administrativa).
 - tributos indiretos: requisitos do art. 166, CTN
- b) remissão = é um perdão legal do crédito tributário (diferente de remição que significa pagamento).
 - concedido por lei (lei remissiva – deve ser a mesma espécie normativa que criou o tributo) da pessoa política tributante (lei específica – uma pessoa não pode perdoar tributo de outra)
 - é medida de política fiscal
 - para os doutrinadores atinge só o tributo mas, o CTN inclui também a multa (perdão de multa é anistia)
- c) compensação = é o encontro de contas do fisco e o contribuinte, cada um é devedor e credor do outro.
 - é possível mesmo quando os valores forem diferentes.
 - Requisitos: I) mesmas partes II) créditos liquidados (liquido e certo) e III) autorização legislativa para compensar.
 - Espécies: I) convencional (não permitida) e II) legal (possível)
- d) transação = é um acordo celebrado em lei entre o fisco e o contribuinte (exceção do parcelamento que não exige a lei), a primitiva obrigação desaparece cedendo lugar à nova obrigação (novos valores e novas datas)
- leva à novação (em matéria tributária)

e) prescrição = é a perda do direito de ação e, de toda sua capacidade defensiva, por não ter sido exercida durante certo tempo (desaparece a ação que viabiliza o direito, mas não o direito)

- o prazo prescricional pode ser suspenso ou interrompido

- Requisitos (devem estar todos presentes):

I) existência de uma ação exercitável;

II) inércia do titular desta ação;

III) prolongamento de inércia durante certo tempo;

IV) ausência de qualquer fato que a lei atribua o efeito de impedir, suspender ou interromper a fluência do lapso prescricional

- só ocorre depois do lançamento (quando começa a ser contada)

- quem paga tributo prescrito não tem direito a restituição - art. 174 do CTN

* Causas suspensivas da prescrição:

I) art. 151 – moratória, depósito do montante, recurso administrativo e concessão de liminar (as que suspendem o crédito tributário);

II) art. 2º, § 3º da LEF - a FP quando inscreve em livro próprio a dívida ativo do contribuinte inadimplente terá 180 dias para tomar as providências, ficando suspensa a prescrição;

III) art. 40, da LEF – suspende o prazo se o contribuinte não for encontrado para a citação ou não tiver bens que garantam a execução (suspende indefinidamente)

* Causas interruptivas - art. 174, pú, do CTN -

I) citação pessoal feita ao devedor (considera interrompida da data do despacho que ordena a citação);

II) protesto judicial (não vale extrajudicial);

III) qualquer ato judicial que constitua em mora do devedor (ex. notificação, interpelação judicial ou intimação);

IV) qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor (ex. pedido de parcelamento)

f) decadência = é a perda do direito pelo seu não exercício por certo lapso de tempo.

- não se suspende, nem interrompe.

- o lançamento é um divisor entre a prescrição e a decadência, antes do lançamento só ocorre decadência.

- quem paga tributo lançado a destempo (depois de ocorrida a decadência) tem direito de restituição (diferente da prescrição)

- o início o prazo decadência varia dependendo do tipo de lançamento:

I) direto ou misto (art. 173) – decai em 5 anos, contados do primeiro dia do exercício financeiro seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado (a lei fixa a data em que deve ser realizado)

II) por homologação (art. 150, § 4º) – a fazenda pública pode homologar em até 5 anos da ocorrência do fato imponible se, permanecer em silêncio ocorre a homologação tácita e, com isso, a extinção da obrigação, salvo se comprovada a ocorrência de dolo, fraude ou simulação, quando o prazo passa a ser de 20 anos. 5 anos 30 dias 5 anos prazo decadencial notificação prazo prescricional obs. O art. 174 conta a prescrição da data da notificação, o que está incorreto, ela só pode incidir após o nascimento do direito de ação no 31º * A doutrina admite também outras três formas de extinção da obrigação tributária, são:

a) confusão = ocorre quando o fisco se torna ao mesmo tempo credor e devedor do mesmo tributo

- é um fenômeno mais comum que a transação - ex.: herança declarada vacante.

b) desaparecimento, sem sucessor, do sujeito ativo ou do sujeito passivo do tributo = desaparece a obrigação tributária em razão da falta de um de seus elementos.

I) sujeito ativo – é raríssimo (ex. municípios que foram inundados para formar represas. O Estado da Guanabara não é ex., deixou o Rio de Janeiro como sucessor).

II) sujeito passivo - contribuinte morre deixando dívidas mas não deixando bens (os herdeiros só respondem pelas dívidas até as forças da herança)

1.13 EXCLUSÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

a) Incidência – quando ocorre o fato imponible (ocorre o fato que realizou a hipótese de incidência tributária

b) Não incidência – quando não ocorre nenhum fato ou, quando ocorre um fato tributariamente irrelevante.

- Alguns fatos podem se tornar relevantes quando a pessoa política cria o tributo e, outros, nunca serão relevantes porque são cobertos constitucionalmente pelas imunidades.

c) Imunidades - é a hipótese de não incidência tributárias constitucionalmente qualificada (diferente de isenção que é previsão de lei).

- o desrespeito a uma imunidade leva a inconstitucionalidade, há quem entenda que são cláusulas pétreas e só podem ser alteradas pelo poder constituinte originário.

- só dizem respeito a imposto (não há imunidade de taxas e contribuição de melhoria – o art. 5º, XXXIV é aparente exceção).

- as expressões de taxa para direito de petição, de certidão para instruir processo são usados no sentido técnico do termo taxa.

- As imunidades podem ser:

I) genéricas: art., 150, VI, da CF e

II) específicas: art. 153, § 2º, II (IR); art.153, § 2º, III (IPI); art.153, § 4º (ITR); art. 155, § 2º, X, a, b e c (ICMS), art. 155, § 3º; art.156, II e § 2º, I (ITBI); art.184, § 5º etc.

d) Isenções - é uma hipótese de não incidência tributária legalmente qualificada

- admite-se a isenção feita por qualquer espécie normativa - lei ordinária é a regra, é possível lei complementar em hipóteses restritas (impostos residuais e empréstimo compulsório), decreto legislativo federal (tratados) e decreto legislativo estadual (ICMS – sui generis) - não podem ser criadas por decreto, ato administrativo, medida provisória etc.
- a lei que revoga uma isenção deve obedecer ao princípio da anterioridade, já que recria o tributo.
- as isenções, diferente das imunidades podem incidir sobre impostos, taxas e contribuições de melhoria.
- Podem ser:
 - I) autônomicas (concedida pela própria pessoa política que cria o tributo) e
 - II) heterônoma (pessoa política diferente – art. 155, § 2º, XII, “e” e art. 156, § 3º, II) a CF que criou estas exceções;
 - III) transitórias (com prazo certo) e
 - IV) permanentes (com prazo indeterminado) é a regra;
 - V) condicionada (com encargo, chamada bilateral ou onerosa) e
 - VI) incondicionada (sem qualquer encargo, unilateral ou gratuita)
- * Diferenças:

Isenção Remissão Anistia

- Impede que o tributo nasça
- Faz desaparecer o tributo já nascido
- Faz desaparecer a sanção decorrente de um ilícito fiscal praticado

Hipótese de não incidência tributária legalmente qualificada

É um perdão legal do débito tributário

É o perdão legal da multa fiscal

Causa excludente do crédito trib.

Causa extintiva do crédito trib. Causa excludente do ilícito tributário

A lei incentiva é anterior ao nascimento do tributo

A lei que concede remissão é posterior ao nascimento do tributo

In http://www.uff.br/peteconomia/pages/utilidades/apostilas/direito/apostilas/direito_tributario/direito_tributario.pdf

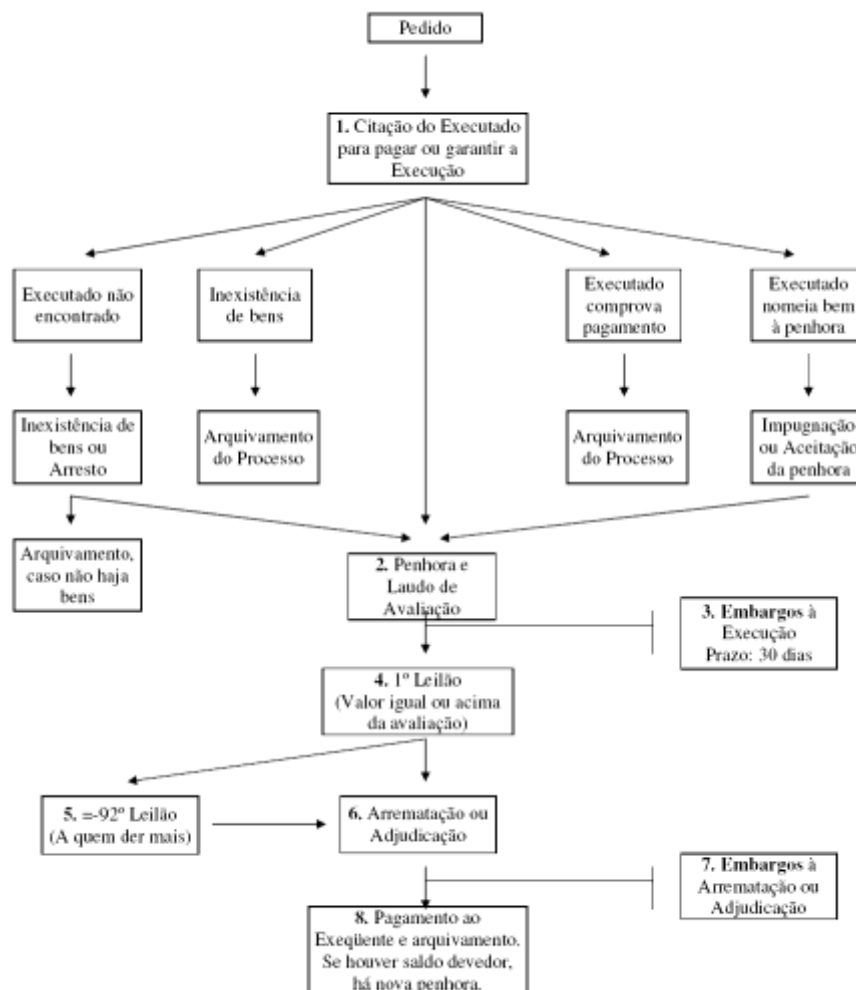
1.14 Dívida ativa fiscal

Em Direito tributário, **dívida ativa fiscal** é a proveniente de crédito tributário regularmente inscrito na repartição competente, após terem se esgotado todos os prazos fixados para o seu pagamento pela lei ou por decisão final prolatada em processo regular.

A *certidão da inscrição da dívida fiscal* é um dos documentos que o sujeito ativo da obrigação tributária (ou seja, o Estado) tem para fazer prova da dívida ativa fiscal. Quando o sujeito passivo (contribuinte) quita uma dívida ativa fiscal, ele pode pedir ao órgão competente, por meio de requerimento, uma certidão negativa de débitos fiscais - que é a prova de quitação dos créditos tributários. O órgão terá prazo de 10 dias para expedir esta certidão.

Origem: Wikipédia, a enciclopédia livre.

1.15 FLUXOGRAMA DE EXECUÇÃO FISCAL



2A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO TRIBUTÁRIA

2.1 Introdução

A preocupação dos Municípios com a modernização da gestão tributária, faz parte de uma saudável tendência que exige uma nova cultura de aproveitamento do potencial de arrecadação própria, permitindo uma redução da dependência em relação às transferências de receitas institucionais. Na federação brasileira contamos com 5.568 municípios localizados nas diversas regiões do país, que apresentam situações de desenvolvimento díspares, com estrutura e qualificação de pessoal bastante heterogênea, portanto, o que iremos abordar neste artigo necessita ser ponderado de acordo com as peculiaridades locais existentes. Na verdade, o esforço dos Municípios para melhorar e qualificar suas estruturas administrativas de arrecadação e de fiscalização tributária, tem relação com um desvirtuado pacto federativo, que não apresenta adequado equilíbrio na partilha de receitas compatível com as competências atribuídas aos entes da federação, em especial aos Municípios.

Por outro lado, o apoio existente de programas nacionais à gestão tributária dos Municípios, não é suficiente, uma vez que o aprimoramento e a implantação de uma cultura de eficiência em matéria de gestão tributária deve ser contínua dentro da própria estrutura do Município. O almejado êxito na política de arrecadação e fiscalização, sem dúvida decorrem disto. Neste escopo e partindo de uma visão geral sobre a questão, destacamos a pesquisa realizada no ano de 2007 pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, realizada com 3.359 Municípios do país, onde constatou-se que apenas 95 deles, ou seja, 2,82 % do total, são considerados eficientes na gestão da área tributária. A referida pesquisa observou que este grau de eficiência, não necessariamente caracteriza aumento de arrecadação, mais sim, melhora da capacidade do sistema como um todo, sem que os custos sejam superiores aos benefícios.

Contudo, os números revelam situações preocupantes, onde em alguns Municípios, as despesas de fiscalização e Administração tributária chegam a ser maiores que a própria arrecadação. É preciso ter em mente que, o resultado de uma gestão tributária eficiente no âmbito do Município traduz-se em benefícios para toda a coletividade, pois permite a incrementação de uma faixa importante da receita municipal, o que poderá auxiliar na efetivação das políticas públicas sociais. Para que o exercício pleno da competência tributária dos Municípios possa otimizar o custo-benefício dos serviços públicos prestados, há necessidade que as Administrações Tributárias estejam dispostas a mudanças de paradigmas, focadas nas recentes e flexíveis metodologias gerenciais e na capacitação contínua de pessoal, com aprimoramento da arrecadação, fiscalização e cobrança de seus tributos. Com isso, reduz-se o ônus individual de suporte da carga tributária, ou seja, possibilita-se uma ampliação da base de tributação, onde todos contribuem com o custo social do Município, em essência, consegue-se aproximar de uma Justiça fiscal.

2.2 Arrecadação tributária

Diante de sua autonomia financeira e com o objetivo de atender às demandas sociais por serviços públicos, os Municípios contam com receitas resultantes da arrecadação dos tributos próprios de sua competência (receitas correntes), receitas originárias de seu patrimônio e demais transferências de recursos estaduais e federais.

No intuito de embasar um raciocínio posterior, vamos nos deter momentaneamente sobre questões atinentes à receita oriunda da arrecadação tributária. Uma primeira abordagem que julgamos pertinente para se ter uma idéia clara sobre o tema, ocorre em razão dos reflexos que a economia, de um modo geral, exerce sobre a arrecadação.

Percebe-se que o contribuinte procede ao recolhimento dos tributos (cumprimento das obrigações tributárias), normalmente sob dois aspectos: O primeiro, que para o caso denominaremos como um recolhimento natural e o segundo como resultado de ação fiscal. Este primeiro tipo de arrecadação, diante do atual contexto econômico, ocorre normalmente quando o contribuinte não encontra mudança importante nos níveis de atividade econômica, ou seja, não há oscilações significativas do produto interno bruto (PIB) e a inflação não promove alterações nos preços dos produtos. Em outras palavras, se a economia do país cresce e vai bem, a arrecadação tributária também tende a crescer e ir bem, isto porque há um número maior de pessoas trabalhando, consumindo, um maior número de empresas sendo abertas e produzindo em maior quantidade, com isso, geram-se maiores receitas para o Estado e maiores lucros para a iniciativa privada.

As três grandes fontes de receitas municipais decorrem do repasse de ICMS arrecadado pelo Estado, do repasse relativo ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e muitas vezes, dependendo do Município, da arrecadação do Imposto Sobre Serviços (ISSQN), portanto, tributos que incidem particularmente sobre movimentações econômicas. De outro modo, um desaquecimento da economia com a queda no nível de atividade econômica, obviamente trará reflexos como a redução da arrecadação tributária.

A política econômica do governo federal, que na prática é ditada pelo Banco Central, estabelece o nível de taxas de juros, taxa de câmbio, quantidade de moeda circulante, ou seja, instrumentos de política monetária que influenciam de forma significativa nas oscilações do PIB (Produto Interno Bruto) e da taxa de inflação. Essa política é substancialmente relevante para a arrecadação natural, qualquer equívoco acaba trazendo sérios comprometimentos para as metas arrecadatórias. Também neste propósito, a economia globalizada imprime significativos efeitos sobre a economia interna dos países, o que acaba influenciando sobre a arrecadação. Pelo menos por enquanto, temos um reflexo expressivo e positivo deste tipo de arrecadação.

O país vem crescendo economicamente ano a ano, e com isso as receitas tributárias estão aumentando, os Municípios com isso experimentam a melhora de sua arrecadação de uma forma geral, principalmente em razão do repasse percentual do tributo ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), mas não podem acomodar-se negligenciando a arrecadação própria. Na sequência desta nossa divisão, o segundo tipo de arrecadação tributária na verdade se baseia nos efeitos de ações fiscais. Encontra-se na fiscalização, nos lançamentos de ofício e nas ações de cobrança administrativa e judicial onde não podemos deixar de considerar o impacto que a eficiência destas ações exercem sobre a espontaneidade dos contribuintes.

As Administrações públicas ao aprimorarem suas formas de monitorar a arrecadação, elaborando um planejamento de ação, onde possam fiscalizar com maior eficiência a fim de reduzir a sonegação fiscal, evitar fraudes, combater a informalidade, estarão exercendo o papel institucional a elas atribuídas. O Município deve arrecadar todos seus tributos (art. 11 da Lei nº 101/2000), a gestão fiscal com isso ganha importância como requisito essencial de responsabilidade, pois o administrador público não pode simplesmente declinar desta imposição e nem comportar-se de forma negligente neste mister. Tal comportamento negativo ganha inclusive foros de ilícito penal, com fulcro no art. 10, X da lei de improbidade administrativa nº 8429/92. Para melhora da arrecadação própria é preciso estruturar-se, aprimorar o desempenho visando ganhar agilidade e reduzir os custos financeiros e sociais em decorrência das potenciais perdas por fraudes, sonegação, inadimplência e elisão fiscal.

A maximização da riqueza do Estado depende do integral cumprimento da legislação tributária pelos contribuintes: esta seria a melhor situação possível para o Estado (firstbest). De outra banda, tendo em vista ser da natureza do homem econômico buscar a maximização de sua utilidade, ainda que de forma oportunista, e considerando, ainda, o ambiente de assimetria informacional (o contribuinte detém maior informação e conhecimento dos fatos tributáveis praticados por ele do que o Fisco), o contribuinte somente obedecerá à legislação e recolherá integralmente os tributos se houver um adequado monitoramento de suas atividades.

Dessa forma, o Estado (principal) precisa incorrer em custos de monitoramento para assegurar que o contribuinte (agente) irá agir conforme determinado pelas normas. Esses custos representam uma redução da riqueza do Estado, de bem-estar, e deve-se encontrar o nível mínimo de custos que maximize a arrecadação tributária, o que seria a segunda melhor opção (secondbest). Assim, toda a estrutura administrativa organizada pelo Estado para assegurar a arrecadação tributária implica custos de monitoramento e controle dessa relação com o contribuinte, dentre os quais se destacam as estruturas de fiscalização e de cobrança de tributos. A tônica dessa relação está na constante busca da minimização desses custos por parte do Estado e da maximização da arrecadação tributária.

2.3 Gestão tributária e o Município

A gestão tributária no âmbito do Município tem um forte componente local, não podemos propor e adotar modelos com um padrão estanque, mas devemos sim fomentar um debate que serve de parâmetro para pontos específicos e comuns importantes dentro da Administração tributária, envolvendo principalmente as atividades de arrecadação e fiscalização. Obviamente, se o Município possui condições de investir em recursos humanos com

contratação de pessoal, capacitação e treinamento para melhora do desempenho laboral, investir em recursos materiais e tecnológicos e ainda na inteligência de gestão e metodologia, sem dúvida, os obstáculos tornam-se mais fáceis de serem transpostos, mas, infelizmente não é esta a realidade da maioria dos Municípios no país, e bem por isso, entendemos que as etapas podem ser galgadas de forma parcial e gradativa, visando inclusive com as primeiras ações adotadas, buscar aumento de receita para futuro investimento na própria máquina gestora. Administração tributária moderna é a que consegue reunir, de forma íntegra, eficácia, eficiência e equilíbrio.

Deve, por conseguinte, guardar compromisso com os seguintes objetivos básicos: cumprir efetivamente sua missão institucional de órgão responsável pela execução da política tributária, a um custo relativamente baixo e com a maior agilidade possível; oferecer ao contribuinte um serviço de boa qualidade e respeitar seus direitos de cidadão. Não parece nada fácil a consecução desses objetivos, mormente quando se consideram os recorrentes requisitos de equilíbrio fiscal que resultam em grandes responsabilidades para a arrecadação tributária. Tais responsabilidades contrastam com o desenvolvimento de sofisticados modelos, legais e ilegais, concebidos para escapar do cumprimento das obrigações tributárias, e com o fortalecimento da consciência cidadão dos contribuintes. O enfrentamento dessa questão requer o recurso à modernização permanente da administração tributária e a ruptura com formas organizacionais demasiado burocráticas e estanques. Desse modo, conferir dicção moderna à administração tributária, significará sempre, arrostar enormes, permanentes e crescentes desafios.

A importância desta gestão foi contemplada como Administração tributária em nosso ordenamento jurídico, reconhecida expressamente na Constituição Federal no inciso XVIII do artigo 37, que estabeleceu sua precedência sobre os demais órgãos da Administração Pública, nas suas áreas de competência. A emenda constitucional nº 42 de 31 de dezembro de 2003, acrescentou o inciso XXII ao referido artigo 37, prescrevendo que as Administrações tributárias em todos os entes da federação são essenciais ao funcionamento do Estado. Considerando a vinculação jurídica da Constituição aos agentes fiscais e dos atributos de essencialidade da atividade que desenvolve as Administrações tributárias, estas só podem ser atribuídas a servidores efetivos, uma vez que estes, possuem competência privativa para o desempenho da arrecadação e fiscalização tributária. Tais circunstâncias, em tese, garante a segurança dos contribuintes contra abusos arbitrários, sendo que o agente fiscal tem sua atividade estritamente ligada à lei. De outra monta, mas no mesmo diapasão, a Constituição Federal ao dotar a Administração tributária com um orçamento de forma diferenciada e com recursos prioritários (artigo 167, IV), contempla e reforça o princípio da eficiência insculpido no *caput* do artigo 37. O que se percebe ainda do Texto Constitucional é que, apesar dos atributos conferidos à Administração tributária, não se pode concluir pela necessidade ou imposição de criação de um órgão específico que exerça tal atividade, isto porque na organização dada aos entes federativos pelo Texto Maior, destaca-se a autonomia administrativa. Assim sendo, nada impede que a atividade vinculada da arrecadação e fiscalização tributária possa ser desempenhada por servidores ligados a outros órgãos dentro da Administração, desde que sejam servidores específicos, contratados para este mister.

Pela análise dos dispositivos constitucionais não há conclusão no sentido de que a atividade tenha que ser exercida em órgão restrito, portanto, pode o Município adotar a melhor forma para exercer aquelas atividades, respeitando os atributos constitucionais conferidos à Administração tributária e a seus servidores. O que procuramos demonstrar com isso é que, mesmo os Municípios mais limitados financeiramente, com estruturas precárias, devem promover sua própria gestão tributária nos moldes dispostos pelo texto constitucional. Devem dar impulso a esta especialização dentro da própria administração, envolvendo a gerência e cobrança de seus tributos, com atenção especial a ser dada pelos governantes. Com efeito, a gestão tributária abrange várias etapas diante dos procedimentos legais. Estas vão desde o lançamento tributário, fiscalização, passando pela cobrança administrativa, até a cobrança executiva fiscal. Todas as etapas possuem características próprias que precisam ser analisadas, aprimoradas e integradas, visando tornar mais eficiente a arrecadação e a recuperação dos créditos. Se o crédito tributário contém vícios desde sua constituição, isto tornará sua recuperação inviável no futuro.

Neste sentido, a mais importante e inicial providência a ser sanada para uma melhor gestão tributária, esta na otimização das informações através de um cadastro fiscal completo e continuamente atualizado. Trata-se da base de dados que fornecerá todos os subsídios para a constituição dos créditos através do lançamento. Ademais, um cadastro insuficiente em informações, inconsistente e desatualizado, que não acompanha a dinâmica de modificações das cidades, trará onerosidade na cobrança fiscal para o Poder Público, que perderá tempo e dinheiro, na tentativa de recebimento de seus créditos.

a) estrutura funcional;

b) quadros técnicos permanentes e capacitados;

c) sistemas informatizados e integrados com uma organização do fluxo de trabalho;

d) planejamento estratégico com o devido diagnóstico do estoque dos créditos constituídos.

São ações relativamente simples que implementam a gestão fiscal do Município, sendo fundamental para traçar as ações de fiscalização e cobrança. Este trabalho pode e deve ser fomentado dentro dos próprios quadros funcionais, com o devido gerenciamento de equipes, sem oneração excessiva e um bom retorno. Outro ponto importante a ser considerado, são ações de cobrança rápidas e imediatas. Quanto maior a celeridade nesta cobrança, com um monitoramento abrangente e instantâneo, a recuperação do crédito público será mais eficiente e com menor ônus para a Fazenda e para o próprio contribuinte.

Deste modo, a utilização de pontuais cobranças administrativas, que pode ser realizada por diversas formas, tais como:

a) correspondências;

b) telemarketing;

c) correio eletrônico;

- d) mensagens via celular;
- e) entre outras.

Muitas vezes evita a inscrição em dívida ativa do devedor e a fase executiva judicial da cobrança. No entanto, o que se observa é que as Administrações tributárias dão pouca importância a estes expedientes, principalmente em razão da inexistência de uma departamentalização para este tipo de cobrança. Por outro lado, se ineficazes tais mecanismos, caberá à Administração Pública buscar seus créditos pela via judicial. A esta cobrança executiva judicial da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias dá-se o nome de Execução Fiscal, regida atualmente pela lei 6.830 de 22 de setembro de 1980. Nesta etapa, outros problemas se evidenciam para recuperação dos créditos públicos. O Poder Judiciário e suas varas fiscais, estão assoberbados de processos e muitos paralisados sem que as Fazendas Públicas consigam resultado efetivo quanto à cobrança. A complexa situação em que chegamos atualmente, com o impressionante volume de cobranças fiscais que abarrotam o Poder Judiciário, tornando cada vez mais difícil o recebimento do crédito público, traz para discussão mais e mais medidas que na maioria das vezes não atingem de fato o cerne do problema. Indubitavelmente, a falta de funcionários, de equipamentos e de estrutura do Poder Judiciário, também influenciam diretamente nos resultados das cobranças judiciais, no entanto, deve existir cautela para que os problemas sejam resolvidos, não podendo ocorrer uma "municipalização" do Judiciário e ainda em outro âmbito, permissividade e acatamento de propostas legislativas efetivamente inconstitucionais. Não há dúvidas de que são necessárias mudanças na questão da cobrança judicial dos créditos públicos. Entretanto, entendemos que o enfoque deve ser dado sob dois prismas principais.

a) A necessidade de mudanças na atual lei de Execuções Fiscais, tornando-a mais eficaz, tendo sempre em mente que a mera previsão normativa por si só não é suficiente para resolver o problema e deve ser realizada com respeito aos direitos e garantias dos contribuintes.

b) A necessidade de ocorrer uma verdadeira concentração das Administrações locais, na busca e realização do princípio da eficiência no serviço público em sua essência.

A otimização da arrecadação requer a superação de obstáculos administrativos e uma verdadeira mudança da mentalidade, que deve vir aliada a métodos e técnicas administrativas e à tecnologia de informação. Com certeza, organização, planejamento, integração de informações e adaptações criativas, já garantem uma melhor viabilização das receitas tributárias próprias

2.4 Conclusão

O esforço para o fortalecimento e modernização das administrações tributárias dos Municípios atende as determinações constitucionais. É possível a partir de algumas medidas como revisões legislativas, capacitação e treinamento do funcionalismo, introdução de métodos gerenciais ajustados à estrutura das administrações, melhorar a arrecadação e fiscalização. A falta de procedimentos técnicos básicos, aliada à ausência de um controle e acompanhamento da arrecadação e cobrança de tributos, impede o Município de exercer seu potencial arrecadatório e fiscalizatório de modo a tornar mais justa a distribuição do ônus tributário. É importante ter presente que as adaptações e soluções variam para cada Município. Não há por exemplo panacéias tecnológicas e técnicas de gestão que farão a arrecadação tributária aumentar imediatamente. A solução na grande maioria das vezes está na valorização da capacitação e asseguramento de desenvolvimento contínuo do quadro de pessoal. Também é preciso ter em mente que a precária gestão tributária facilita a inadimplência, a informalidade, a fraude e a sonegação fiscal, o que acaba não permitindo que parte das receitas que deveriam ser arrecadadas, possam ser utilizadas para políticas públicas necessárias.

Além disso, esta ineficiência tem íntima relação com um sentimento de injustiça fiscal, uma vez que as administrações utilizam-se entre outros meios da elevação de alíquotas, do aumento de bases de cálculo ou mesmo criação de novos tributos, objetivando elevar suas receitas próprias, sem a devida preocupação de através do aprimoramento da gestão tributária, arrecadar mais e melhor. Na conjuntura atual não há mais espaço para aumento de carga tributária, a distribuição do ônus fiscal em uma maior base de contribuintes deve ser equânime e primar pela Justiça fiscal.

In <http://jus.com.br/artigos/18947/aspectos-da-gestao-tributaria-no-municipio/2#ixzz2bmJwzCHG>

2.5 Recomendações:

Por considerarmos ser um documento excepcional na orientação da cobrança tributária municipal, indicamos a leitura da Cartilha sobre Dívidas Ativas e Execução Fiscal Municipal, em anexo, elaborada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Outrossim, como material complementar a este curso, recomendamos a pesquisa e análise do material eletrônico constante do AVA (ambiente virtual do aluno UNipública), eis que possui artigos, leis, regulamentos, orientações e jurisprudência sobre a área tributária municipal, cujo conteúdo, se bem aplicado, poderá gerar a efetiva modernização da gestão tributária municipal.

Bom estudo!