

**GIOVANI ANTONIO TELLI**

**JUADIR BARBOZA**

**ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE  
MERCADORIAS E SERVIÇOS (ICMS) NO CUMPRIMENTO DA LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF NO ESTADO DO PARANÁ**

Monografia apresentada ao Departamento de Contabilidade do Setor de Ciências Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como requisito para a obtenção do título de especialista em Auditoria Integral.

Orientador: Professor Blênio César Severo Peixe

**CURITIBA**

**2003**

## EPÍGRAFE

*Só conheço duas espécies de governos: os bons e os maus. Os bons que estão ainda por fazer; os maus, em que toda a arte consiste, por diferentes meios, em passar o dinheiro da parte governada à bolsa da parte governante. Aquilo que os governos antigos arrebatavam pela guerra, nossos modernos obtêm com mais segurança pelo fiscalismo. É apenas a diferença desses meios que constitui sua variedade. Creio, no entanto, na possibilidade de um bom governo em que, respeitadas a liberdade e a propriedade do povo, ver-se-ia resultar interesse geral, em contraposição ao interesse particular.*

## DEDICATÓRIA

*Dedicamos este trabalho às esposas e filhos, com muito amor, que souberam compreender nossas ausências para a realização do curso e da pesquisa.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus que nos guiou em todos os momentos de nossas vidas e nos concedeu o Dom de aprender sempre.

Ao professor orientador, Blênio, que nos conduziu na realização desta pesquisa.

Ao professor Castor que muito contribuiu para que o nosso conhecimento fosse enriquecido através de seus ensinamentos.

Aos colegas, pela amizade e companheirismo.

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1: Demonstrativo com pessoal em relação à receita corrente líquida 3º quadrimestre de 2000.....            | 66 |
| Tabela 2: Demonstrativo de despesas de pessoal em relação a receita corrente líquida 3º quadrimestre de 2001..... | 67 |
| Tabela 3: ICMS no estado do Paraná.....   | 73 |
| Tabela 4: Arrecadação de IPVA.....  | 75 |
| Tabela 5: ITCMD.....  | 76 |
| Tabela 6: total: ICMS+ IPVA + ITCMD.....  | 76 |
| Tabela 7: Autos de infração lavrados de 1998 a 2001 em R\$ 1.000,00.....  | 78 |
| Tabela 8: Resultados do projeto AGC em R\$ 1.000,00 .....   | 79 |
| Tabela 9: Contribuintes com valores projetados em R\$ 1,00.....   | 81 |
| Tabela 10: Contribuintes sem valores projetados em R\$ 1,00.....  | 82 |
| Tabela 11: Resultados do projeto ASE em R\$ 1.000,00.....   | 82 |
| Tabela 12: Resultados do projeto de 1999 a 2002 em R\$ 1.000,00.....  | 83 |
| Tabela 13: Resultado do projeto ITMCD EM r\$ 1,00.....  | 84 |
| Tabela 14: Contribuintes auditados no decorrer do ano em R\$ 1.000,00.....  | 84 |
| Tabela 15: Operação verificação de ECF, realizada no ano 2002, em conjunto com o Ministério Público.....          | 86 |
| Tabela 16: Autos lavrados nos postos fiscais em R\$ 1.000,00.....   | 88 |
| Tabela 17: Informações do SINTEGRA.....   | 90 |

## RESUMO

**TELLI, G. A. & BARBOZA, J. Um estudo da importância da arrecadação do ICMS no cumprimento da lei de responsabilidade fiscal.** Esta pesquisa, envolvendo a Lei de Responsabilidade Fiscal teve por objetivo avaliar como a Lei de Responsabilidade Fiscal está ocorrendo no Estado do Paraná e Analisar a Lei 11.580/1996 - Lei do ICMS como fonte de arrecadação de tributo e gerador de recursos para o Estado do Paraná, suas particularidades como processo e meio de incremento da arrecadação, através de uma fiscalização ostensiva e vigiada. A pesquisa foi realizada a partir de algumas indagações como: Como aconteceu a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado do Paraná? De que maneira o Estado do Paraná está se adequando à nova Lei? A Lei influencia no recolhimento do ICMS e sua aplicação? Que medidas o Estado do Paraná adotou para enquadrar-se à Lei? Partiu-se do pressuposto que o comportamento da arrecadação do ICMS sofre variações positivas e negativas, de acordo com a política adotada pelo governo. Pensou-se, ainda, que a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estado do Paraná vem dando maior atenção ao recolhimento do ICMS, visto que precisa aumentar as receitas para continuar desempenhando sua função junto a sociedade. Através da pesquisa bibliográfica discutiu-se a evolução histórica o ICMS no Brasil e a importância deste tributo para que o Estado possa cumprir com suas obrigações junto à população. Também se procurou conceituar tributos, Lei de Responsabilidade Fiscal, sua criação e contexto histórico em que fora criado, além, de focar a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal no gerenciamento das finanças públicas. A análise da Lei 11.580/1996, legislação tributária do Estado do Paraná, propiciou uma discussão sobre a mesma enquanto instrumento de arrecadação e fiscalização do ICMS. Foram ainda, levantados os dados de arrecadação do ICMS do Estado do Paraná no biênio 2000 e 2001 visando analisar o comportamento do referido tributo e a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pretendeu-se, também, discutir como os órgãos fiscalizadores têm auxiliado na arrecadação do ICMS e contribuído com o gestor público para que este consiga cumprir com as exigências da nova Lei. Tal discussão foi possível pela análise da arrecadação e pelas medidas adotadas pelo governo estadual no referido período. Através da análise da Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal elucidou-se a importância da mesma enquanto instrumento auxiliar no gerenciamento da arrecadação e dos recursos arrecadados. Constatou-se que a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal o Estado do Paraná está trabalhando em prol de aumentar a arrecadação do ICMS, visto que é pelo aumento da mesma que consegue adequar-se à lei.

**Palavras-Chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal. ICMS. Arrecadação. Fiscalização  
**e-mail:** [telli@pr.gov.br](mailto:telli@pr.gov.br)

## ÍNDICE

|  |            |
|--|------------|
| <b>EPÍGRAFE.....</b>   | <b>II</b>  |
| <b>DEDICATÓRIA.....</b>  | <b>III</b> |
| <b>AGRADECIMENTOS.....</b>   | <b>IV</b>  |
| <b>LISTA DE TABELAS.....</b>   | <b>V</b>   |
| <b>RESUMO.....</b>   | <b>VI</b>  |
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>01</b>  |
| <b>2. METODOLOGIA.....</b>   | <b>05</b>  |
| <b>3. DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA.....</b>                                 | <b>07</b>  |
| <b>3.1.EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ICMS NO BRASIL.....</b>                       | <b>07</b>  |
| 3.1.1. O ICMS a partir da Constituição de 1988.....                        | 09         |
| 3.1.2. A incidência.....   | 11         |
| 3.1.3. Base de cálculo.....  | 16         |
| 3.1.4. Alíquota.....   | 18         |
| <b>3.2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....</b>                            | <b>19</b>  |
| 3.2.1. Conceitos e definições.....   | 20         |
| 3.2.2. Lei de responsabilidade fiscal e sua aplicação.....                 | 31         |
| 3.2.3. Lei de responsabilidade fiscal para quê?.....                       | 34         |
| 3.2.4. Fiscalização da gestão pública.....                                 | 47         |
| <b>3.3. LEI DE CRIMES.....</b>   | <b>53</b>  |
| <b>3.4. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO PARANÁ.....</b>                | <b>54</b>  |
| 3.4.1. Heranças da lei de responsabilidade fiscal.....                     | 57         |
| 3.4.2. Agentes políticos e a lei de responsabilidade fiscal no Estado..... | 60         |

|  |           |
|--|-----------|
| 3.4.3. Adaptações à lei.....   | 63        |
| 3.4.4. Gestão fiscal.....  | 66        |
| 3.5. A ECONOMIA PARANAENSE.....  | 68        |
| 3.6. ICMS COMO INSTRUMENTO FISCALIZADOR E ARRECADADOR DO<br>PARANÁ.....  | 77        |
| 3.6.1. Controles de fiscalização.....  | 78        |
| 3.7. PROJETOS ESPECÍFICOS.....   | 79        |
| 3.7.1. Projeto acompanhamento de grandes contribuintes.....  | 79        |
| 3.7.2. Projeto acompanhamento setorial.....  | 80        |
| 3.7.3. Projeto setorial segmentado – exação fiscal.....  | 83        |
| 3.7.4. Projeto de fiscalização do ITCMD.....   | 83        |
| 3.7.5. Projeto acompanhamento de contribuintes após emissão de ficha de<br>controle de fiscalização – FCF..... | 84        |
| 3.7.6. Projeto verificação de ECF – Equipamento emissor de cupom fiscal.....                                   | 85        |
| 3.7.7. Projeto de recuperação de créditos.....   | 86        |
| 3.7.8. Projeto combustíveis – Álcool hidratado.....  | 86        |
| 3.7.9. Projeto Paraná integrado – operações volantes e postos fiscais entre<br>divisas de Estado.....          | 86        |
| 3.8. OUTROS PROJETOS .....   | 89        |
| 3.8.1. Alteração no prazo de pagamento do ICMS das importações.....  | 89        |
| 3.8.2. Sistema de verificação e batimento de dados – SVBD – SINTEGRA.....                                      | 89        |
| 3.9. RESULTADO DO SUPERÁVIT NO PARANÁ.....   | 91        |
| <b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>94</b> |
| <b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>  | <b>97</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>6. ANEXOS.....</b>                               | <b>100</b> |
| <b>ANEXO I- BALANÇO ORÇAMENTÁRIO 2000/2001.....</b> | <b>101</b> |
| <b>ANEXO II- BALANÇO 2000/2001.....</b>             | <b>104</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

O desequilíbrio fiscal apresenta-se como uma das características marcantes do Estado brasileiro, ou seja, inúmeras despesas e recursos escassos contribuem para o descompasso entre entradas e saídas de receitas, gerando déficit público.

As conseqüências de tal déficit são negativas para a economia e geram inflação descontrolada, alta taxa de juro, endividamento público e aumento da carga tributária. Esta situação vem limitando o atendimento, pelo setor público, de necessidades fundamentais para a população como educação, saúde, moradia, saneamento. Quem sofre com este panorama é a população carente que necessita dos serviços público para sobreviver.

O descontrolo nos gastos dos governos motivou o Governo Federal e o Congresso Nacional na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, isto é, uma lei que imputa maior responsabilidade aos governantes de todas as esferas da administração pública, no que diz respeito aos gastos. A Lei de responsabilidade Fiscal ou Lei Complementar Federal nº 101 editada em 4 de maio de 2000 (LRF) estabeleceu normas rígidas e justas, implantando um efetivo regime de austeridade fiscal, apresentando os caminhos a serem seguidos para a correta condução das finanças públicas e preconizando, primordialmente, que os governos só deverão gastar o que arrecadarem.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um instrumento para auxiliar os governos federal, estadual e municipal a gerir os recursos públicos dentro de determinados limites de gastos, de endividamento, com o equilíbrio entre receitas e despesas, permitindo, assim, um gerenciamento mais eficiente das contas públicas.

Com a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Estado do

Paraná, assim como os demais, necessitou adequar suas finanças públicas aos limites impostos pela lei.

Neste contexto a arrecadação de tributos torna-se imprescindível para a formação de receitas para que o estado cumpra com a sua função de atendimento às necessidades fundamentais de sua população e possa ao mesmo tempo obter os recursos necessários para aplicar em novos investimentos, obras e manutenção do seu patrimônio. Diante desta premissa, faz-se necessário uma “análise da contribuição do Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para o cumprimento das prerrogativas listadas na Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado do Paraná.”

A escolha do tema é justificada, ainda, pelo fato de que com a publicação e implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado Brasileiro, tornou-se para a pessoa tributante (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) um fator impeditivo a concessão de benefícios fiscais, isenções e créditos à terceiros, pois todos estão empenhados na melhoria da arrecadação, uma vez que por força da Lei o Estado que renunciar um benefício deverá compensá-lo com outro, para que assim, a arrecadação de tributos não diminua e o orçamento do governo não sofra cortes comprometendo o equilíbrio financeiro de quem concedeu benefícios e não os compensou.

A Constituição Federal assegura à União, Distrito Federal, Estados e Municípios, para qual dentro de sua competência, instituir impostos, taxas e contribuições que visem assegurar o equilíbrio financeiro, podendo ainda haver ampliação de seu campo de exigências e novas leis.

Portanto, os Estados tem poderes para ampliar sua base de arrecadação mediante instituição de tributos, porém de pouca aceitabilidade pelos seus

governantes, considerando a alta carga tributária já cobrada no país. Diante disso, o poder público deve voltar suas atenções aos tributos já existentes, cerceando as grandes sonegações, adotando medidas severas e punitivas, alertando aos seus cidadãos e contribuintes da necessidade do correto recolhimento dos tributos.

Conhecendo a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal no melhor gerenciamento das finanças públicas e na correta aplicação do dinheiro pública questiona-se: Como aconteceu a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado do Paraná? De que maneira o Estado do Paraná está se adequando à nova Lei? A Lei influencia no recolhimento do ICMS e sua aplicação? Que medidas o Estado do Paraná adotou para enquadrar-se à Lei?

Mediante a problemática apresentada parte-se do pressuposto de que o comportamento da arrecadação do ICMS sofre variações positivas e negativas, de acordo com a política adotada pelo governo. Pensa-se, ainda, que a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estado do Paraná vem dando maior atenção ao recolhimento do ICMS, visto que precisa aumentar as receitas para continuar desempenhando sua função junto a sociedade.

A aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado do Paraná contribuiu para a melhoria e ampliação dos serviços prestados à população, bem como, possibilitou um melhor gerenciamento e controle dos gastos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem influência direta na arrecadação do ICMS, pois com um gerenciamento e controle qualitativo dos recursos arrecadados e dos gastos do governo é possível oferecer melhorias aos serviços prestados pelo Estado. Através de tal procedimento a sociedade poderá desfrutar das melhorias nos serviços públicos e o governo conseguirá o equilíbrio das finanças públicas, podendo investir mais na área social. Sendo assim, a pesquisa objetivou: 1) Avaliar

como a Lei de Responsabilidade Fiscal está ocorrendo no Estado do Paraná; 2) Analisar a Lei 11.580/1996 - Lei do ICMS como fonte de arrecadação de tributo e gerador de recursos para o Estado do Paraná, suas particularidades como processo e meio de incremento da arrecadação, através de uma fiscalização ostensiva e vigiada.

## 2. METODOLOGIA

A presente pesquisa tem por característica a pesquisa bibliográfica auxiliada pela análise da Lei 11.580/1996 – Lei do ICMS no Estado do Paraná e da Lei de Responsabilidade Fiscal através das quais pretende-se verificar o comportamento do Estado na arrecadação e aplicação dos tributos recolhidos.

Através da pesquisa bibliográfica discutiu-se a evolução histórica o ICMS no Brasil e a importância deste tributo para que o Estado possa cumprir com suas obrigações junto à população. Também se procurou conceituar tributos, Lei de Responsabilidade Fiscal, sua criação e contexto histórico em que fora criado, além, de focar a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal no gerenciamento das finanças públicas.

A análise da Lei 11.580/1996, legislação tributária do Estado do Paraná, propiciou uma discussão sobre a mesma enquanto instrumento de arrecadação e fiscalização do ICMS. Foram ainda, levantados os dados de arrecadação do ICMS do Estado do Paraná no biênio 2000 e 2001 visando analisar o comportamento do referido tributo e a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pretendeu-se, também, discutir como os órgãos fiscalizadores têm auxiliado na arrecadação do ICMS e contribuído com o gestor público para que este consiga cumprir com as exigências da nova Lei. Tal discussão foi possível pela análise da arrecadação e pelas medidas adotadas pelo governo estadual no referido período.

Através da análise da Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal elucidou-se a importância da mesma enquanto instrumento auxiliar no gerenciamento da arrecadação e dos recursos arrecadados.

Pelas discussões elaboradas pretendeu-se elucidar o comportamento do

ICMS e a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado do Paraná através de documentos disponíveis na Coordenação da Receita do Estado do Paraná, materiais disponíveis nos sites do governo.

A escolha do período para análise deve-se ao fato de ser a Lei de Responsabilidade fiscal implantada em 2000.

### 3. DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

A Receita do Estado é originária da arrecadação do ICMS e demais tributos. É através da arrecadação destes que o Estado consegue cumprir com suas obrigações como pagamento do funcionalismo público, educação, saúde, segurança pública, assistência social, entre outros serviços básicos para a população.

Com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal a arrecadação do ICMS precisa ser melhorada para que o Estado consiga cumprir com suas obrigações para com a sociedade e demais sujeitos que dele dependem. Diante disso, pretende-se discutir, no decorrer deste capítulo, o que mudou na arrecadação do ICMS do Estado do Paraná a partir da LRF.

#### 3.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ICMS NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 criou o ICMS em substituição ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Este é um imposto indireto a ser recolhido aos cofres públicos a partir de qualquer transação comercial que represente o fato gerador.

O ICM fora criado a partir do Imposto sobre Vendas e Consignação (IVC). Portanto fora necessário aumentar sua base tributária, isto porque novas hipóteses de incidência tributárias foram delegadas.

A hipótese de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadoria só era aplicada quando a operação acontecia. No Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços novos agregados foram incorporados, ou seja, as

prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e as prestações de serviços de comunicação. Assim, é possível dizer que aconteceu um aumento na base tributária e fez surgir novas relações tributárias entre contribuintes e Estado.

O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) teve sua origem inspirada na França. Pela Lei Fundamental n.º 54.404, de 10 de abril de 1954 daquele país, foi transformado 'la taxe physique à la production' em 'la taxe sur la valeur ajoutée' – hoje conhecida como imposto sobre o valor adicionado. Sua origem se prende à teoria de Maurice Lauré, cuja tônica é abater, em cada operação mercantil, o valor do imposto suportado pela venda anterior. (SOUZA, 1995, p. 67)

No Brasil, o ICMS foi criado pela Lei nº 6.374/89 a qual substituiu o ICM (Lei nº 9.590/66), a qual vigorava no país desde um de abril de 1967, sendo revogada em 31 de março de 1989, que por sua vez substituiu o Imposto sobre Vendas e Consignação que vigorava o país desde um de abril de 1936. O Imposto sobre Vendas e Consignação vigorou até 31 de dezembro de 1966.

No decorrer da história brasileira os tributos cobrados sofreram algumas alterações como pode ser observado no quadro abaixo.

Quadro 1: Síntese da origem e evolução histórica do ICMS no Brasil

| Lei que criou |                     | Decreto que aprovou o |                       | Vigência               |
|---------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
| IVC           | 2.485, de 16/12/35  | RIVC                  | 7.495, de 30/12/35    | 1º 01/ 36 a 17/02/67   |
| ICM           | 9.590, de 30/ 12/66 | RICM                  | 47.763. de 17/ 02/ 67 | 18/ 02/67 a 31/ 12/74  |
| ICM           | 440, de 24/ 09/ 74  | RICM                  | 5.410, de 30/12/ 74   | 1º 01/ 75 a 30/ 09/ 81 |
| ICM           | 440, de 24/ 09/ 74  | RICM                  | 17.727, de 25/ 09/81  | 1º 10/81 a 30/ 04/ 91  |
| ICMS          | 6.374, de 1º 03/ 89 | RICMS                 | 33.118, de 14/ 03/ 91 | Desde 1º 05/ 91        |

Fonte: SOUZA, 1995, p. 68.

No entanto, deve-se lembrar que os tributos sempre foram recolhidos no país desde o período do Brasil Colônia e no Império pelas metrópoles através da exploração da madeira, do açúcar, do ouro e do café.

### 3.1.1. O ICMS a partir da Constituição de 1988

O ICMS, segundo MARINS (2000, p. 533), é “no que se refere às operações relativas à circulação de mercadorias, o mesmo ICM antigo, ao qual apenas foram agregadas novas incidências, disso decorre, por exemplo, que a Constituição de 1988 recebeu a legislação anterior”.

A sigla ICMS identifica o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Este tributo foi criado na Constituição de 1988 e pode ser instituído pelos Estados e o Distrito Federal pois, segundo CARRAZZA (1999 p. 33) “a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal têm competência para criar tributos”.

Referindo-se ao ICMS MARINS (2000, p. 531) destaca: “é o imposto que encontra na Constituição de 1988 o maior número de dispositivos regulando aspectos de sua instituição. Mais de vinte e cinco regras constitucionais podem ser apontadas. Essa quantidade de normas faz com que o estudo do imposto fique em grande medida, concentrado no plano constitucional”. Então, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 procurou assegurar a este tributo uma exaustiva legislação que o regulamentasse.

A Constituição Federal de 1988 contemplou a discussão a respeito do ICMS em seu Artigo 155, II, estabelecendo aos Estados e ao Distrito Federal a instituição

de impostos sobre “operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior”. A União pode também instituir impostos de acordo a CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988, p. 102/106) em seus artigos 147 e 155, II:

Art. 147 – Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em municípios, cumulativamente, os impostos municipais; At. 154 – a União Poderá instituir: (...) II – na eminência de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessada as causas de sua criação (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p. 102/106)

CARVALHO (1995, p. 1995) ao discutir ICMS o define como “quantia em dinheiro; direito subjetivo de que é titular o sujeito ativo; sinônimo de relação jurídica tributária; norma jurídica tributária; norma, fato e relação jurídica”, reforçando a importância de que o cidadão deve recolher, corretamente, uma determinada quantia em dinheiro sobre a circulação de mercadorias e serviços prestados de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

De acordo com CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, em seu artigo 16 define o ICMS como: “(...) o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

O ICMS dá origem a cinco impostos diferentes.

(a) o imposto sobre operações mercantis (operações relativas à circulação de mercadorias); b) o imposto sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal; c) o imposto sobre serviços de comunicação; d) o imposto sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos e de energia elétrica; e, e) o imposto sobre a extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais”. (CARRAZZA, 1999, p.31):

O que difere um imposto do outro é a hipótese de incidência e a base de cálculo. Estes impostos seguem o princípio da não-cumulatividade gerando dificuldade de entendimento por parte do contribuinte. O imposto que envolve a maior quantia em dinheiro é o que se relaciona a operação mercantil.

Só gera imposto, no caso o ICMS, quando ocorre transferência de posse ou propriedade de uma mercadoria. De acordo com CARRAZZA (1999, p. 33) o ICMS incide “mediante sucessivos contratos mercantis, dos produtores originários aos consumidores finais”. Ao tributar através do ICMS nasce um ato jurídico.

MORAES (2000, p. 12) ao discutir a titularidade da competência do tributo diz que: “A Lei complementar nº 87/96 veio traçar as diretrizes gerais do ICMS, que desde a Constituição de 1988 era regulado, provisoriamente, em nível complementar, pelo convênio ICM 66/88”. No entanto, a Lei Complementar do ICMS já sofreu alterações, em especial no Estado, que vem seguindo as determinações da Lei 11580/1996.

### 3.1.2. A Incidência

Quando uma pessoa transfere uma mercadoria a outra gera a oportunidade de tributar pelo ICMS. ATALIBA (1966, p. 246) reforça: “O fato gerador do tributo é a operação que causa a circulação e não esta”. A troca, a doação, a dação em pagamentos oportunizam circulação jurídica de mercadorias e por isso podem ser tributadas pelo ICMS.

Para CARRAZZA (1999, p. 36) a hipótese de incidência do ICMS se caracteriza como uma operação jurídica, pois “praticada por comerciante, industrial ou produtor, acarrete circulação de mercadoria, isto é, a transmissão de sua

titularidade”.

Pela Lei 11.580/96 determina incidência tributária do ICMS em seu artigo 2º estipulando que:

O imposto incide sobre: I – operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares; II – prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores; III - prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza; IV - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios; V - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual (LEI Nº 11580/96).

Pela Constituição Federal o aspecto geográfico é um fator determinante do ICMS, ou seja, tributa o ICMS o Estado que a vende.

A hipótese de incidência do ICMS já foi palco para muitas divergências doutrinárias entre polítics, tributaristas e juristas de renome no cenário nacional. Isso porque, por estar o Direito Tributário extremamente ligado à Ciência Financeira, e, conseqüentemente, à saúde econômica do país e dos contribuintes, enquanto uns viam na possibilidade de alargamento da esfera tributável do ICMS mais uma gloriosa fonte de receita para o Estado, outros crucificavam essa possibilidade em prol dos interesses dos cidadãos, os quais têm de arcar com o ônus da pesadíssima tributação brasileira.

O ICMS passou por uma larga evolução dentro do Direito Tributário Brasileiro. Trocou duas vezes de nomenclatura. Inicialmente foi capitulado como Imposto de Venda e Consignações (IVC), sendo substituído mais tarde pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e, finalmente, culminou no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e

Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Desde a sua criação até sua atual regulamentação pela Lei Complementar nº 87/96, foi submetido a normas de decretos-lei, leis complementares, convênios, resoluções e várias discussões foram travadas a respeito do que realmente seria o fato gerador deste imposto.

Na sua redação original, o CTN, ao tratar dessa questão, chegou a imprimir uma natureza mista à hipótese de incidência do ICMS quando esta versava sobre operação de fornecimento de mercadorias cumulada com obrigação conjunta de sua respectiva instalação (leia-se prestação de serviço).

Com o advento do Decreto-lei nº 406 de 31.12.1968, o legislador houve por bem determinar que o ICMS incidiria apenas sobre operações relativas à circulação de mercadorias, assim entendidas como a saída de mercadorias de estabelecimento comercial, industrial ou produtor; a entrada em estabelecimento comercial, industrial ou produtor, de mercadoria importada do exterior pelo titular do estabelecimento; e o fornecimento de alimentação, bebidas e outras mercadorias em restaurantes, bares, cafés e estabelecimentos similares (artigo 1º do Decreto-lei 406/68).

Entendeu, ainda, o legislador constituinte, no afã de discriminar as rendas tributárias, necessário tipificar os serviços que serviriam de base para a cobrança de um outro imposto, o ISS. Elencou-os, com base num sistema de lista, onde cada item constitui uma hipótese de incidência distinta do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

E mais, textualizou, no artigo 8º, parágrafo 2º do Decreto-lei 406/68, que o fornecimento de mercadorias cumulado com prestação de serviços não especificados na referida lista, fica sujeito ao ICMS.

Tentou-se, dessa forma, a perfeita distinção entre as hipóteses de incidência

dos dois impostos (ICMS e ISS).

Por mais que se procure ver, no Direito, somente conceitos lógico-jurídicos, ele traz, no seu bojo, conceitos histórico-contingentes, pois o Direito é, também, ciência de experiência. Assim, quando os doutrinadores propugnam uma autonomia, o que estão sustentando, no fundo, é que a aplicação dos princípios da disciplina não satisfaz as exigências da justiça. (MARINHO, 1978, p. 101):

Assim, ao levantar a bandeira de que são os fatos cotidianos que, uma vez repetidos inúmeras vezes (experiência), é que batem à porta do mundo jurídico para serem juridicizados e, levando em conta que o progresso tecnológico e científico demanda a necessidade de novas regras serem impostas, novamente a discussão acerca da hipótese de incidência do ICMS foi acesa.

Não bastou que o legislador especificasse quais os serviços que ficariam fora do alcance tributável do imposto sobre circulação de mercadorias. Com o decorrer dos anos, novos serviços foram postos à disposição da comunidade, novos produtos foram chegando às prateleiras do mercado e a demanda consumidora aumentou cada vez mais. Foram surgindo novas relações entre o produtor, comerciante, industrial e o consumidor e, muitas delas, não encontravam guarida na hipótese de incidência do então ICM.

Foi com a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de Outubro de 1988, que o ICM teve seu âmbito tributável alargado. Passou a abranger, também, as operações sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

A esfera de incidência do antigo ICM passou a abranger as operações relativas à prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Mas somente esses dois tipos de serviços. Assim todos os demais

ficam sujeitos à hipótese de incidência do ISS, razão pela qual a sua sigla deveria ter sido alterada para ICMDs ou ICMSs e não apenas ICMS – o que indicaria tão somente que os serviços que estão sob a égide do ICMS são apenas o de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Mas não foi só a hipótese de incidência do ICMS que a CF/88 alterou. No artigo 34, § 8º do ADCT, determinou o legislador que se, no prazo de sessenta dias contados da promulgação da Constituição, não fosse editada lei complementar para regular a instituição desse imposto, tal tributo se regeria por convênios celebrados entre os estados-membros da Federação. E foi o que aconteceu por oito anos. Já em Dezembro de 1988 foi celebrado o Convênio nº 66. Este convênio traçou normas gerais sobre o ICMS e vigorava em todo o país. Preencheu uma lacuna da lei, no período compreendido entre 1988 e 1996, quando da edição da Lei Complementar nº 87, que veio regulamentar, definitivamente, a matéria. Pouco depois da promulgação desta lei, o Pleno do Egrégio Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida no dia 21 de Março de 1997, considerou inconstitucional tal convênio, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 715-7-DF, fundamentando o julgamento na natureza provisória desse ato normativo.

A Lei Complementar 87/96 repetiu o que já rezava o texto constitucional, vindo atender, apenas, ao disposto no inciso XII do parágrafo 2º do artigo 155 da CF/88, que determina caber à lei complementar estabelecer normas gerais a respeito do ICMS (fixar alíquotas, base de cálculo, fato gerador, determinar o sujeito passivo, etc).

Atualmente, embora o ICMS já esteja regulamentado como previu o legislador constituinte, ainda muitas batalhas são travadas quando a discussão gira em torno do fato gerador do tributo ou de sua hipótese de incidência. E, mesmo que

exista uma lei especificando quais as situações passíveis de incidência do ICMS, sempre vai haver uma tentativa, através dos princípios e da analogia, de enquadrar na letra legal aquilo que ali não está descrito. Obviamente por parte de quem se beneficiará com isso. E, provavelmente, não será o contribuinte.

O ICMS demonstra, sem dúvida alguma, um caráter mercantilista dentro da esfera tributária brasileira. É um imposto que, por tributar operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e comunicação, lida diretamente com o mercado econômico, constituindo-se, dessa forma, numa importantíssima fonte de receita para os Estados arrecadadores

### 3.1.3. A Obrigação Tributária

Nasce a obrigação tributária a partir do momento em que a mercadoria entra no estabelecimento comercial, industrial ou produtor, ou no momento de sua saída de qualquer dos locais mencionados, ou seja, no momento de extração da nota fiscal. Estas circunstâncias apenas identificam, no espaço e no tempo, a ocorrência da operação mercantil.

É por isso que não se pode considerar ocorrido o fato imponible do ICMS: a) em momento anterior à ocorrência da operação mercantil; b) quando o fato verificado não configura operação mercantil; c) quando o bem móvel sai do estabelecimento comercial, industrial ou produtor para a ele tornar, como se dá no comodato; ou, d) na consignação mercantil, em que o consignante remete mercadoria de sua propriedade para o consignatário, que a venderá, por sua conta e risco (...) (CARRAZZA, 1999, p. 41).

O fato imponible do ICMS acontece quando ocorre a transferência da titularidade da mercadoria. CARRAZZA (1999, P. 45) reforça: "a simples celebração

do contrato de compra e venda de mercadoria não faz nascer o dever de pagar ICMS. Tal dever só surgirá quando este contrato for executado, com a tradição, vale dizer, com a entrega da efetiva das mercadorias”.

O ICMS incide sobre as operações relativas à circulação de mercadorias realizadas espontaneamente e por meio de negócios jurídicos mercantis, por produtores, industriais e comerciantes.

### 3.1.4. Base de Cálculo

Sendo uma dimensão da materialidade do tributo, através dela se obtém critérios para mensurar o fato impositivo tributário. Para ATALIBA (1997, p. 97) como “perspectiva mensurável do aspecto material da hipótese de incidência que a lei qualifica, com a finalidade de fixar critério para a determinação, em cada obrigação tributária concreta, do *quantum debeatur*”. Deve haver uma correlação lógica entre a base de cálculo e a hipótese de incidência do tributo, por ser esta o índice seguro para identificação do aspecto material da hipótese de incidência.

A Lei 11580/96 determina que a base de cálculo obedeça os seguintes critérios:

Art. 6º A base de cálculo do imposto é:

I - nas saídas de mercadorias previstas nos incisos I, III e IV do art. 5º, o valor da operação; II - na hipótese do inciso II do art. 5º, o valor da operação, compreendendo mercadoria e serviço; III - na prestação de serviço de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, o preço do serviço; IV - no fornecimento de que trata o inciso VIII do art. 5º: a) o valor da operação, na hipótese da alínea "a"; b) o preço corrente da mercadoria fornecida ou empregada, na hipótese da alínea "b"; V - na hipótese do inciso IX do art. 5º, a soma das seguintes parcelas: a) valor da mercadoria ou bem constante dos documentos de importação, observando o disposto no art. 7º; b) imposto de importação; c) imposto sobre operações de câmbio; e) quaisquer despesas aduaneiras; VI - na hipótese do inciso X do art. 5º, do valor da prestação do serviço, acrescido, se for o caso, de todos os encargos relacionados com a sua utilização; VII - na hipótese do inciso XI do art. 5º, o valor da operação acrescido do valor dos impostos de importação e sobre produtos industrializados e de todas as despesas cobradas ou debitadas ao adquirente; VIII - na hipótese do inciso do art. 5º, o valor da operação de que

decorrer a entrada; IX - na hipótese do inciso XIII do art. 5º, o valor da prestação na unidade federada de origem (LEI Nº11580/96).

A lei 11.580/96 é clara ao legislar sobre o fato gerador do ICMS. Esta Lei vem reforçar a própria Constituição Federal que também foi farta ao se referir aos tributos.

### 3.1.5. Alíquota

Critério legal e normalmente expresso em porcentagem, que unido a base de cálculo, permite discernir o *quantum debeatur*, ou seja, a quantia devida a título de tributo. A alíquota deve levar em consideração o princípio da capacidade contributiva, demonstrado na primeira parte do § 1º, do Art. 145, da Constituição Federal: "Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte..."

As alíquotas do ICMS precisam ser fixadas por meio de lei ordinária dos Estados e do Distrito Federal. A fixação das Alíquotas é de competência do Senado Federal como salienta CARRAZZA (1999, p. 62): " compete ao Senado, por iniciativa de um terço de seus membros, fixar, por meio de resolução, aprovada por maioria absoluta, as alíquotas mínimas do ICMS, para as operações internas. Nenhum Estado, nem o Distrito Federal, poderão cobrar ICMS, para tais operações, abaixo do patamar fixado pela Resolução do Senado" .

Do mesmo modo poderá o Senado estabelecer alíquotas máximas do ICMS, sempre para as operações internas.

De acordo com a Lei 11.580, de 14 novembro de 1996 a alíquota é estipulada em:

Art. 15. As alíquotas internas são seletivas em função da essencialidade dos produtos ou serviços, assim distribuídas: I – alíquota de 25% (vinte e cinco por cento) para as operações e prestações com os seguintes bens, mercadorias e serviços: a) álcool anidro para fins combustíveis; b) armas e munições (...); d) bebidas alcoólicas (...); f) energia elétrica; g) fumo e seus sucedâneos; h) gasolina (...); j) perfumes e cosméticos (...); l) prestação de serviço de telefonia; II – alíquota de 12% (doze por cento) para as operações e prestações com os seguintes bens, mercadorias e serviços: a) animais vivos; b) calcário e gesso; c) farinha de trigo; d) máquinas e aparelhos industriais (...); e) massas alimentícias (...); f) óleo diesel (...) III – alíquota de 7% (sete por cento) para as operações com: a) fonte de alimentação chaveada para microcomputador (...); c) produtos de informática e automação (...); d) fios e tecidos (...); IV – alíquota de 17% para os demais serviços, bens e mercadorias (LEI N° 11580/96).

A Lei 11.580 de 14 de novembro de 1996 deixa explícita as alíquotas do ICMS.

### 3.2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n° 101, de 4/5/2000, destina-se a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

a LRF não substitui nem revoga a Lei n° 4.320/64, que normatiza as finanças públicas no País, há mais de 36 anos. Embora a Constituição Federal tenha determinado a edição de uma nova lei dispendo sobre esse assunto, tal providência ainda carece de conclusão. Já existem no Congresso Nacional alguns projetos de lei em discussão e cuja aprovação levará algum tempo, visto tratar-se de tema complexo e que exige estudos muito aprofundados, além de vontade política para sua concretização (NASCIMENTO e DEBUS, 2000, p. 8).

A LRF atende também ao artigo 169 da Carta Magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei Complementar. Neste sentido, a LRF revoga a Lei Complementar n°

96, de 31 de maio de 1999, a chamada Lei Camata II (artigo 75 da LRF). Também afirmam alguns juristas e estudiosos das finanças públicas que a LRF atende à prescrição do artigo 165 da CF, mais precisamente, o inciso II do parágrafo 9º do referido dispositivo. De acordo com o citado artigo, “ ...Cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos”.

Finalmente, a partir do seu artigo 68, a LRF vem atender à prescrição do artigo 250 da CF de 1988 que determina, verbis; “C Mo o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração desse fundo”.

### 3.2.1. Conceitos e Definições

De acordo com o MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO (2001, p. 1) a Lei de Responsabilidade Fiscal é “um código de conduta para os administradores públicos que passarão a obedecer as normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade”. A mesma representa um importante instrumento de cidadania para o povo brasileiro, pois a esta assegura o acesso da população às contas públicas, podendo, inclusive, manifestarem-se através de opiniões visando garantir a boa gestão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal oportuniza os cidadãos conhecer a origem e o destino dos tributos recolhidos. A este respeito se manifesta BARBOSA (1999, p. 43) “é direito do cidadão conhecer o destino dado aos tributos que lhe foram

imputados pelos poderes públicos. As origens dos recursos arrecadados dos contribuintes ou obtido através de empréstimos/financiamentos (dívidas interna e externa), e o destino dado a esses recursos (aplicações) são informações devidas aos cidadãos pelos administradores do patrimônio público”.

A Lei de Responsabilidade fiscal mais do que punir os administradores públicos visa:

corrigir o rumo da administração pública, seja no âmbito dos Estados-membros, dos Municípios, como da própria União, bem como limitar os gastos às receitas, mediante a adoção das técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e, finalmente, transparência das ações de governo em relação à população, ficando os administradores públicos obrigados a ser responsáveis no exercício de sua função e sujeitos a penalidades definidas em legislação própria, mas agora reforçadas pela Lei Complementar nº 101 (BARBOSA, 2001, p. 9)

Em âmbito da administração pública os efeitos foram imediatos, uma vez que os prefeitos que já estavam na administração em em 2000 ficaram proibidos de assumirem compromissos econômicos que não pudessem ser quitados até o final do mandato. Para os prefeitos que assumiram o cargo em 1º de janeiro de 2001 também precisaram se enquadrar à Nova Lei.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no seu artigo 1º, estabelece as normas para que haja responsabilidade por parte do Estado. Ser responsável, segundo a Lei é ter uma ação planejada e transparente, prevenindo os riscos para que não haja desequilíbrio das contas públicas, ou seja, evitando que os governos gastem mais do que podem pagar. Como todos sabem, quando se gasta mais do que se pode pagar ficamos endividados. Às vezes conseguimos pagar nossas dívidas, outras vezes, perdemos o controle e o dinheiro não é suficiente para pagar as contas do dia-a-dia, muito menos para pagar nossas dívidas. Um dos grandes objetivos desta Lei é evitar que o governo gaste mais do que pode efetivamente pagar (CARVALHO e TEIXEIRA, 2001, p. 2).

Nas disposições preliminares da Lei Complementar Nº 101, Art. 1º, § 1º determina que:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (LEI COMPLEMENTAR Nº 101).

O surgimento de uma lei regulamentadora da responsabilidade com que os gestores públicos deverão comportar-se ao longo de um mandato popular ou até mesmo em função de Ter assumido cargo público para o qual foi legalmente aprovado em concurso público não é uma novidade no Brasil.

A grande novidade da Lei de Responsabilidade Fiscal reside, segundo CRUZ (2001, p. 14) “no fato de responsabilidade especificamente a parte da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar no 101, de 04 de maio de 2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como premissas básicas.

A Lei é polêmica principalmente porque deixa pouco “espaço de manobra” para os governantes. Muitos prefeitos precisavam assumir as dívidas das gestões passadas. Por outro lado, muitos preferiam contrair mais dívidas a pagá-las. Se o município tem muitas carências, e ficar apenas pagando dívidas, ele vai deixar sua população em pior estado.

A Lei também “engessa” os governantes porque estabelece quanto poderá ser gasto e em quê. Além de dizer quais são as prioridades dos pagamentos que

precisam ser feitos pela prefeitura. Na LRF há limites para todos os gastos, menos para os gastos como pagamento de dívidas.

Mesmo para aquelas prefeituras que não possuem dívidas, há problemas. A LRF diz que as prefeituras não podem aumentar muito os seus gastos de um ano para outro.

#### a) Objetivos da Lei da Responsabilidade Fiscal

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal está presente no seu art. 1º, e consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Por sua vez, o parágrafo primeiro desse mesmo artigo define o que se entende como responsabilidade na gestão fiscal, abrangendo os seguintes postulados, segundo NASCIMENTO E DEBUS (2000, p. 10): “ação planejada e transparente; prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar”.

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa.

Três são os instrumentos de planejamento do gasto público, previstos na Constituição e agora revigorados pela nova lei: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de

## Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

Por sua vez a transparência será alcançada através do conhecimento e da participação da sociedade, na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. Para esse fim diversos mecanismos estão sendo instituídos pela LRF, dentre eles:

- a) a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos (artigo 48, parágrafo único);
- b) a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade;
- c) a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação (KHAIR, 2000, p. 15).

A prevenção de riscos, assim como a correção de desvios deve estar presente em todo processo de planejamento confiável. Em primeiro lugar, a LRF preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros. Tais eventualidades serão atendidas com os recursos da reserva de contingência, a ser prevista na LDO. Já as correções de desvios dar-se-ão pela eliminação dos fatores que lhes tenham dado causa. Em termos práticos, se a despesa de pessoal em determinado período exceder os limites previstos na lei, providências serão tomadas para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros, seja pela redução da jornada de trabalho, extinção de gratificações e cargos comissionados, culminando com a demissão de servidores, sejam eles estáveis ou não.

## b) Plano Plurianual - PPA

Previsto no Art. 165, inciso I, da Constituição Federal, o PPA tem a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos. Nosso entendimento é que não se aplicam, nas esferas estadual e municipal, as disposições concernentes à regionalização, pois, conforme se depreende da leitura do parágrafo 7º do referido mandamento, são elas pertinentes ao PPA federal.

o texto da LRF, aprovado no Senado Federal, previa a antecipação, em cento e vinte dias do prazo para remessa da proposta do PPA ao Legislativo ( até o final de maio), além da elaboração de um Anexo de Política Fiscal, destinado a demonstrar a compatibilidade dos objetivos e metas plurianuais nele contidos com as linhas gerais da política econômica nacional e de desenvolvimento social. Dessa forma, assegurar-se-ia, ao menos em tese, uma certa uniformidade de linhas de ação entre as esferas federal, estadual e municipal, de modo a lograr-se o máximo de resultado nas ações desenvolvidas, com o mínimo de conflitos e superposições (NASCIMENTO e DEBUS, 2000, p. 14).

No entanto, essa parte acabou sendo vetada pelo Presidente da República, sob o argumento de que a exigüidade do prazo inviabilizaria o aperfeiçoamento metodológico do PPA, bem como a seleção mais criteriosa de programas e ações prioritárias de governo.

## c) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO, na sua concepção inicial, tinha como função básica orientar a elaboração dos orçamentos anuais, além de estabelecer as prioridades e metas da

administração, no exercício financeiro subsequente.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO recebe novas e importantes prerrogativas, sendo as de:

- a) Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de: arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal; necessidade de se reconduzir a dívida aos limites estabelecidos.
- c) aprovação de normas para o controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- d) disciplinamento das transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- e) definição do resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- f) limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado (BARROS e SILVA, 2000, p. 18).

De acordo com a doutrina, a LDO deverá estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Trata-se, portanto, de instrumento que funciona como elo de ligação entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do Plano à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício.

Já conforme o artigo 35, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, da Constituição Federal de 1988, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (até meados de abril) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (final de junho).

Além disso, a LDO estabelece regras gerais substantivas, traça as metas anuais e indica os rumos a serem seguidos e priorizados no decorrer do exercício financeiro a que se refere, não se detendo em situações específicas ou individuais,

próprias do orçamento. O seu papel consiste em ajustar as ações de Governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, novidade da Constituição de 1988, devolveu à soberania popular a prerrogativa de participar da definição das prioridades para a aplicação dos recursos públicos. Anteriormente à vigência da atual Carta Magna, as prioridades do setor público eram definidas unilateralmente pelo Poder Executivo, sem trânsito pelo Parlamento.

De acordo com NASCIMENTO e DEBUS (2000, p. 19) “a LC 101 ampliou o papel e a importância da LDO tornando-a ainda, elemento de planejamento para a realização de receitas e o controle de despesas públicas, com o objetivo de alcançar, e manter, o equilíbrio fiscal”.

Na verdade, a Lei de Responsabilidade Fiscal acrescenta um pouco de sofisticação à LDO, a partir do Anexo de Metas Fiscais, onde serão estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes para um período de três anos.

Estas metas correspondem às previsões para receitas e despesas, resultado nominal e resultado primário, além do montante da dívida pública para três anos, isto é, o exercício a que se referir a LDO e os dois seguintes. Nota-se que o legislador imputou ao administrador público um esforço maior para a confecção do seu principal instrumento de planejamento.

Faz-se necessário, portanto, o treinamento continuado daqueles que deverão elaborar e acompanhar o desempenho das contas públicas, a partir das metas definidas no Anexo de Metas Fiscais. No momento da publicação da LDO ( e do Anexo de Metas Fiscais), o administrador estará assumindo um compromisso público, que deverá ser buscado, mesmo que para isso tenha de recorrer à limitação de empenho e até ao controle de transferência de recursos para os demais Poderes (artigo 9º) (NASCIMENTO e DEBUS, 2000, p. 20).

Além das metas a serem alcançadas, o Anexo de Metas Fiscais deverá apresentar uma avaliação do cumprimento das metas de exercícios anteriores. Estes resultados pretéritos deverão influenciar na elaboração das novas metas a serem alcançadas, ainda segundo a Lei, "evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional". Entenda-se neste caso como objetivos da política econômica nacional, o equilíbrio fiscal e o controle do endividamento em todos os níveis de Governo.

Interessa também ao Anexo de Metas Fiscais apresentar a evolução do patrimônio líquido dos entes públicos, com especial cuidado quanto à destinação dos recursos originários das privatizações e alienações de ativos em geral. É consenso entre os estudiosos das finanças públicas o fato de que os recursos provenientes de receitas de capital não devam ser utilizados na cobertura das despesas correntes. Esta, sem dúvida é a principal preocupação do legislador, ao prever a necessária transparência na utilização das receitas de alienações de bens.

De acordo com TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL (2000, p. 24) "cumprе ressaltar que as receitas de alienações não devem ser somadas ao cálculo da Receita Corrente Líquida, por tratarem-se de receitas de capital, e, igualmente, não serão computadas no cálculo do Resultado Primário, por tratarem-se de receitas de caráter eventual".

O Anexo de Metas Fiscais contará ainda, com a avaliação da situação dos fundos de caráter previdenciário, utilizados em geral na complementação das aposentadorias, ou simplesmente no pagamento de pensões e serviços médicos utilizados pelos servidores e familiares. Estes fundos no passado foram utilizados para finalidades diversas daquelas previstas em seus estatutos. Busca a LC 101,

desta forma, proteger os regimes próprios de previdência do seu predador natural: o Poder Executivo.

Finalmente, o Anexo de Metas Fiscais deverá apresentar as estimativas dos efeitos de incentivos fiscais ou qualquer tipo de renúncia que importe na perda das receitas próprias da União, dos Estados ou dos Municípios. A apresentação da margem de expansão das despesas de caráter continuado, definidas nos artigos 16 e 17, torna transparentes os objetivos de longo prazo do administrador público, além da herança que uma administração poderá deixar para a sucessora. Certamente que a renúncia fiscal e as despesas de caráter continuado trarão impacto sobre a Receita Corrente Líquida e sobre o Resultado Primário, e o administrador deverá observar a coerência entre as ações planejadas e os resultados pretendidos.

O Anexo de Riscos Fiscais, outra inovação da LC 101, constante da LDO, destaca aqueles fatos que poderão impactar nos resultados fiscais estabelecidos para o exercício. Um bom exemplo são as sentenças judiciais, que podem a qualquer momento gerar uma despesa inesperada, se não houver uma reserva para este tipo de contingência. O reconhecimento de uma despesa potencial corresponderá a um novo elemento a ser avaliado nas metas propostas no Anexo de Metas Fiscais (KHAIR (2000, p. 35).

Para a LDO da União, a LC 101 determina a definição dos objetivos macroeconômicos a serem alcançados, deixando clara a metodologia a ser utilizada. Para tanto, em anexo específico (além dos demais anexos propostos neste artigo), serão apresentados os parâmetros e as projeções referentes à arrecadação de tributos, os gastos com investimentos, as transferências, etc. Além disso, a União deverá apresentar na sua LDO a previsão de inflação para o exercício seguinte.

A LRF elegeu a LDO como instrumento mais importante para a obtenção do equilíbrio nas contas públicas, a partir de um conjunto de metas que, após aprovadas, passam a ser compromisso de governo. Não faria sentido, portanto, desqualificar a LDO de 1999, e os

seus efeitos em 2000, nem mesmo a partir de maio, quando da sanção da LC 101. A LDO de 1999 (para vigorar em 2000) foi discutida e aprovada em um momento em que a LRF era apenas uma idéia, e sua aprovação pelo Congresso Nacional estava cercada de incertezas. Mesmo aquela LDO aprovada em 2000, para vigorar a partir de 2001 e, portanto, seguindo as regras da LC 101, carece de definições importantes, como é o caso da metodologia do cálculo dos resultados primário e nominal, peças centrais do Anexo de Metas Fiscais. (BARROS e SILVA, 2000, p. 34)

Neste sentido, mesmo que a LRF não esteja prevendo textualmente um período de transição, ele deverá ocorrer em respeito ao ato jurídico perfeito, o direito adquirido e principalmente, em respeito a outras legislações, como é o caso do Código Tributário Nacional.

#### d) Lei Orçamentária Anual

Da mesma forma que na LDO, várias alterações foram introduzidas na sistemática de elaboração do orçamento anual. Dentre as principais, destacam-se.

Conterá um demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas da LDO previstas no respectivo Anexo de Metas Fiscais.  
Conterá reserva de contingência, em percentual da RCL, destinada ao pagamento de restos a pagar e passivos contingentes, além de outros imprevistos;  
Constarão da LOA as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e respectivas receitas, sendo o refinanciamento da dívida (e suas receitas) demonstrado de forma separada, tanto na LOA como nas leis de créditos adicionais. (NASCIMENTO e DEBUS, 2000, p. 21) :

A Lei Orçamentária Anual prevista no artigo 165, parágrafo 5º da Constituição Federal, é o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas. O projeto de lei

orçamentária da União foi encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (final de agosto) e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (até meados de dezembro). Estes prazos também são observados pelos Estados e Municípios.

De acordo com o artigo 5º da LC 101, a LOA demonstra-se que está compatível e adequada ao Anexo de Metas Fiscais tendo ainda por acompanhamento, demonstrativo de efeitos sobre as receitas e as despesas decorrentes de anistias, isenções, subsídios, etc.

A LOA, sendo orientada pela LDO, deve manter os objetivos definidos nesta. É o que se observa, ainda, na reserva de contingência que a LDO deverá manter de forma a atender às despesas previstas no Anexo de Riscos Fiscais.

A dívida terá um tratamento especial na LOA, de acordo com o artigo 5º. O serviço da dívida (encargos mais amortizações), previsto contratualmente, e as receitas que o atenderão devem estar destacados na Lei.

### 3.2.2. Lei de Responsabilidade Fiscal e sua aplicação

Nas últimas décadas, tanto os países desenvolvidos, como aqueles em desenvolvimento, vêm adotando medidas para atacar desequilíbrios e déficits fiscais, cada um seguindo uma tendência.

Em geral, as leis vão desde a simples fixação de metas e restrições quantitativas vinculadas ao orçamento anual (Chile e Uruguai), passando pela criação de diversos tipos de fundos de estabilização macroeconômica ou setorial (Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela), pela reforma das instituições orçamentárias (Equador, México e Paraguai), adesão a padrões de transparência

fiscal promovidos por organismos internacionais (Argentina, Uruguai e Peru), e legislações destinadas a promover os objetivos de transparência e responsabilidade fiscal (Peru e Brasil).

O movimento teve início nos Estados Unidos, nos anos 80, quando o governo introduziu vários mecanismos para alcançar um orçamento equilibrado. Já os países europeus utilizaram regras fiscais para aprofundar a integração econômica, com o Tratado de Maastrich, de 1992. Por último, a nova Zelândia estabeleceu o Ato de Responsabilidade Fiscal, consolidando princípios e uma nova estrutura fiscal buscando melhor manejo e maiores transparência e avaliação (*accountability*).

Segundo AFONSO (2002, p. 1) "a lei neozelandesa é diferente da brasileira porque traz os princípios, não as metas. O governo de lá é parlamentarista, o país é um Estado unitário, pequeno, sem estados e municípios, com um padrão anglo-americano, tradição de austeridade. Além disso, o orçamento deles não tem o mesmo detalhamento que o nosso".

AFONSO (2001, p. 12) afirma, ainda, que na Espanha, por exemplo, eles têm um projeto de lei. "Eles são o único país a dispor de uma central de informações sobre os resultados alcançados. De novo vamos observar que lá é mais fácil conseguir isso do que no Brasil, porque também é um Estado unitário. Embora ela venha se descentralizando, não é uma federação de direito. Está no mesmo caso o Equador".

Na América Latina a Argentina foi a primeira a ter uma lei fiscal (Lei de Solvência Fiscal). De acordo com AFONSO (2001, p. 3) "a lei argentina quase não tem a ver com a nossa, porque é uma lei de metas, de conversibilidade, e não há obrigação de estados e municípios cumprirem as metas (existe obrigação legal mas

não há poder para impor), pois não existem penalidades. Apenas o governo central está sujeito a regras".

Atualmente, o Banco Mundial, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e o FMI (Fundo Monetário Internacional) têm interesse de levar a discussão da responsabilidade fiscal para os países africanos e asiáticos, e começou pela China. Em Cuba, o interesse do governo é dar mais autonomia para os departamentos sem perder o controle central.

A lei fiscal na visão do Brasil é muito mais um instrumento, onde se tenta construir uma estrutura, um aparato institucional. A política fiscal está nas leis auxiliares, como a LDO (Lei de diretrizes orçamentárias) (atualmente feita apenas pelo governo federal). Estados e municípios terão um exercício financeiro a partir de 2002 e estarão sujeitos à LDO: nela fixarão metas para três anos e a cada ano poderão revê-las.

Com a melhoria da situação fiscal nos Estados, o maior obstáculo ao cumprimento da Lei Fiscal passou a ser os Tribunais de Contas dos Estados, responsáveis pela fiscalização, mas despreparados para executar a função. Os relatórios de gestão fiscal, por exemplo, feitos por governadores, muitas vezes contêm números inexplicáveis, cuja autenticidade deixa dúvidas e não têm como ser comprovados porque os TCEs não os auditam. Os Poderes Judiciário e Legislativo sonegam dos governadores informações sobre salários de funcionários, juízes e parlamentares, e não há quem os obrigue a revelá-los. Aliás, em quase todos os Estados o Executivo, responsável pelo pagamento dos três Poderes, desconhece a situação salarial do Judiciário e do Legislativo. A deficiência na fiscalização, por sua vez, deixa dúvidas quanto à eficiência dos TCEs para aplicar punições previstas na lei. (BARBOSA, 2001, p. 15)

O país avançou muito em termos de implantação da lei fiscal, porém é preciso criar sistemas de informações públicas e divulgar algo inteligível para o grande público, e não um produto só para técnicos do orçamento e administradores. AFONSO (2001, p. 12) reforça: "precisamos extrair das publicações os grandes indicadores e mostrá-los ao cidadão. Queremos construir um sistema onde um

número saia da prefeitura, do judiciário e da câmara de vereadores e vá para o tribunal de contas, para daí ser disponibilizado para todos".

### 3.2.3. Lei de Responsabilidade Fiscal para quê?

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no seu artigo 1º, estabelece as normas para que haja responsabilidade por parte do Estado. Para TEIXEIRA e CARVALHO (2001, p. 1) "ser responsável, segundo a Lei é ter uma ação planejada e transparente, prevenindo os riscos para que não haja desequilíbrio das contas públicas, ou seja, evitando que os governos gastem mais do que podem pagar". Quando se gasta mais do que se pode pagar fica-se endividado. Às vezes consegue-se pagar as dívidas, outras vezes, perde-se o controle e o dinheiro não é suficiente para pagar as contas do dia-a-dia, muito menos para pagar as dívidas.

Um dos grandes objetivos desta Lei é evitar que o governo gaste mais do que pode efetivamente pagar.

Tem por objetivo melhorar a administração das contas públicas no Brasil. Com ela, todos os governantes passarão a ter compromisso com orçamento e com metas, que devem ser apresentadas e aprovadas pelo respectivo Poder Legislativo.

A Lei fixa limites para despesas com pessoal, para dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, segundo a LRF, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Isso faz com que o governante consiga sempre pagar despesas, sem comprometer o orçamento ou orçamentos futuros.

Dizem que há pelo menos dois motivos que explicam esta Lei:

Boa parte dos governantes faz empréstimos sem se preocupar com quem vai pagar a conta depois. Como os recursos do poder público não são infinitos, ou seja, o dinheiro é restrito e ele vem basicamente do pagamento de impostos, quanto mais endividado um município, pior para a população que sofre com os poucos recursos que sobram para os investimentos e gastos sociais. Por outro lado existe forte pressão internacional. O governo federal assumiu o compromisso com o FMI de pagar as suas dívidas, garantindo que todo o ano arrecadará mais dinheiro do que gastará. Este compromisso foi repassado aos governos estaduais e municipais através da criação desta Lei. (TEIXEIRA e CARVALHO, 2001, p. 2)

Pela LRF ainda, são definidos mecanismos adicionais de controle das finanças públicas em anos de eleição. Nela os gastos com pessoal são limitados incluindo percentual das receitas, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim distribuídos:

Para a União, os limites máximos para gastos com pessoal (50% da Receita Corrente Líquida) são assim distribuídos: - 2,5 % para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; - 6 % para o Judiciário; - 0,6 % para o Ministério Público da União; - 3 % para custeio de despesas do DF e de ex territórios; - 37,9% para o Poder Executivo. Nos Estados, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão: - 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; - 6% para o Poder Judiciário; - 2% para o Ministério Público; - 49% para as demais despesas de pessoal do Executivo. Nos Municípios, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão: - 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; - 54% para o Executivo (GOVERNO FEDERAL, 2001, p. 2).

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.

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.

A partir da entrada em vigor da LRF, houve uma regra de transição, que permite que os excessos de despesa com pessoal sejam eliminados nos dois exercícios seguintes, sendo - no mínimo, 50% do excedente por ano.

#### a) Dívida Pública

O Senado Federal estabeleceu limites para a dívida pública, por proposta do Presidente da República. Tais limites foram definidos também como percentuais das receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Isto significa que os governantes devem respeitar a relação entre a dívida e sua capacidade de pagamento. Ou seja, o governante não pode aumentar a dívida para o pagamento de despesas do dia-a-dia.

Segundo Informe do GOVERNO FEDERAL (2001, p. 2) “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”.

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 à

sociedade, porque se sabe o que está sendo feito e como está sendo feito para se atingir um objetivo – com isso a sociedade pode manifestar suas opiniões e colaborar para melhorar a administração pública.

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 a 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.

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

- fica impedida a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO); - 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; e - 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. (GOVERNO FEDERAL, 2001, p.3).

Na medida em que os administradores de recursos públicos respeitem a LRF, agindo com responsabilidade, o contribuinte deixa de pagar a conta, seja por meio do aumento de impostos, redução nos investimentos ou cortes nos programas que atendam à sociedade

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.

A 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.

Ao aprovar o texto legal o legislador houve por bem apresentar, de início, um pequeno resumo dos objetivos visados pela Lei, ao estabelecer, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, que: "A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (SALLES, 2001, p. 12).

Dentre os principais pontos da lei devem ser destacados os seguintes:

1) sobre as Receitas Públicas: a União, Estados e Municípios deverão, efetivamente, instituir, prever e arrecadar todos os tributos de competência de cada um dos supra citados entes (art. 11); os incentivos fiscais dos quais decorra renúncia de receita deverão observar, entre outros requisitos, sua consideração para fins de estimativa de receita da lei orçamentária ou estar acompanhados de medidas de compensação, por meio de aumento de receita (art. 14).

2) sobre as Despesas Públicas: as despesas com pessoal não poderão ultrapassar os percentuais das receitas tributárias disponíveis, sendo o limites de 50% para a União, 60% para os Estados e 60% para os Municípios (art. 19), respeitando-se, ainda, as subdivisões e repartições dos artigo 20; o descumprimento dos limites sujeitará os entes públicos à diversas sanções, entre elas a proibição de concessão de aumento ou reajuste salarial, a criação de cargos ou empregos, o provimento de cargos públicos e a contratação de hora extra (art. 22); nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio (art. 24).

3) sobre Dívidas e Endividamento: os limites globais para as dívidas consolidadas na União, Estados e Municípios (art. 30); foram assim definidos: foi concedido o prazo de 01 ano para que os entes se ajustem aos limites; em caso de descumprimento será proibida a realização de operação de crédito interno ou externo, inclusive antecipação de receita (art. 31); após dois anos da publicação da lei, o Banco Central não poderá emitir títulos da dívida pública (art. 34); as operações de antecipação de receita deverão observar alguns requisitos, sendo vedada sua realização no último ano dos mandatos do Presidente, Governadores ou Prefeitos (art. 38); nos últimos oito meses de mandato de titulares de Poderes ou órgãos sujeitos à lei é vedado contrair despesas que não possam ser integralmente

cumpridas dentro do período ou que não possuam disponibilidade de caixa para pagamento no exercício seguinte (art. 41); fica proibida a concessão de qualquer empréstimo ou financiamento para pagamento de pessoal, bem como o refinanciamento de dívidas dos Estados e Municípios.

4) sobre a Gestão Patrimonial: fica proibida a aplicação de receitas decorrentes da alienação de bens e direitos que integrem o patrimônio público para o financiamento de despesas correntes (art. 44); serão nulos os atos de desapropriação de imóvel urbano que não atenderem ao disposto no artigo 182, parágrafo 3º, da Constituição, ou que não sejam acompanhados de prévio depósito judicial do valor da indenização (art. 46).

5) sobre Controle e Fiscalização: a União, Estados e Municípios ficam obrigados a divulgar, além das habituais prestações de contas, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; será incentivada a participação popular e a realização de audiências públicas (art. 48).

E quanto ao descumprimento, pretende-se, ainda, aplicar sanções previstas no Código Penal Brasileiro e demais leis cabíveis aos infratores de tais preceitos legais.

#### b) Desrespeito às Regras

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.

As sanções são 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.

Como exemplos de sanções institucionais tem-se.

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; 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; e 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 (GOVERNO FEDERAL, 2001, p. 5).

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.

O princípio de só gastar o que cabe no orçamento do município, do Estado ou mesmo da União, e prestar contas à sociedade começa a ser observado em todo o País, por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Lei encontra sua maior defesa na sociedade, que, mais consciente a cada dia, reconhece nela a defesa de seus direitos e o pleno exercício da cidadania. O desejo de ver o dinheiro dos impostos bem aplicado, as contas equilibradas e o administrador investindo cada vez mais em melhores serviços para o cidadão não se restringe às camadas mais esclarecidas da população. É um desejo de toda a sociedade.

### c) A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Gasto

Quando se faz referência à despesa pública, nem sempre se distinguem os dois aspectos imanentes ao trato dessa questão. Há que se considerar, de um lado, o próprio critério na aplicação dos recursos, ou seja, o ato ou decisão política que seleciona prioridades de dispêndio, limitadas pelo chamado "poder de gasto" da Administração; de outro, o aspecto mais formal do processamento da despesa, que envolve fidedignidade orçamentária, organização administrativa para a execução e controle financeiro eficiente.

Em todos os tempos e lugares, a escolha do objetivo da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos, isto é, nas idéias, convicções, aspirações e interesses revelados no entrechoque dos grupos detentores do poder. Tanto mais lúcidos, cultos e moralizados sejam os governantes quanto mais probabilidades existem de que se realize aquele cálculo da máxima vantagem social. Isso põe em contraste o aspecto político e o aspecto técnico da despesa pública... À luz do primeiro, o político, delibera-se o que deve ser objeto da despesa pública, isto é, que necessidades humanas de caráter coletivo devem ser satisfeitas pelo processo do serviço público. Assentada a deliberação nesse ponto preliminar, cumpre investigar o aspecto técnico: como obter o máximo de eficiência e de conveniência social com o mínimo de sacrifício social correspondente. Ou como desse sacrifício se poderá esperar o maior rendimento de proveitos para a comunidade politicamente organizada. É a tarefa dos técnicos. Determinar quais as necessidades de um grupo social a serem satisfeitas por meio do serviço público e, portanto, pelo processo da despesa pública, ressalvada a hipótese de concessão, constitui missão dos órgãos políticos e questão essencialmente política (BALEIRO, 2001 Apud FERNANDES 2002, p. 5).

Ao tratar do orçamento, nos artigos 165 a 169, a Constituição Federal revela, inquestionavelmente a preocupação do Constituinte em excluir do orçamento a ficção representada por um poder político efêmero, cujos critérios de dispêndio se caracterizam pelo interesse em "marcar" a todo custo seu período de gestão, com propósitos eleitoreiros ou de privilégio. A leitura da realidade brasileira expõe, desde

os tempos do Brasil Colônia, essa característica do exercício do poder que onerou historicamente o tesouro nacional, empobreceu o povo e endividou o país.

Essa Expressão política se faz com alternância de poder no regime democrático pelo processo eleitoral e se concretiza na lei, inclusive a lei orçamentária.

Esforços para conter esse "mal" transpareciam, por exemplo, no texto do Código de Contabilidade Pública da União, de 1922. O Decreto Legislativo nº 4.536 de 28/1/1922, em seu art. 39, já considerava como "crimes de responsabilidade" os atos de governantes que atentassem contra as leis orçamentárias.

Tais dispositivos não lograram, todavia, induzir mudanças significativas na administração do poder de gasto dos entes políticos. Apesar da nº Lei 4.320/64, no art. 60, estabelecer categoricamente que não há despesa sem prévio empenho; apesar da preocupação da Constituinte de 1988 ao determinar o controle da administração; apesar das regras progressivamente mais rígidas e detalhistas dos estatutos de licitações e contratos, é forçoso reconhecer que o cenário atual não apresenta avanços consideráveis. O pagamento de contratos representa ainda em muitos casos verdadeira *via crucis* para o contratado, em face da desorganização orçamentária e financeira ainda subsistente.

Embora a LRF traga, indubitavelmente, maiores limitações e maior rigidez ao dispêndio público, não é de se esperar o fim definitivo das ilegalidades e irregularidades no processo decisório administrativo relativo à matéria. Todavia, a adequação administrativa a ser processada, a imposição de controles e sanções, a maior visibilidade dos atos orçamentários na gestão fiscal contribuirão, é certo, para um fortalecimento da dimensão ética na administração financeira dos entes políticos,

sintetizado na meta de "melhoria do poder de gasto" e na máxima de que "não se deve gastar mais do que se arrecada".

Entre eles o previsto no § 1º do art. 59 que vem estabelecer novo instrumento de controle para os Tribunais de Contas. Na persecução de tais metas, a letra legal explicita instrumentos como o sistema de custos (arts. 4º, I, "e"; 32, § 1º; e 50, § 3º), o controle da gestão fiscal (art. 48), o relatório resumido da execução orçamentária (art. 52). O relatório da gestão fiscal (art. 54), a obrigatoriedade de prestação de contas (art. 56), o parecer prévio dos Tribunais de Contas (arts. 57 e 58), entre outros mecanismos, alguns bastante inovadores, que o tempo se encarregará de solidificar.

Em auxílio dessas determinações virão, ainda, as funções ampliadas do Tribunal de Contas e do Ministério Público (art. 59), e a expectativa de que o movimento de divulgação, informação popular e debate em torno da LRF propicie um incremento da vigilância por parte do próprio cidadão, cada vez mais consciente de seus direitos.

Nesse quadro, a contabilidade pública passa a ter especial significado no processo decisório, na medida em que responderá pela confiabilidade das informações e qualidade da análise. As normas e princípios de contabilidade pública, os padrões contábeis utilizados, a articulação entre os demonstrativos e relatórios, o reconhecimento da necessidade da explicitação de uma estrutura de custos, associada à repercussão de medidas a médio prazo quanto ao impacto financeiro do empreendimento, sem dúvida irão valorizar esse ramo do conhecimento humano.

Para maior efetividade da Lei, impõe-se ainda o aprimoramento da prestação jurisdicional no País, para que as sanções e penalidades tenham na Justiça um tratamento mais célere e simples.

Sob essa expressão pretende-se conceber a idéia da gestão do administrador público frente aos mais variados temas do Direito Administrativo, enquanto relacionados ao Direito Financeiro.

Segundo FERNANDES (2002, p. 5) “na Argentina, conforme o magistério do eminente Eduardo Mertehikian, é aceito sem discussão o critério de que o orçamento público atua como norma habilitante da competência administrativa, plasmando-se como a norma jurídica que define direitos e impõe obrigações à direção dos órgãos administrativos”.

No Brasil, essa noção não está bem assentada no cotidiano do Direito Administrativo. Efetivamente, quando é abordado o tema competência busca-se no primeiro plano apenas a noção do poder que a lei outorga ao agente para o desempenho de suas respectivas funções. Carlos Pinto Coelho Motta assinala que a competência resulta sempre de uma lei que a delimita, é, pois, elemento vinculado ao ato administrativo, não podendo ser modificada ou transferida segundo a vontade do administrador. Para completar essa percepção unilateral da competência, há os que partindo da estrutura de ato válido do Direito Civil, para construir a estrutura do ato administrativo, acabam referindo-se a sujeito.

O orçamento atua como norma habilitante de competência administrativa. Desse modo, por exemplo, se o orçamento não for aprovado até o início do exercício financeiro o agente tem sua competência, em tese, totalmente preservada, mas no caso concreto, somente exercitável até o limite de 1/12 (um doze avos) da despesa aprovada para o exercício anterior.

A responsabilidade passa, com a LRF, a ser personificada e personalizada, - sem prejuízo do princípio da impessoalidade da gestão, - otimizando não só o cumprimento da vontade do povo, consagrada no orçamento pelos seus legítimos

representantes, quanto pela tutela legal, que se de um lado imputa sanções, – na Lei de Responsabilidade Fiscal ao ente federado ou empresa estatal dependente que não cumpriu aos ditames da responsabilidade fiscal –, por outro, dá espaço para a ação do controle definir o agente que por meio da pessoa jurídica violou a norma e alcançá-lo.

#### d) Financiamentos

De acordo com a LRF, fica proibida a concessão de novos financiamentos e refinanciamentos de dívidas entre a União, Estados e Municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é importante porque representa um enorme avanço na forma de administrar os recursos que os contribuintes põe a disposição dos governantes.

Quando o setor público gasta mais do que pode, o governo tem duas alternativas para se financiar. Uma delas é permitir a volta da inflação, imprimindo mais papel-moeda e colocando mais dinheiro em circulação na economia.

A outra alternativa é o governo pegar dinheiro emprestado no mercado financeiro, emitindo títulos públicos. Para isso, vai pagar juros ao mercado, porque, caso contrário, ninguém vai lhe emprestar dinheiro. Com isso, cada vez que precisar se financiar, vai oferecer títulos e pagar juros, e, quanto mais se endividar, maior será o risco de não conseguir pagar o que deve. Isso faz com que o mercado cobre juros cada vez mais altos para lhe emprestar dinheiro. Então ocorre o seguinte: a taxa de juros sobe, toda a economia sofre, mas o governo cobriu sua conta.

Entretanto, a partir de agora, com a LRF, todos os governantes, nas três esferas – União, Estados e Municípios - e nos três Poderes – Executivo, Legislativo

e Judiciário -, passarão a seguir regras e limites claros para conseguir administrar as finanças de maneira transparente e equilibrada. Caso contrário, estarão sujeitos a penalidades.

Por tudo isso, é que a LRF pode ser considerada de fundamental importância: reforçando os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado, sem inflação para financiar o descontrole de gastos do setor público, sem endividamento excessivo e sem a criação de artifícios para cobrir os buracos de uma má gestão fiscal.

#### 3.2.4. Fiscalização da Gestão Pública

A responsabilidade pela fiscalização quanto ao cumprimento das normas de gestão fiscal é atribuída ao Poder Legislativo, este com o auxílio do Tribunal de Contas, e aos sistemas de controle interno de cada Poder e do Ministério Público. Ênfase especial deve ser atribuída, na fiscalização, a alguns aspectos específicos deve, ser realizados:

1. Verificação do cumprimento das metas previstas na lei de diretrizes.
2. Observância dos limites e das condições para a realização de operações de crédito e a inscrição de despesas em restos a pagar.
3. Adoção de medidas para a adequação das despesas com pessoal e das dívidas mobiliária e consolidada aos respectivos limites.
4. Observância das normas atinentes à destinação dos recursos oriundos da alienação de ativos.
5. Respeito aos limites aplicáveis aos gastos do Poder Legislativo municipal, caso existam tais limites (NASCIMENTO e DEBUS, 2000, p. 58).

Cabe ainda aos Tribunais de Contas, além de verificar o cumprimento dos limites relativos às despesas com pessoal, alertar Poderes e órgãos.

Sobre a possibilidade de extrapolação do limite referencial para as despesas com juros. Quando as despesas com pessoal e os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das garantias concedidas ultrapassarem 90 por cento dos limites a elas aplicáveis.

Que as despesas com inativos e pensionistas se encontram acima do limite correspondente (Lei 9.717).

Sobre fatos que comprometam os custos ou os resultados de programas, assim como indícios de irregularidades na gestão (BARROS e SILVA, 2000, p. 45).

Ao Tribunal de Contas da União reserva-se a especial incumbência de acompanhar a legalidade das operações com títulos públicos, realizadas entre a União, por intermédio do Tesouro Nacional, e o Banco Central do Brasil.

As disposições finais e transitórias abrangem os arts. 60 a 75, e além de albergar as cláusulas de vigência e revogação, este capítulo compõe-se das normas necessárias à aplicação da LRF, para tanto estabelecendo comandos específicos, uns destinados à previsão de exceções às regras gerais, outros, a fazer a transição do antigo para o novo regime fiscal. Por essa razão, não há, no capítulo, sistemática de organização das matérias que se vão abordando, sucessivamente, em seus artigos, sendo, portanto, esta parte da LRF um grupo de normas pouco homogêneas entre si.

No que diz respeito aos Municípios, merecem destaque as regras previstas nos arts. 62, 63 e 64. Abordam esses artigos, respectivamente, as seguintes matérias de particular interesse municipal: o custeio de despesas da responsabilidade de outro ente da Federação; as flexibilizações, em termos de prazos, para aqueles Municípios com população inferior a cinqüenta mil habitantes; a prestação de assistência técnica por parte da União.

A despeito da existência de normas gerais aplicáveis às relações financeiras entre entes da Federação, cuida o citado art. 62 de estabelecer comando especial

para o custeio, por Município, de despesas de competência de outro ente da Federação. Segundo esse comando, a transferência de recursos com essa finalidade somente pode ocorrer se, previamente à assinatura de convênio, acordo, ajuste ou congêneres, houver autorização na lei de diretrizes ou na lei orçamentária local.

No que se refere ao art. 63, vem esse dispositivo facultar aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes três formas de procedimento diferenciadas daquelas previstas nas normas gerais da LRF.

1º) verificar semestralmente, ao invés de quadrimestralmente, o cumprimento dos limites aplicáveis à dívida consolidada e às despesas com pessoal e encargos sociais;  
2º) divulgar semestralmente o Relatório de Gestão Fiscal e os demonstrativos relativos à receita corrente líquida, às receitas e despesas previdenciárias, aos resultados primário e nominal, às despesas com juros e aos Restos a Pagar; 3º) elaborar o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais somente a partir do quinto exercício financeiro seguinte ao de publicação da LRF (o Anexo de Política Fiscal foi suprimido em consequência do veto aposto ao art. 3º da LRF) (NASCIMENTO e DEBUS, 2000, p. 74).

Como exceção a esses procedimentos, figura apenas o caso em que, ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, e enquanto perdurar a situação, o Município fica sujeito à verificação quadrimestral quanto ao cumprimento desses limites, além da publicação dos relatórios bimestrais.

Já o art. 64 cuida da prestação de assistência técnica e da cooperação financeira entre, de um lado, a União e, de outro, os Municípios, tendo em vista a modernização da administração tributária, financeira, patrimonial e previdenciária destes entes da Federação, assim como o cabal cumprimento das normas previstas na LRF. A assistência técnica inclui as ações destinadas ao treinamento e à

capacitação de recursos humanos, a transferência de tecnologia e o apoio ao trabalho de divulgação, por meio eletrônico, de relatórios, demonstrativos e prestações de contas considerados instrumentos de transparência fiscal pela LRF. A cooperação financeira, por seu turno, compreende doações, a concessão de financiamentos por intermédio de instituições financeiras oficiais e o repasse de recursos oriundos de operações de crédito externo.

A ordem de importância para efeito de aplicação da LRF, cabe considerar os artigos 65 e 66. Cuidam esses artigos de estabelecer, respectivamente, as conseqüências resultantes:

- a) do reconhecimento de estado de calamidade pública, defesa ou sítio;
- b) da ocorrência de mudanças drásticas nas políticas monetária e cambial ou de crescimento do produto interno da economia em termos negativos ou inferior a um por cento, tanto em nível nacional como regional ou estadual.

Tratando-se de calamidade pública, estado de defesa ou estado de sítio, ficam, desde logo, dispensadas a consecução das metas fiscais e a limitação de empenho. Além disso, suspendem-se a contagem dos prazos e a observância das disposições relativas às despesas com pessoal e à dívida consolidada, inclusive, no caso de pessoal, as medidas de adequação das despesas aos respectivos limites, quando verificado excesso no exercício anterior ao de publicação da LRF.

Demonstrando-se negativa, ou inferior a um por cento, a taxa de crescimento do produto interno bruto, os prazos para a adequação das despesas com pessoal e da dívida consolidada aos respectivos limites são duplicados. Caso se trate de drásticas mudanças nas políticas cambial e monetária, esses prazos podem ser ampliados em até quatro quadrimestres.

A par das disposições já reservadas, em capítulo específico, à limitação das despesas com pessoal, vêm os artigos 70 e 71 estabelecer comandos especiais e de caráter transitório. O primeiro deles, o 70, visa permitir a transição do antigo para o novo regime de controle das despesas com pessoal. Para tanto, estabelece que, verificado excesso dessas despesas no exercício anterior ao de publicação da LRF, ou seja, 1999, o prazo para sua eliminação seja de até dois exercícios financeiros, devendo ser eliminados no primeiro exercício, pelo menos, cinquenta por cento do excesso. Por exemplo; se um Ente da Federação estiver em 1999 com 70% da RCL comprometido com gastos com pessoal, deve reduzir o excesso até o final de 2002. Neste caso, se o Ente for Estado ou Município, o comprometimento em 2001 deverá ser de, no máximo, 65% da RCL e em 2002 deverá atingir 60%. No caso da União, em 2001 o limite deverá chegar a 60% e em 2002 em 50% da RCL.

O artigo 71, tem o objetivo de impedir que o novo limite aplicável às despesas com pessoal acabe por transformar-se em “meta”, caso essas despesas já estejam devidamente enquadradas nos limites fixados à data de publicação da LRF. Nesse sentido, exige que, até o término de terceiro exercício financeiro seguinte ao de entrada em vigor da Lei, devam as despesas com pessoal manter-se, em percentual da receita corrente líquida, no nível observado durante o exercício financeiro de 1999, podendo-se-lhe acrescentar até dez por cento de despesas adicionais, se, ainda assim, o percentual resultante for inferior àquele fixado no art. 20 da LRF.

Com inspiração análoga àquela dos arts. 70 e 71, o art. 72 cuida de limitar as despesas com serviços de terceiros. Essas despesas, como percentual da receita corrente líquida, devem limitar-se, até o término do terceiro exercício seguinte ao de publicação da LRF, ao nível observado no exercício de 1999.

Por fim, tratam os arts. 60, 61, 67, 68, 69, 73, 74 e 75.

- a) da faculdade, conferida a Estados e Municípios, para fixar limites inferiores (mais rigorosos) que aqueles estabelecidos pela LRF, no que diz respeito aos limites de endividamento, contratação de operações de crédito e garantias concedidas;
- b) da possibilidade de oferecimento de títulos da dívida pública em caução, tendo em vista a garantia de empréstimos;
- c) da constituição do Conselho de Gestão Fiscal;
- d) da criação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social;
- e) da aplicação de normas penais àqueles que derem causa ao descumprimento da LRF;
- f) da cláusula de vigência;
- g) da cláusula de revogação (NASCIMENTO e DEBUS, 2000, p. 77).

Ainda em relação ao artigo 74, que determina a entrada em vigor da LC 101 na data da sua publicação, cumpre ressaltar que a Lei Complementar nº 95, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, determina que a vigência da lei seja indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, ressalvada a cláusula “..entra em vigor na data de sua publicação”, para as leis de pequena repercussão. Não é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal que, conforme demonstrado neste texto, promoverá profundas modificações, não apenas nas finanças públicas brasileiras, mas na cultura da administração pública, a partir do incentivo à participação e ao controle social sobre os atos do administrador.

Portanto, a ausência de uma regra transitória explícita não impedirá a observação de outras legislações, paralelamente à LC 101, em especial a Constituição Federal, da qual a Lei de Responsabilidade Fiscal é originária.

### 3.3. LEI DE CRIMES

Existem dois tipos de punições para o não cumprimento das regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal: as punições fiscais, que correspondem ao impedimento do ente para o recebimento de transferências voluntárias, a contratação de operações de crédito e a obtenção de garantias para a sua contratação; e, as sanções penais, que envolvem o pagamento de multa com recursos próprios (podendo chegar a 30% dos vencimento anuais), a inabilitação para o exercício da função pública por um período de até 5 anos, a perda do cargo público e a cassação de mandato, e, finalmente a prisão.

De acordo com KHAIR (2000, p. 77) , existem 11 situações de desrespeito a LRF que podem ser classificadas como transgressões fiscais e cerca de 64 situações que levam a punições penais, entre ações e omissões. Isto porque deixar de divulgar o Relatório de Gestão Fiscal, por exemplo, constitui crime, a ser processado e julgado pelos Tribunais de Contas.

- 1) Transgressão Punição
- 2) Contratação irregular de operações de crédito - reclusão de 1 a 2 anos
- 3) Alienação de bens sem autorização - perda de cargo, reclusão
- 4) Descumprir o orçamento aprovado - cassação de mandato
- 5) Não reduzir despesas com pessoal - multa de 30% dos vencimentos
- 6) Liquidação de aros fora dos prazos legais - perda de cargo, inabilitação
- 7) Outro descumprimento da LRF que envolve sanção penal é aquela relacionada com a trajetória da dívida, apresentada na proposta de Resolução encaminhada ao Congresso Nacional, onde serão definidos os limites e os prazos para o atingimento destes limites (KHAIR, 2000, p. 77).

De acordo com a proposta, após a publicação das novas resoluções, o ente que estiver acima dos limites de endividamento definidos (2% da RCL para Estados e 1,2% da RCL para os Municípios) terá quinze anos para atingir o respectivo limite,

sendo que o excesso deverá ser diminuído em uma proporção de 1/15 avos a cada ano. De acordo com a Lei de Crimes, a não obediência a esta regra constitui crime contra a lei orçamentária e levará à perda da função pública e a reclusão do administrador.

Vale lembrar que compete ao Ministério da Fazenda divulgar, a cada mês, a situação dos entes públicos que estiverem acima dos limites de endividamento (artigo 31, § 4º).

Os crimes contra as finanças públicas não excluem o seu autor da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular. Certamente que a punição criminal baseada na Lei de Crimes levará ainda o transgressor a responder por outros crimes associados. Considerando ainda que o Poder Legislativo, junto com os Tribunais de Contas, são os órgãos competentes para a julgamento das contas da administração pública, no que tange ao cumprimento da LRF, não há dúvidas de que cresce a importância e o Poder destes órgãos com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

É de grande importância a transparência e também a lisura a ser empregada nesses julgamentos, para que a Lei de Responsabilidade Fiscal seja vista pela sociedade como instrumento eficiente para definir a conduta dos agentes públicos.

### 3.4. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO PARANÁ

Com a criação da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao estabelecer normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, promoveu-se uma sensível mudança no sistema de execução orçamentária e seu controle, com profundas

alterações no cenário jurídico até então vigente. A própria concepção da LRF está a exigir uma concentração de esforços de todos os segmentos envolvidos na gestão da coisa pública, para eficiência do novo regime.

uma quase revolução está ocorrendo, não por acaso mas muito em função do esgotamento do modelo tradicional de funcionamento do Estado, ou seja: de gastar e mandar a conta ao contribuinte. As conseqüências são evidentes pelo aumento das disparidades sociais e desalento e ansiedade da sociedade com o Estado "paternal" "faz tudo", "pode tudo" e "dá tudo", relacionando-se como, meio e fim em si mesmo, que esgota os limites e a paciência dos cidadãos (PEIXE, 1999, p.31).

O aparecimento da LRF coloca limite nos gastos públicos e conclama o cidadão a participar do controle do gasto público com o intuito de equilibrar as contas públicas e amenizar o montante da dívida pública. Além da sociedade, o Tribunal de Contas é o grande fiscalizador do processo no que diz respeito ao fazer cumprir a legislação.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, atento às suas funções constitucionais e cumprindo com a responsabilidade que lhe foi atribuída pela LRF, constituiu um grupo de estudo especial para análise da nova lei, suas implicações para o Estado e Municípios e elaboração de cartilha e manual de instruções. Entende, o Tribunal de Contas do Estado, que se faz necessário a maior participação possível na realização dessas tarefas, sobretudo se considerar a importância atribuída pela Lei de Responsabilidade Fiscal à conduta do Administrador Público, dos órgãos de controle e da sociedade como um todo, como princípio fundamental para o sucesso da nova ordem jurídica sobre gestão fiscal responsável. No Estado do Paraná cabe ao Tribunal de contas fazer cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, como destaca o Artigo 75 da Constituição do Estado do Paraná:

**Art. 75.** O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado e Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

VI - homologar os cálculos da quotas do ICMS devidas aos Municípios, dando ciência à Assembléia Legislativa;

VII - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa, por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil e financeira, orçamentária e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras comunicações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo de trinta dias, prorrogável por idêntico período, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembléia Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se a Assembléia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará à Assembléia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades, e desse todos os parlamentares terão conhecimento.

§ 5º - No caso de aposentadoria, o ato referido no inciso III deste artigo somente produzirá efeito após seu registro pelo Tribunal de Contas, que o apreciará no prazo máximo de sessenta dias (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL).

Além do Tribunal de Contas a sociedade Civil também deve auxiliar na fiscalização da arrecadação e no controle do gasto público.

BARROS (2000, p. 8) ao comentar o lançamento do guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado do Paraná faz o seguinte comentário:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesa com pessoal, da seguridade social e outras dívidas consolidada e imobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (BARROS, 2000, p. 8).

O lançamento da Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado do Paraná exige adaptação por parte dos órgãos públicos visando adequarem-se a nova legislação.

O período de transição, por sua vez, também implica no envolvimento de todos para o esclarecimento das principais dúvidas decorrentes da aplicação do novo texto legal (Ver anexo 1).

O governo do Estado do Paraná atingiu as metas propostas pela Lei Orçamentária no que se refere as receitas tributária, havendo variações positivas na arrecadação dos tributos estaduais para o exercício 2000 e 2001. Graças a estas melhorias da arrecadação e um controle rígido da despesas gerou nestes exercícios superávits primários de R\$ 635.134.000,00 e 203.409.000,00 respectivamente.

#### 3.4.1. Heranças da Lei de Responsabilidade Fiscal

Quando assumirem seus postos, em janeiro de 2003, os governadores que foram eleitos neste ano terão uma situação financeira para administrar bem distinta daquela encontrada em 1998. É a primeira grande herança da Lei de Responsabilidade Fiscal, que entrou em vigor em maio de 2000. Levantamento feito pelo Estado mostra um salto considerável, tomando como base os resultados primários dos balanços estaduais. Alguns Estados saíram de "buracos" imensos para os superávits.

A LRF prevê, entre as principais definições, a limitação de gastos com pessoal a 41% da receita líquida para a União, 51% para os Estados e 54% para os municípios. Prefeitos são proibidos de contrair dívidas elevadas ou aumentar gastos com pessoal nos últimos seis meses de mandato. A União, os Estados e os municípios têm que fixar metas fiscais, como previsão de déficit e superávit primário. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem que obter superávit primário sempre que a meta fiscal foram ameaçada. Os executivos podem limitar os gastos dos legislativos e judiciários e à União cabe, por sua vez, vigiar os gastos de estados e municípios. O Banco Central tem que submeter seus balanços ao Congresso. Além disso, todos os governos, inclusive o presidente da República, são, doravante, obrigados a prestar contas à população. (BARROS, 2000, p. 8)

É importante destacar que a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal os governos, em todas as esferas da administração pública, são obrigados a prestarem contas de seus atos e do dinheiro público. Esta Lei vem afetando a administração pública paranaense que vive um momento de transição em suas contas públicas e estimula o governo paranaense a buscar formas de aumentar a arrecadação para não gastar mais do que arrecada.

Os resultados primários são a somatória das receitas, menos o total de despesas, sem contar o pagamento dos juros da dívida total e as receitas de operações de crédito e das privatizações.

Os superávites em todo o País para este ano já haviam sido anunciados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Para que se tenha uma idéia do que ocorria até então, basta saber que dados da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul indicam que de 1970 a 2000, o Estado só registrou déficits no fechamento de suas contas. Em alguns anos, o resultado primário chegava próximo de zero, mas nunca ultrapassou esse marco. Um levantamento feito pela STN mostra que, em 1998, a somatória do déficit dos Estados chegava a R\$ 9,5 bilhões. O grupo de Estados com os maiores resultados negativos incluía Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, que totalizavam, na época, déficit de R\$ 7,3 bilhões. Em 1999, esse grupo já tinha resultado negativo melhor, em torno de R\$ 1 bilhão. Em 2000, a soma de todos os Estados indicava R\$ 5,7 bilhões também positivos. (PORTELLA, 2001, p. 12)

Um dos fatores decisivos para esses resultados foi o refinanciamento das dívidas estaduais com o governo federal.

Com o advento da Lei 101/00 teve o Estado do Paraná no ano 2000 que adaptar-se a nova realidade, refazendo a tarefa de casa, revendo sua previsão de receitas e despesas, para naquele mesmo ano poder adequar-se a nova lei, o que o Paraná conseguiu cumprir, saindo de históricos déficits anuais para superávit primário já no primeiro ano de existência da Lei de Responsabilidade Fiscal .

A participação do ICMS no orçamento do estado torna-se cada vez de maior importância para a formação da receita total. Como pode observar nas tabelas de Execução Orçamentária 2000 e 2001, constata-se um crescimento positivo na arrecadação do ICMS do ano 2001 com relação ao ano 2000 de 54%. No ano 2000 o Estado arrecadou em ICMS R\$ 3.150.976.677,00, e em 2001 r\$ 4.854.434.612,00, valores estes já descontados os repasses para os municípios que eqüivalem a 25% do total do Icms arrecadado.

Observa-se ainda um aumento considerável da participação do ICMS na formação da receita total do Estado, passando de 30,98% no ano 2000 (R\$ 3.150.976.677,00 para um total de receitas de R\$ 10.170.330.826,00) para 54,47 no ano 2001 (R\$ 4.854.434.612,00 de ICMS para um total de receitas de R\$ 8.911.045.246). A baixa participação do ICMS no orçamento do ano 2000 deve-se não há uma queda da arrecadação mas sim a um aumento na receita total pelos resultados das alienações de bens do Estado ( privatizações), no valor total de r\$ 3.293.018.246,00, sendo que no ano de 2001 tal fato não se repetiu, apesar de haver previsão orçamentária.

Quanto a receita tributária, verifica-se que o ICMS é o principal imposto, com participação de 94,28% no ano de 2000 (ICMS R\$ 3.150.976.677,00 para uma receita tributária de R\$ 3.342.177.920,00 ) e de 92,85% para o ano de 2001 (ICMS

R\$ 4.854.434.612,00 para uma receita tributária total de R\$ 5.228.242.549,00 )  
(Anexo 2).

### 3.4.2. Agentes Políticos e a Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado

Agentes políticos são, segundo MEIRELLES (1999, p. 12) “os titulares de cargos estruturais na organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder”.

O vínculo exercido entre estes agentes e o Estado, portanto, não é profissional, e sim, de natureza política, porquanto exercem um múnus público. Nessa esteira, MEIRELLES (1999, p. 15) ensina com propriedade que “agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”.

Ainda a respeito do assunto em tela, calha trazer à colação magistério de DI PIETRO (2000, p. 18) quando afirma: “a função política implica uma atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade de soberania estatal”.

Essas funções políticas estão abarcadas pelo Poder Legislativo e Executivo, como também pelo Poder Judiciário e Ministério Público. Nesta categoria encontram-se os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os membros das Corporações Legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder Judiciário (Magistrados em geral); os membros do Ministério

Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público.

O art. 37, XI, da CF de 1988, com a redação da EC 19/98, consagra esse entendimento. De fato, essa norma, ao relacionar os agentes políticos remunerados mediante subsídio, menciona os 'membros de qualquer dos poderes', 'os detentores de mandato eletivo', e emprega, a seguir, a expressão 'e dos demais agentes públicos', deixando, assim, entrever que outros agentes também são considerados agentes públicos. Entre os agentes políticos do Estado encontra-se o Tribunal de Contas cuja função está explícita na Constituição do Estado Paraná com o seguinte texto:

O Tribunal de Contas, integrado por sete conselheiros, tem sede na Capital de Estado, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, no que couber, as atribuições previstas no art. 101 desta Constituição.

§ 1º. Os conselheiros e auditores do Tribunal de Contas do Estado serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecidos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros contábeis ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados nos incisos anteriores.

§ 2º. Os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado serão escolhidos:

I - dois sétimos pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembléia Legislativa, alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados lista em tríplice pelo mesmo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - cinco sétimos pela Assembléia Legislativa.

§ 3º. Os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos desembargadores do Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo, quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.

§ 4º. Os auditores do Tribunal de Contas, em número de sete, quando em substituição aos conselheiros, terão as mesmas garantias e impedimentos dos titulares.

§ 5º. ....

§ 6º. O Tribunal de Contas, quando do encerramento do exercício financeiro, prestará contas da execução orçamentária anual à Assembléia Legislativa (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ).

Além dos Tribunais de contas existem ainda os representantes do legislativo, cuja função é também fiscalizar o gastos do executivo e exigindo que a Lei de Responsabilidade Fiscal seja cumprida. Porém, os três poderes constituídos devem trabalhar de forma integrada para que haja harmonia no desempenho das atividades a serem desenvolvidas.

A Constituição do Estado do Paraná determina que:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º. Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

§ 3º. As decisões fazendárias de última instância, contrárias ao erário, serão apreciadas pelo Tribunal de Contas em grau de recurso (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ).

Nos agentes políticos do Estado, também devem ser inseridos os cidadãos comprometidos com o controle social do gasto público e com as melhorias sociais. A Lei de Responsabilidade Fiscal do Estado no Paraná foi sendo implantada mediante inúmeras discussões visando adequar as finanças do Estado de acordo com a nova realidade.

### 3.4.3. Adaptações à Lei

Muitos dos prefeitos que tomaram entregaram o mandato ou que tomaram posse em 2001 reclamam contra os rigores da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). As críticas oscilam entre a falta de informação e a desinformação, tais como: “a Lei é o símbolo da ideologia neoliberal imposta pelo FMI”; “é parte de uma política arbitrária do governo federal que rompe com o pacto federativo”; “a LRF é draconiana para os municípios”; “não dá prazo para os municípios se adaptarem”; “engessa investimentos nas áreas sociais porque impõe limites muito rígidos para dívida e pessoal”; “compromete a gestão atual em função da atitude irresponsável do antecessor”.

Era comum ouvir prefeitos acusando seus antecessores sobre as dívidas deixadas pelos seus antecessores e afirmando que se deveria haver ajuste fiscal. A cultura da irresponsabilidade é tão forte que freqüentemente se ouve dizer sobre o prefeito que assume: “coitado, vai pegar a prefeitura falida. Vai gastar dois anos só para arrumar a casa”. Na realidade, coitados são os contribuintes que vão pagar as dívidas e esperar dois anos para ter melhores serviços.

Hoje a sociedade exige que seus governantes não gastem mais do que arrecadem porque sabe que quem irá pagar é a geração futura. Cada vez mais entende que o governo não fabrica dinheiro e que é preciso construir um caminho seguro de desenvolvimento econômico e social. O êxito com a estabilização não se tornará permanente sem a disciplina fiscal continuada.

Assim como foi vencida a cultura da indexação, se está vencendo a cultura da irresponsabilidade fiscal no Brasil e no Estado do Paraná.

Desconhecer os benefícios e as expectativas da sociedade em torno do comportamento de seus governantes é um erro político grosseiro. O Congresso Nacional soube entender os efeitos e os anseios em torno do tema, aprovando a Lei em tempo recorde.

Aos que se queixam dos rigores da Lei, deve-se lembrar que, segundo TAVARES (2001, p. 2) “a elaboração de seu projeto foi precedido de consulta pública, via Internet, onde foram registradas mais de 5.000 consultas. Além disso, foram realizados debates com representantes dos Estados e dos municípios. Só então foi preparado texto final encaminhado ao Congresso que o discutiu por 12 meses. A LRF não é resultado da pressão do FMI ou de interesses arbitrários do governo federal”. Igualmente, não fere qualquer princípio federativo, a menos que se entenda por pacto federativo a obrigação de a União socorrer financeiramente os entes federados. Por outro lado, cada governante vai se comprometer e prestar contas sobre metas fiscais perante seu Legislativo. Os limites de pessoal e de dívida estão fixados em lei federal e em resolução do Senado simplesmente porque a Constituição assim definiu. O governo central nada pode impor aos entes federados por conta da LRF.

Quanto ao rótulo de draconiana e à questão da carência para sua implantação, é necessário esclarecer o seguinte. A LRF prevê uma carência de 5 anos para os municípios com menos de 50 mil habitantes se adaptarem a ela, o que significa 95 por cento dos municípios brasileiros. Estão previstos prazos para todos, sem exceção, se adaptarem aos limites de despesas de pessoal e de dívida. Além disso, o governo federal, em atenção ao disposto na própria LRF, está apoiando financeiramente os municípios menores para se capacitarem para o cumprimento da

Lei. No mesmo sentido, o BNDES assinou convênio com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal para prestar treinamento e assistência técnica.

O estabelecimento de limites para pessoal favorece a expansão dos investimentos sociais na medida em que impede um comprometimento elevado de receita para pagar servidores. A aplicação da Emenda Constitucional 25, que entrou em vigor em 2001 e que limita os salários dos vereadores e os gastos das Câmaras Municipais, também produzirá economias importantes e o limite de dívida ainda será fixado por resolução do Senado.

Outro argumento utilizado pelos críticos da Lei é o de que o antecessor irresponsável inviabiliza a gestão seguinte. Esquecem que o Congresso aprovou disposições muito mais rígidas para os últimos meses de mandatos, em particular as vedações para se fazer dívida de curto prazo, caríssimas, ampliar a despesa de pessoal, e inscrever restos a pagar em montante superior ao caixa transferido para o próximo exercício.

Como se observa, os argumentos utilizados pelos opositores não estão fundamentados no texto da Lei nem na realidade da grande maioria dos municípios. Infelizmente, para alguns prefeitos, a raiz dos problemas financeiros dos municípios está no não exercício de sua competência tributária, nos excessivos gastos com pessoal e na qualidade da gestão dos recursos arrecadados.

Ao contrário do que dizem os opositores da Lei, a responsabilidade fiscal é irmã gêmea da responsabilidade social. A prudência, a responsabilidade e o uso eficiente dos recursos arrecadados é que asseguram a quantidade e a qualidade dos serviços públicos prestados.

### 3.4.4. Gestão Fiscal

O governo do Estado do Paraná nos dois anos que se sucedeu a lei 101/2000, ficou dentro dos limites impostos pela LRF que limita o gasto com pessoal em 49% da RCL, fechando exercício com 45,6% da RCL, conforme demonstra a tabela 01.

Tabela 1: Demonstrativo com pessoal em relação à receita corrente líquida 3º quadrimestre de 2000

| Discriminação            |   | Acumulado dos 12 últimos meses (jan a dez/2000) |       | Quadrimestral |       |
|--------------------------|---|---|-------|---------------|-------|
| Receita corrente líquida |   | 5.709.876                                       |       | 2.031.442     |       |
| Comparativos             |   | Valor   | %     | Valor         | %     |
| Inciso I, "a"            | <b>Despesas Totais com Pessoal</b>        | 2.690.127                                       | 47,1% | 1.002.616     | 49,4% |
|                          | Ativo                                     | 2.048.237                                       | 35,9% | 800.592       | 39,4% |
|                          | Inativo + Pensionista                     | 641.890   | 11,2% | 202.024       | 9,9%  |
|                          | (-) Contribuição ao Regime de Previdência | -87.668   | -1,5% | -21.920       | -1,1% |
|                          | <b>Despesa Líquida com Pessoal</b>        | 2.602.458                                       | 45,6% | 980.696       | 48,3% |
|                          | Limite Legal                              | 2.797.839                                       | 49,0% | 995.406       | 49,0% |
|                          | Excesso a Regularizar                     |   |       |               |       |

Fonte: SIAF/2002

No exercício 2001 houve um aumento da folha de pagamento o que elevou a despesa com o pessoal para 49,05% da RCL o que obrigou o governo a adotar medidas corretivas para compensar o valor excedente no primeiro quadrimestre do ano 2002, atendendo o que determina o inciso II do artigo 55 da Lei 101/00 conforme mostra a tabela 2.

Limites definidos, respectivamente, no inciso II do artigo 20 e no parágrafo único do artigo 22, da Lei Complementar 101/2000. Inciso II do artigo 55: indicação de medidas corretivas adotadas ou a adotar: o valor excedente será compensado no 1º quadrimestre de 2002, considerando a previsão de um incremento na receita em função do aumento de alíquotas previstas na Lei Estadual n.º 13.410, de 26/12/01, regulamentada pelo Decreto n.º 5.189, de 07/01/02.

Tabela 02: Demonstrativo da despesas de pessoal em relação a receita corrente líquida 3º quadrimestre de 2001

| Despesa de pessoal                                      | Despesas líquidas |               |                  |                |
|---|-------------------|---------------|------------------|----------------|
|   | Últimos 12 meses  | % despesa RCL | N.º quadrimestre | % despesas RCL |
| <b>PODER EXECUTIVO</b>                                  |                   |               |                  |                |
| <b>DESPESA DE PESSOAL</b>                               | <b>3.149.882</b>  | <b>50,31</b>  | <b>1.222.096</b> | <b>53,51</b>   |
| Pessoal Ativo Civil                                     | 1.601.871         | 25,59         | 620.041          | 27,15          |
| Pessoal Ativo Civil                                     | 87.785            | 1,40          | 33.763           | 1,48           |
| Empresas  |                   |               |                  |                |
| Pessoal Ativo Militar                                   | 248.401           | 3,97          | 96.119           | 4,21           |
| Pessoal Inativo e Pensionistas Civil                    | 1.049.719         | 16,77         | 404.777          | 17,72          |
| (+/-)Precatórios(Sent.Jud.),ref.a o período de apuração | 0                 | 0,00          | 0                | 0,00           |
| (-)Inativos com recursos vinculados                     | 66.773            | 1,07          | 25.353           | 1,11           |
| (-)Indenização por Demissão                             | 11.882            | 0,19          | 4.205            | 0,18           |
| Outras Despesas de Pessoal(art.18, §1º)                 | 162.106           | 2,59          | 67.396           | 2,95           |
| Despesa líquida de pessoal (I)                          | <b>3.071.227</b>  | <b>49,05</b>  | <b>1.192.538</b> | <b>52,22</b>   |
| <b>Despesa Líquida</b>                                  | <b>3.071.227</b>  | <b>49,05</b>  | <b>1.192.538</b> | <b>52,22</b>   |
| <b>Receita Corrente Líquida – RCL</b>                   | <b>6.260.845</b>  |               | <b>2.283.726</b> |                |
| <b>Limite Legal</b>                                     | 3.067.814         |               | 1.119.026        |                |
| <b>Limite Prudencial</b>                                | 2.914.423         |               | 1.063.074        |                |

Fonte: SIAF, 2002

### 3.5. A Economia Paranaense

O Paraná teve nos últimos oito anos uma das maiores mudanças no perfil de sua economia, configurando no terceiro ciclo de transformações da economia regional.

Nas décadas de 50 e 60, o perfil agrário exportador, baseado no cultivo do café, possibilitou o desenvolvimento das regiões norte e nordeste do Estado, determinando com isso, no primeiro governo Ney Braga, o início da montagem dos aparelhos de infraestrutura.

Na década de 70, o Estado, através de seus agentes de fomento, buscaram modificar o perfil da economia paranaense baseando-se na criação de pólos industriais que possibilitassem o crescimento do setor da indústria e a reorganização de técnicas de remanejamento da agricultura, com máquinas e insumos cuja tecnologia viabilizasse um ganho de qualidade e produtividade não só na cultura cafeeira, mas de um novo produto que viesse superar o café na pauta de exportação do Estado.

A partir de 1995 o Paraná foi buscar parcerias internacionais que possibilitassem a adequação da economia paranaense ao novo modelo de globalização. O caminho escolhido foi o de inserção de indústrias de grande efeito multiplicador na cadeia produtiva do Estado. A entrada do setor automotivo, através das montadoras de automóveis gerou uma migração de pequenas empresas de auto-peças para o Estado.

Esta mudança de perfil econômico teve uma interferência direta nos fatores econômicos e sociais do Estado, fazendo com que a população, o setor privado e a administração pública se adequassem à nova dinâmica do Estado do Paraná.

Neste processo de adequação, a Secretaria da Fazenda do Estado do

Paraná, através da Coordenação da Receita do Estado – CRE, a partir de 1998 essencialmente no início de 1999, elaborou e implantou Planos de Trabalhos, de caráter anual, que possibilitassem à CRE o desenvolvimento de ações, através de seus recursos humanos e tecnológicos fundamentados no sistema da gestão das áreas Tributação, Arrecadação e Fiscalização - TAF, que viessem ao encontro da nova dinâmica das operações mercantis do setor privado brasileiro e em especial ao paranaense.

Uma das primeiras medidas adotadas quando do início da atual gestão da CRE foi a implementação de um Plano de Trabalho para a Organização. Amplamente discutidas entre a Sede e as Delegacias Regionais, todas as ações e metas a serem cumpridas a cada ano, foram divulgadas para todos os funcionários.

O foco principal do Plano foi consolidar uma mudança de postura da fiscalização, em face de sua histórica imagem de eficiência nas autuações, porém de pouca eficácia no seu papel de incrementar a arrecadação efetiva de tributos. O Plano de Trabalho contemplou todos os contribuintes, respeitando suas especificidades e sua capacidade contributiva, de maneira que as ações fiscais a eles direcionadas puderam ter a máxima eficácia e eficiência.

Anteriormente a 1999, buscava-se, principalmente, resgatar sonegações ocorridas no passado, com auditorias fiscais que abrangiam períodos de até 5 (cinco) anos. Não raras vezes, os valores apurados inviabilizavam a continuidade dos negócios, levando os contribuintes a utilizarem artifícios diversos para escapar da cobrança judicial.

Com a nova filosofia de trabalho, implantada a partir de 1999, a preocupação principal passa a ser a da preservação da arrecadação presente e incremento da arrecadação futura, através de ações fiscais preventivas, buscando identificar

setores e ou contribuintes com recolhimentos inferiores ao praticado pela concorrência.

Além desta mudança de foco, da fiscalização repressiva para a preventiva, a adoção do Plano de Trabalho possibilitou a padronização das ações fiscais de todas as Delegacias Regionais da Receita, o que, por sua vez, possibilitou a adoção de um mecanismo de remuneração baseado na produtividade e eficiência alcançada pela Regional em relação ao cumprimento das metas estabelecidas.

Outro fator relevante foi a crescente conscientização e participação dos funcionários na elaboração e estipulação das metas de arrecadação a serem alcançadas. No primeiro ano, em 1999, as metas gerais (arrecadação da DRR e do Estado) e as específicas (arrecadação por projeto de fiscalização), foram estipuladas pela Direção Geral da CRE. Nos anos seguintes, em 2000 e 2001, a estipulação de metas específicas coube às Delegacias Regionais. E, finalmente, em 2002, todas as metas foram definidas pelas próprias Delegacias Regionais, cabendo à Direção Geral somente a coordenação, acompanhamento e revisão destas definições.

A consolidação desta ferramenta de administração ocorreu neste ano. Com a divulgação de todos os relatórios de desempenho através de base *intranet*, tornou-se possível o acesso de todo Auditor Fiscal aos resultados efetivos de suas atividades, bem como o conhecimento do desempenho da sua Delegacia Regional, o que trará um maior comprometimento destes funcionários no cumprimento das metas estabelecidas.

Organizados sob este Plano de Trabalho foram implantados os seguintes projetos de fiscalização:

- 1) Projeto de Acompanhamento de Grandes Contribuintes;
- 2) Projeto Acompanhamento Setorial;

- 3) Projeto Setorial Segmentado – Exação Fiscal;
- 4) Projeto ITCMD;
- 5) Projeto Acompanhamento de FCF;
- 6) Projeto de Recuperação de Créditos;
- 7) Projeto de Verificação de ECF;
- 8) Projeto Combustíveis;
- 9) Projeto Paraná Integrado – Operações Volantes;
- 10) Projeto Galha Azul;
- 11) Projetos Específicos por Delegacia Regional;
- 12) Projeto Recuperação de Inadimplência de IPVA;
- 13) Projeto Dívida Ativa de IPVA;
- 14) Projeto Cobrar Bem.

Além dos projetos acima elencados, foram executadas outras ações fiscais com significativo impacto na arrecadação do ICMS, como por exemplo:

- 1) Alteração do prazo de recolhimento do ICMS para o álcool hidratado;
- 2) Alteração do prazo de recolhimento para importações;
- 3) Recadastramento de Equipamentos Emissores de Cupom Fiscal;
- 4) Implantação da unidade de Fiscalização Informatizada Móvel, equipados com microcomputador, impressora e celular para conexão de linha.

Ainda, com o objetivo de estreitar o relacionamento entre o Fisco e o Cidadão Contribuinte, a CRE desenvolveu e implementou uma série de facilidades para o cumprimento das obrigações acessórias dos contribuintes, tanto na desburocratização de processos, quanto na ampliação da forma de adimplemento

destas obrigações, com especial relevância para a prestação de serviços via internet.

Dentre todas as melhorias implementadas deve-se destacar:

1) Aperfeiçoamento do sistema de emissão e controle de processos Administrativos;

2) Acompanhamento, avaliação e divulgação dos resultados obtidos pelas Delegacias Regionais, na execução das rotinas de cobrança dos débitos pendentes

3) Reformulação das rotinas do Cadastro de Contribuinte;

4) Implantação de Sistemas de Pagamentos pela Internet;

5) Implantação do Sistema de Parcelamento on-line;

6) Implantação da Agência de Rendas Internet;

7) Implantação do Cadastro Eletrônico;

8) Implantação do Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC;

9) Acompanhamento e participação nas discussões da Reforma Tributária;

10) Ampliação do conteúdo da legislação do ICMS via informática;

11) Assessoramento à Assembléia Legislativa nos projetos de Leis que envolvam questões de natureza tributária.

Todos esses projetos e ações fiscais resultaram no aumento da arrecadação dos tributos de competência do Estado, conforme tabela 3.

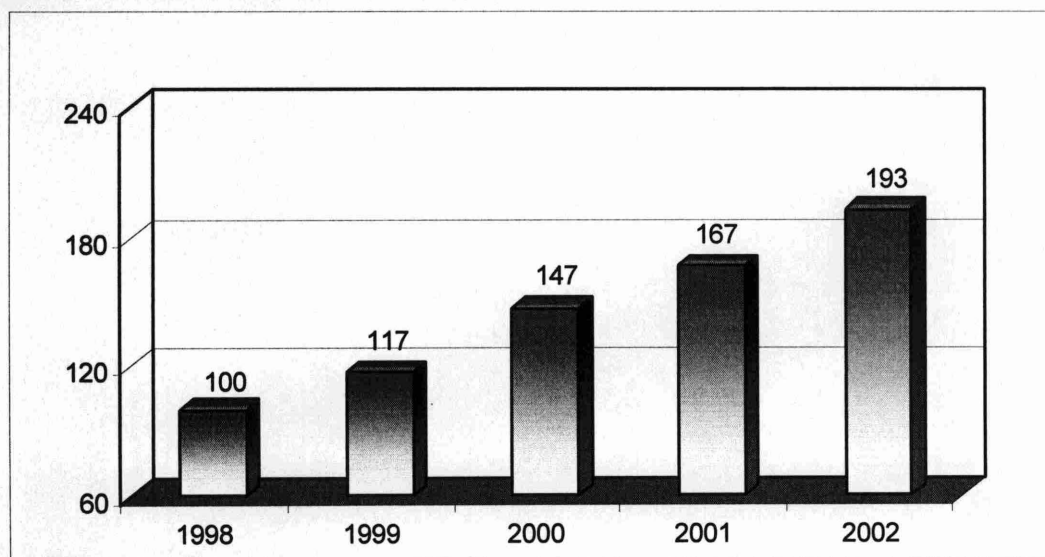
Evidentemente que o desempenho do ICMS não pode ser atribuído apenas ao Plano de Trabalho desenvolvido pela CRE. O próprio crescimento econômico, medido pela evolução do Produto Interno Bruto – PIB/PR, é um fator condicionante desse desempenho, pois grande parte dos setores componentes do PIB sofre a incidência do ICMS.

Tabela 3: ICMS no estado do Paraná

| Ano   | Arrecadação | Valores | Crescimento |        |
|-------|-------------|---------|-------------|--------|
|       |             |         | Nominal     | Real   |
| 1998  | 2.952.609   |         |             |        |
| 1999  | 3.458.835   | 506.226 | 17,15%      | 5,08%  |
| 2000  | 4.348.909   | 890.074 | 25,73%      | 10,46% |
| 2001  | 4.927.015   | 578.106 | 13,29%      | 2,50%  |
| 2002* | 4.070.795   | 579.795 | 16,61%      | 5,70%  |

\*Valores considerados de JAN a SET de 2002 e comparados com JAN a SET de 2001.

Gráfico 01: Evolução Nominal do ICMS - 1998:100%



FONTE: SEFA/CRE/IGA/SAPR

NOTA: 2002 valores projetados de agosto a dezembro.

No entanto, um acréscimo maior do PIB/PR não significa que o ICMS apresente a mesma elasticidade (a capacidade de uma variável reagir em função de alterações em outra variável), sendo que, em certos momentos suas trajetórias podem ser até opostas.

Esses fatos, no entanto, não retiram a relação mútua entre o desempenho

econômico e a arrecadação de ICMS, apenas significa que a curto e médio prazo as oscilações de ambos podem ter desempenhos diferenciados (Quadro 01) ou, em alguns estudos, podem não seguir a mesma trajetória.

**Quadro 01 – Taxa de Crescimento Nominal do PIB e ICMS no Paraná**

| Ano  | Valores Correntes<br>R\$ Milhões |         | Evolução Nominal<br>1998:100% |         |
|------|----------------------------------|---------|-------------------------------|---------|
|      | PIB/PR                           | ICMS/PR | PIB/PR                        | ICMS/PR |
| 1998 | 56.766                           | 2.953   | 100                           | 100     |
| 1999 | 61.084                           | 3.459   | 108                           | 117     |
| 2000 | 71.058                           | 4.349   | 125                           | 147     |
| 2001 | 82.427                           | 4.927   | 145                           | 167     |
| 2002 | 91.284                           | 5.701   | 161                           | 193     |

FONTES: CONTAS REGIONAIS DO BRASIL - IBGE/IPARDES e SEFA/CRE

NOTA: PIB de 2001 e 2002 valores preliminares; ICMS 2002 valores projetados de agosto a dezembro.

Analisando o Quadro 01, verifica-se que o PIB/PR terá uma evolução nominal de 61%, sendo que a do ICMS será 93% no mesmo período. Isso demonstra que mesmo se a relação PIB/ICMS fosse de 1,00:1,00 (fato que não é verdadeiro conforme análise anterior), o ICMS estará crescendo 32% acima do crescimento econômico. Portanto, é notório o bom desempenho da CRE na gestão do ICMS no Estado do Paraná, sendo que, essa boa gestão combinada com o projeto político do governo estadual do terceiro ciclo de transformações da economia regional, possibilita que a cada ano o ICMS tenha uma maior participação sobre o PIB do Estado (Gráfico 02).

Estes resultados vêm coroar o grande esforço e trabalho da CRE, comprovando a eficácia e o acerto das decisões políticas e administrativas implantadas.

Gráfico 2: Participação do ICMS no PIB/PR

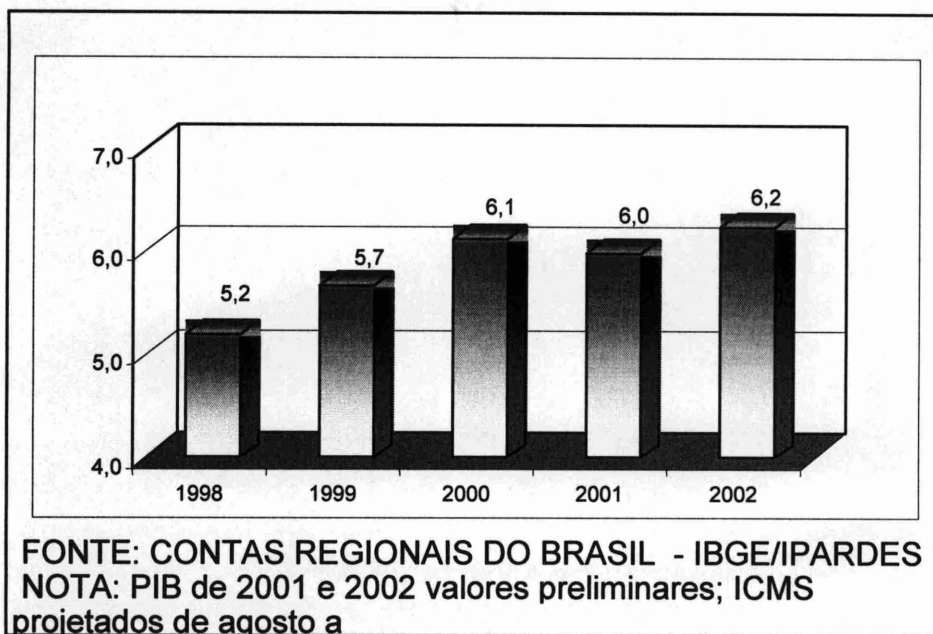


Tabela 4: Arrecadação de IPVA

| Ano   | Arrecadação | Valores | Crescimento |        |
|-------|-------------|---------|-------------|--------|
|       |             |         | Nominal     | Real   |
| 1998  | 240.271     |         |             |        |
| 1999  | 250.727     | 10.456  | 4,40%       | -7,00% |
| 2000  | 313.045     | 62.318  | 24,90%      | 13,80% |
| 2001  | 336.744     | 23.699  | 18,80%      | -2,40% |
| 2002* | 371.778     | 35.034  | 17,50%      | 6,90%  |

\*Valores considerados de JAN a SET de 2002 e comparados com JAN a SET de 2001.

Tabela 5: ITCMD

| Ano   | Arrecadação | Valores | Crescimento |       |
|-------|-------------|---------|-------------|-------|
|       |             |         | Nominal     | Real  |
| 1998  | 17.670      |         |             |       |
| 1999  | 20.589      | 2.919   | 16,52%      | 3,80% |
| 2000  | 23.493      | 2.904   | 14,10%      | 0,80% |
| 2001  | 28.032      | 4.539   | 19,32%      | 8,20% |
| 2002* | 21.546      |         |             |       |

\*Valores considerados de JAN a SET de 2002 e comparados com JAN a SET de 2001.

Tabela 6: Total = ICMS+IPVA+ITCMD

| Ano   | Arrecadação | Valores | Crescimento |        |
|-------|-------------|---------|-------------|--------|
|       |             |         | Nominal     | Real   |
| 1998  | 3.210.550   |         |             |        |
| 1999  | 3.730.151   | 519.601 | 16,18%      | 4,20%  |
| 2000  | 4.685.447   | 955.296 | 25,61%      | 10,60% |
| 2001  | 5.291.791   | 12,94%  | 2,20%       |        |
| 2002* | 4.464.119   | 604.131 | 15,78%      | 5,70%  |

\*Valores considerados de JAN a SET de 2002 e comparados com JAN a SET de 2001.

A implementação do Plano de Trabalho Anual conferiu ao Fisco paranaense a possibilidade de nortear todas as suas atividades na busca conjunta e ordenada dos objetivos definidos no referido Plano, sendo o principal deles o crescimento da arrecadação tributária, definida pelas metas estipuladas anualmente.

Como a eficiência do Fisco passou a ser medida de acordo com o percentual

de incremento na arrecadação tributária e também conforme o percentual de cumprimento das metas estabelecidas, ou seja, em relação à meta geral e também nas metas para cada projeto e ação de fiscalização, os números demonstrados acima corroboram a aludida eficiência do Fisco paranaense e a eficácia das medidas adotadas pela Coordenação da Receita do Estado do Paraná no decorrer dos últimos anos.

A seguir apresentamos os relatórios sucintos dos resultados de cada um dos projetos e das ações de fiscalização implantadas, bem como o relatório das principais atividades desenvolvidas pelas áreas de fiscalização, arrecadação, tributação, administrativa e de pessoal.

### 3.6. ICMS COMO INSTRUMENTO FISCALIZADOR E ARRECADADOR DO PARANÁ

Sendo o ICMS o principal instrumento de obtenção de recursos do Estado possui atrás de si uma organização, que tem como dever acompanhar e cuidar da arrecadação do ICMS no Estado ficando alerta a qualquer alteração que possa vir a prejudicar o desempenho da arrecadação, ser instrumento de fiscalização junto aos contribuintes além de policiar a Legislação Tributária. Esta Organização a qual é chamada de Coordenação da Receita do Estado para desenvolver e realizar com eficácia suas atividades envolve-se de informações e controles além do Poder de Polícia que lhe garantem a cada ano incremento e resultados positivos na arrecadação.

### 3.6.1. Controles de Fiscalização

Não obstante o foco principal dos projetos de fiscalização estar orientado para a arrecadação futura, o Fisco não poderia descuidar-se das irregularidades cometidas pelos contribuintes no passado. Assim, das auditorias e verificações fiscais realizadas na gestão 1999/2002, resultaram os valores demonstrados no quadro abaixo:

Tabela 7: Autos de Infração Lavrados de 1998 a 2001 em R\$ 1.000,00

| Autos de infração |        |         |                  |        |               |        |
|-------------------|--------|---------|------------------|--------|---------------|--------|
| Ano               | Qtd    | Val. %  | Valores lavrados | Var.   | Valores pagos | Var%   |
| 1998              | 36.747 |         | 713.575          |        | 16.034        |        |
| 1999              | 42.353 | 15,25   | 1.476.022        | 27,22  | 19.646        | 27,22  |
| 2000              | 50.288 | 18,74   | 805.551          | -11,26 | -55.213       | 181,04 |
| 2001              | 62.596 | 848.427 | 5,32             | 29.480 | -46,61        |        |
| 2002*             | 52.006 |         | 468.844          |        | 34.865        | 18,26  |

Fonte: Relatórios de Desempenho IGF, Valores históricos

\* Valores computados de JAN a SET.

→ Computados Als      → Als lavrados      → Incluído REFIS.

Lavrados contra as empresas do SIMPLES, faixa "A". "Complexo Soja" no valor de R\$ 568.199.637,52

A queda de 46,61%, referente aos valores pagos no ano 2001 em relação ao ano 2000, deve-se ao programa REFIS aplicado no ano 2000. Apesar do valor recolhido ser inferior ao do ano 2000, houve substancial crescimento em relação aos anos de 1999 e 1998, representando um crescimento de 84% e 50%, respectivamente.

### 3.7. PROJETOS ESPECÍFICOS

A Coordenação da Receita do Estado na incansável luta atrás de recursos tem lançado mão de vários Projetos de Fiscalização junto aos contribuintes do Estado o que lhe tem assegurado uma melhora na arrecadação a cada ano.

#### 3.7.1. Projeto Acompanhamento de Grandes Contribuintes

O foco principal deste projeto é o acompanhamento dos recolhimentos de ICMS dos principais contribuintes do Estado do Paraná, observando-se as características de cada Delegacia Regional da Receita. Constatada a efetiva queda de recolhimentos por parte dos contribuintes acompanhados, são determinadas fiscalizações, visando apurar quais os reais motivos da variação de recolhimento ocorrida.

Tabela 8: Resultados do Projeto AGC em R\$ 1.000,00

| Ano          | Número de contribuintes do projeto | Valor recolhido no ano | Valor recolhido no ano anterior | Crescimento em valores nominais | Cresc. Em % |
|--------------|------------------------------------|------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------|
| <b>1999</b>  | 2.095                              | 2.230.036              | 1.831.236                       | 398.801                         | 22%         |
| <b>2000</b>  | 1.665                              | 2.863.489              | 2.296.212                       | 567.277                         | 25%         |
| <b>2001</b>  | 1.431                              | 3.549.493              | 3.219.778                       | 329.714                         | 10%         |
| <b>2002*</b> | 1.314                              | 2.902.651              | 2.466.974                       | 435.677                         | 18%         |

\*Valores considerados de JAN a SET de 2002 e comparados com JAN a SET de 2001.

Os valores acima são relativos ao período de janeiro a dezembro, meses de referência, para os anos de 1999 e 2000, e data de pagamento para o ano 2001 e

2002. Foram consideradas todas as antecipações realizadas pelas empresas autorizadas.

### 3.7.2. Projeto Acompanhamento Setorial

Este projeto consiste em um modelo de acompanhamento e fiscalização o qual, ao invés da busca unicamente das inúmeras formas de fraudes e sonegação utilizadas pelas empresas, permite que o Fisco passe a acompanhar a arrecadação de ICMS efetuada pelas empresas, uma vez que, qualquer forma de artifício utilizado visa a diminuir o pagamento de impostos. Este projeto foi aplicado efetivamente nas seguintes atividades econômicas:

- 1) Supermercados
- 2) Autopeças
- 3) Indústria de Confecções
- 4) Indústria de Bebidas
- 5) Indústria de Móveis
- 6) Laticínios
- 7) Comércio de Móveis
- 8) Indústria de Doces
- 9) Indústria de Massas
- 10) Extração de Cal

Após as avaliações sobre os níveis de recolhimentos de aproximadamente 6.000 contribuintes, foram selecionados em torno de 1.400 contribuintes por trimestre, para projeção dos seus níveis de recolhimentos.

A tabela a seguir demonstra os resultados obtidos com a aplicação do projeto junto aos contribuintes selecionados.

A análise do quadro acima infere-se que:

a) houve um crescimento de aproximadamente 26% dos valores efetivamente recolhidos, possibilitando um incremento em torno de onze milhões de reais para o ano 2001.

b) foi atingido 46% da meta total projetada.

Para avaliarmos a eficiência deste projeto faz-se necessário analisar também o comportamento dos demais contribuintes destes setores que não tiveram projetados os seus valores a recolher. Os resultados apresentados por estes contribuintes são os demonstrados na tabela a seguir.

Tabela 9: Contribuintes com valores projetados em R\$ 1,00

| Valores recolhidos |          |            |            |                |      |                 |            |     |
|--------------------|----------|------------|------------|----------------|------|-----------------|------------|-----|
| Setores            | Nr. Cont | 2001       | 2000       | Cresc. Nominal | %    | Valor Projetado | Diferença  | %   |
| 01-Supermerc       | 463      | 22.003.460 | 16.992.176 | 5.011.284      | 29%  | 38.622.916      | 16.619.456 | 57% |
| 02-Auto Peças      | 223      | 6.986.835  | 5.214.971  | 1.771.864      | 34%  | 14.783.412      | 7.796.577  | 47% |
| 03-Ind.Confe c.    | 176      | 6.497.569  | 5.654.097  | 843.472        | 15%  | 15.830.696      | 9.333.127  | 41% |
| 04-Ind. Bebidas    | 35       | 1.106.302  | 1.264.841  | (158.539)      | -13% | 4.051.307       | 2.945.005  | 27% |
| 05-Ind. Móveis     | 214      | 10.968.140 | 8.165.924  | 2.802.216      | 34%  | 30.111.710      | 19.143.570 | 36% |
| 06-Laticínios      | 17       | 1.335.811  | 1.456.069  | (120.258)      | -8%  | 3.097.330       | 1.761.519  | 43% |
| 07-Com. Móveis     | 182      | 4.244.955  | 3.325.033  | 919.922        | 28%  | 7.740.015       | 3.495.060  | 55% |
| 08-Ind. Doces      | 8        | 802.343    | 532.633    | 269.710        | 51%  | 2.344.463       | 1.542.120  | 34% |
| 09-Ind. Massas     | 17       | 961.142    | 933.144    | 27.998         | 3%   | 1.962.666       | 1.001.524  | 49% |
| 10-Extração Cal    | 31       | 536.112    | 310.013    | 226.099        | 73%  | 1.094.793       | 558.681    | 49% |
| TOTAL              | 1.366    | 55.442.669 | 43.848.901 | 11.593.770     | 26%  | 119.639.311     | 64.196.642 | 46% |

Observa-se que os contribuintes não acompanhados diretamente pelo projeto apresentaram uma queda de 6% nos seus saldos devedores, representando uma queda nominal de aproximadamente cinco milhões de reais;

Tabela 10: Contribuintes sem valores projetados em R\$ 1,00

| Valores recolhidos      |              |                   |                   |                    |            |  |
|-------------------------|--------------|-------------------|-------------------|--------------------|------------|--|
| Setores                 | Nr. Cont     | 2001              | 2000              | Cresc. Nominal     | %          |  |
| 01-Supermercados        | 1.173        | 22.943.038        | 29.244.226        | (6.301.188)        | -22%       |  |
| 02-Auto Peças           | 1.181        | 16.786.739        | 17.739.603        | (952.864)          | -5%        |  |
| 03-Indústria Confecções | 483          | 3.670.584         | 3.348.823         | 321.761            | 10%        |  |
| 04-Indústria Bebidas    | 113          | 5.482.872         | 4.710.528         | 772.344            | 16%        |  |
| 05-Indústria Móveis     | 317          | 3.161.983         | 3.457.419         | (295.436)          | -9%        |  |
| 06-Laticínios           | 183          | 10.626.262        | 8.419.775         | 2.206.487          | 26%        |  |
| 07-Com. Móveis          | 445          | 8.414.906         | 8.880.938         | (466.032)          | -5%        |  |
| 08-Indústria Doces      | 20           | 174.796           | 154.080           | 20.716             | 13%        |  |
| 09-Indústria Massas     | 71           | 1.376.886         | 1.663.318         | (286.432)          | -17%       |  |
| 10-Extração Cal         | 48           | 959.941           | 964.672           | (4.731)            | 0%         |  |
| <b>TOTAL</b>            | <b>4.034</b> | <b>73.598.007</b> | <b>78.583.382</b> | <b>(4.985.375)</b> | <b>-6%</b> |  |

Tabela 11: Resultados do Projeto ASE em R\$ 1.000,00

| Ano   | Número de contribuintes do projeto | Valor recolhido no ano | Valor recolhido no ano anterior | Crescimento em valores nominais | Cresc. em % |
|-------|------------------------------------|------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------|
| 2000  | 1.476                              | 59.472                 | 39.903                          | 19.569                          | 49%         |
| 2001  | 1.366                              | 55.442                 | 43.949                          | 11.594                          | 26%         |
| 2002* | 518                                | 37.819                 | 37.316                          | 507                             | 1%          |

\*Valores considerados de JAN a SET de 2002 e comparados com JAN a SET de 2001.

### 3.7.3. Projeto Setorial Segmentado – Exação Fiscal

O objetivo principal é a correção de distorções quanto aos valores de recolhimentos de ICMS efetuados por setores ou por empresas específicas. A correção destas distorções é efetuada por meio de análise financeira da sua “conta caixa”.

A tabela abaixo demonstra os resultados obtidos com a aplicação do projeto nos anos de 1999 a 2002.

Tabela 12: Resultados do Projeto de 1999 a 2002 em R\$ 1.000,00

|       | Nr. Empresas |           | Valor apurado | Valor recolhido | Meta do ano | % At. | Valor Ais lavrados |
|-------|--------------|-----------|---------------|-----------------|-------------|-------|--------------------|
| Ano   | Verific.     | C/ irreg. |               |                 |             |       |                    |
| 1999  | 8.728        | 2.743     | 7.373         | 6.864           | 7.500       | 91    | 2.716              |
| 2000  | 6.622        | 4.264     | 8.350         | 7.810           | 10.000      | 78    | 3.426              |
| 2001  | 3.583        | 2.558     | 5.747         | 5.462           | 5.255       | 104   | 3.383              |
| 2002* | 1.228        | 974       | 2.235         | 1.912           | 1.747       | 109   | 4.678              |

\*Valores considerados de JAN a SET de 2002.

A queda no número de empresas verificadas e a conseqüente queda nos valores recuperados deve-se ao deslocamento do foco de atuação para os demais projetos da IGF, haja vista o esgotamento da base de atuação deste projeto.

### 3.7.4. Projeto de Fiscalização do ITCMD

Este projeto tem como objetivo a verificação da exatidão do pagamento do ITCMD em operações de transmissão de quaisquer bens e direitos.

No ano 2000 foram realizadas verificações de doações de cotas de capital

social de empresas, através da análise dos dossiês dos contribuintes arquivados nas Agências de Rendas. No ano 2001, em decorrência dos contatos com a Corregedoria da Justiça, foram analisadas as documentações enviadas por parte dos cartórios do Estado do Paraná, resultando nos valores apresentados a seguir:

Tabela 13: Resultado do projeto ITMCD EM r\$ 1,0

| Ano  | Total de alterações analisadas | Alterações sem recol. | Imposto notificado | Total notificações pagas |         | Qt AL | Valor AL |
|------|--------------------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|---------|-------|----------|
| 2000 | 29.240                         | 10.078                | 396                | 969.351                  | 370.209 | 58    | 636.457  |
| 2001 |                                |                       |                    | 455.858                  |         |       |          |

### 3.7.5. Projeto Acompanhamento de Contribuintes após Emissão de Ficha de Controle de Fiscalização - FCF

Consiste no acompanhamento dos recolhimentos dos contribuintes que foram auditados no decorrer do ano.

Tabela 14: Contribuintes auditados no decorrer do ano em R\$ 1.000,00

| Ano          | Número de contribuintes no projeto | Valor recolhido no ano | Valor recolhido no ano anterior | Crescimento em valores nominais | Cresc. Em % |
|--------------|------------------------------------|------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------|
| <b>2002*</b> | 741                                | 3.402                  | 2.395                           | 1.007                           | 42%         |

\*Valores considerados de JAN a SET de 2002 e comparados com JAN a SET de 2001.

### 3.7.6. Projeto Verificação de ECF – Equipamento Emissor de Cupom Fiscal

O projeto ECF tem como objetivo principal a formação de infra-estrutura normativa e material que permite uma maior efetividade nas ações de fiscalização a serem executadas nos contribuintes que utilizam desta tecnologia. A formação desta infra-estrutura deu-se da seguinte forma:

1) Disponibilização do sistema Celepar/ECF, em outubro/2000, para uso de todas as DRRs, com rotinas de cadastramento, consultas e relatórios de fabricantes, modelos de ECF, interventores, atestado de intervenção e emissão de credencial para empresas de assistência técnica e seus respectivos técnicos;

2) Escolha do novo modelo de lacre para o ECF, dentre os vários disponíveis no mercado, mais resistente, praticamente invulnerável às deformações físicas e, portanto, mais seguro;

3) Promoção do processo de licitação e compra dos lacres acima mencionados;

4) Estudos para alteração da legislação pertinente, os quais resultaram em alterações no RICMS, ora em vigor, e elaboração da Norma de Procedimento Fiscal Nº 004/02, em vigor desde fevereiro de 2002;

5) Elaboração, em conjunto com a Celepar, do sistema que permite o cadastramento dos dados das intervenções técnicas nos equipamentos ECF, o qual é feito pelos próprios técnicos credenciados;

6) Aperfeiçoamento e racionalização do sistema Celepar-ECF, introduzindo alterações e promovendo a adequação deste sistema à entrada de dados via Internet.

Tabela 15: Operação Verificação de ECF, realizada no ano 2002, em conjunto com o Ministério Público.

| Quantidade AL lavrados | Valor total  | Quantidades de ECFs apreendidas |
|------------------------|--------------|---------------------------------|
| 74                     | 5.583.781,78 | 62                              |

### 3.7.7. Projeto Recuperação de Créditos

Este projeto consiste na verificação da utilização indevida de créditos decorrentes das aquisições de energia elétrica e comunicações. A aplicação deste projeto teve início no ano 2002, sendo obtido os seguintes resultados: 2509 contribuintes e 3.208 o valor recuperado do ICMS.

### 3.7.8. Projeto Combustíveis – Álcool Hidratado

Este projeto consiste principalmente na alteração da data de pagamento do ICMS decorrente da comercialização do álcool hidratado, bem como do acompanhamento das empresas distribuidoras deste produto. O incremento da arrecadação foi: 122 contribuintes em 2001 e 2002. Sendo que no primeiro ano recuperou-se em R\$ 1.000,00 17.811 e no segundo, 27.971.

### 3.7.9 Projeto Paraná Integrado – Operações Volantes e Postos Fiscais entre Divisas de Estado

Dentre as atividades desenvolvidas na execução deste projeto destacaram-

se:

1) Implantação do controle na transcrição das notas fiscais avulsas, estadual e interestadual, no sistema Notes e Internet, em conjunto com a AIN;

2) Desenvolvimento e implantação, com a colaboração da IGT, dos Autos de Infração Simplificados, quando a penalidade for: I)deixar de entregar nota fiscal; e II) vale pedágio;

3) Disponibilização, com participação da IGA, nos Postos Fiscais e Operações Volantes, de consulta à GR-PR recolhidas;

4) Implantação, em conjunto com a CELEPAR, dos relatórios emitidos no sistema PAF, por código de repartição ou projeto, que em tempo real, relacionam o valor e a quantidade dos Autos de Infração lavrados, parcelados, em dívida ativa, pagos e pendentes, transcritos no sistema;

5) Desenvolvimento, em conjunto com o SDF e AIN, do banco de dados da CSIC;

6) Implantação e conclusão da informatização dos Postos Fiscais, em conjunto com a AIN e a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia do Paraná - INTRANET PARANÁ;

7) Elaboração de "Home Page" dos Postos Fiscais, pela INTRANET, <http://projetos.intranetparana.br/sefa/>

8) Entrega das Unidades Móveis para as Operações Volantes, realizada em parceria com a AIN e AAA;

9) Elaboração e implantação do Projeto Vale Pedágio, em conjunto a Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Estado dos Transportes, Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania e o Ministério dos Transportes;

10) Estudo, em conjunto com o Ministério dos Transportes e Procon, para o desenvolvimento e implantação do Sistema de Informações e Gerenciamento do Vale Pedágio – SIVAP.

11) Acesso à internet para 21 Postos Fiscais e 14 unidades móveis;

12) Atividade comunicação de Voz, via Satélite nos PFs;

13) Reformas de alguns Postos Fiscais pelas DRRs;

14) Padronização nas ações fiscalizadoras;

15) Utilização da unidade móvel para as volantes em 200 pontos diferentes ao longo das rodovias;

16) Crescimento de 20% no valor dos Als Pagos nas Operações Volantes;

17) Operação Nacional de Bebidas, envolvendo simultaneamente 15 Estados da Federação;

18) Acrescentado ao Site do Sintegra do Paraná, informações sobre o cadastro de veículos (IVA), único no Brasil;

19) Elaboração de Autos de Infração com repercussão em outras Unidades da Federação, provenientes de ações no combate a fraudes em nível Nacional.

Tabela 16: Autos Lavrados nos Postos Fiscais em R\$ 1.000,00

| Autos de infração |               |        |            |       |
|-------------------|---------------|--------|------------|-------|
| Ano               | Qtd. lavrados | Valor  | Qtd. pagos | Valor |
| 1999              | 15.797        | 21.491 | 15.156     | 7.109 |
| 2000              | 18.191        | 37.546 | 16.952     | 8.598 |
| 2001              | 18.556        | 38.825 | 16.906     | 9.236 |
| 2002              | 20.341        | 26.592 | 19.468     | 8.307 |

| Operações lavradas |               |        |            |       |
|--------------------|---------------|--------|------------|-------|
| Ano                | Qtd. Lavrados | Valor  | Qtd. pagos | Valor |
| 1999               | 8.612         | 8.115  | 8.470      | 2.777 |
| 2000               | 9.637         | 9.764  | 9.382      | 3.540 |
| 2001               | 10.411        | 11.199 | 10.193     | 4.652 |
| 2002               | 7.749         | 19.647 | 7.348      | 4.192 |

### 3.8 OUTROS PROJETOS

Ainda buscando garantir o recolhimento dos impostos devidos a Secretaria da Fazenda têm se utilizado de medidas e de informações que têm trazido resultados positivos na arrecadação após implementados.

#### 3.8.1. Alteração no Prazo de Pagamento do ICMS das Importações

Alterado o prazo de pagamento do ICMS decorrente das operações de importações por contribuintes paranaenses. Pagamento anteriormente efetuado em conta gráfica, antecipado para o momento do desembaraço da mercadoria.

O ICMS recolhido antecipadamente de janeiro a setembro de 2001 foi de R\$ 8.069.342 e em 2002 foi de R\$ 100.219.223. Houve no período um incremento de R\$ 92.149.881.

#### 3.8.2. Sistema de Verificação e Batimento de Dados – SVBD - SINTEGRA

O SVBD é um sistema informatizado composto por servidores de comunicação, processamento e armazenamento de dados, que apresenta as

seguintes finalidades principais:

1. Recepcionar e armazenar as informações referentes ao Convênio ICMS 57/95 (uso de processamento de dados com fins fiscais), provenientes de contribuintes estabelecidos neste Estado e, também, de contribuintes e de fiscos de outras UFs. Além disso, armazena dados de documentos fiscais retidos em postos fiscais de barreiras e operações de fiscalização volante;

2. Disponibilizar aos fiscos de destino os dados relativos às operações interestaduais;

3. Oferecer aos Auditores Fiscais da Receita acesso às informações constantes do banco de dados, subsidiando a ação fiscal através da indicação de indícios de irregularidades, tanto através da emissão de Listagem para Conferência e Análise (LCA), quanto da geração de arquivos magnéticos.

Tabela 17: Informações do SINTEGRA (16/10/2002)

| <b>Dados gerais do sistema</b>                            |               |
|---|---------------|
| Total de Notas Fiscais carregadas no sistema <sup>1</sup> | 344.846.462   |
| Total de informações referentes a ECF <sup>2</sup>        | 15.715.792    |
| Total de arquivos carregados                              | 1.189.247     |
| Média mensal de contribuintes informantes                 | 82.000        |
| % de omissão de entrega de contribuintes PR               | 16            |
| <b>Acessos efetuados por Auditores</b>                    |               |
| Total de contribuintes consultados                        | 38.485        |
| Total de LCAs emitidas                                    | 9.625         |
| Total de LCAs em verificação                              | 2.958         |
| <b>Produção fiscal:</b>                                   |               |
| Total de LCAs conferidas                                  | 6.667         |
| Total de autos lavrados                                   | 2.573         |
| Valor total dos autos lavrados                            | 62.283.503,71 |

1 – Somente notas fiscais modelo 1 e conhecimentos de transporte;

2 – Resumo mensal por equipamento.

A implantação do módulo piloto data de maio de 1999, tendo o sistema entrado em produção no mês de janeiro de 2000. Desde lá, a quantidade de informações vem crescendo de forma geométrica, apresentando atualmente os números acima (valores referentes a 16/10/2002):

### 3.9. RESULTADO DO SUPERÁVIT NO PARANÁ

O Paraná apresentou um superávit de R\$ 744,6 milhões no primeiro quadrimestre de 2002. Este resultado primário, segundo DIAS (2002, p. 18) "positivo é 76% superior ao registrado em igual período do ano 2001, que foi de R\$ 423,6 milhões, e representa 64% do superávit previsto para todo o ano de 2002, de R\$ 1,156 bilhão".

O superávit primário é o resultado da subtração entre receitas e despesas, excetuados os gastos com juros. Entre janeiro e abril, as receitas fiscais totalizaram R\$ 2,934 bilhões, contra despesas fiscais de R\$ 2,190 bilhões.

O resultado positivo obtido pelo governo nos primeiros quatro meses de 2002 foi superior ao registrado no último quadrimestre de 2001. Naquele período, o resultado primário foi de R\$ 588 milhões, ou 27% menor que o do quadrimestre posterior.

Os números apresentados pelo secretário da Fazenda, Ingo Hübert Apud DIAS (2002, p. 18), em audiência na Assembléia Legislativa declarou que "o Paraná teve um dos melhores resultados quadrimestrais de toda a sua história". O Secretário da Fazenda do Estado do Paraná ressaltou que nos primeiros quatro meses foram destinados R\$ 825 milhões aos municípios em recursos tributários (25% do ICMS e 50% do IPVA). Este é o efeito de uma fábrica instalada em Curitiba

ou São José dos Pinhais. As indústrias aumentam o bolo de impostos e todos os municípios se beneficiam.

O secretário da Fazenda do Paraná afirmou que as finanças do Estado estão absolutamente equilibradas. Segundo DIAS (2002, P. 19) "estamos obtendo superávits seguidos devido à política de industrialização e ao combate à sonegação, que aumentam a arrecadação fiscal. Do lado das despesas está sendo aplicada uma rigorosa política de racionalização".

Hübert Apud DIAS (2002, p. 19) frisou que o Paraná está absolutamente adimplente em relação a seus credores. "Apesar de nunca ter atrasado uma folha de pagamento, nem o 13º salário e não ter feito antecipação de receita orçamentária, o Paraná está conseguindo pagar em dia suas dívidas." A dívida do Paraná, informou, é de R\$ 8,8 bilhões para um PIB de R\$ 70 bilhões. "Este endividamento é perfeitamente suportável dada à pujança da nossa economia", explicou, ressaltando que as prestações com a União e com os bancos nacionais e estrangeiros também estão em dia.

O Paraná, segundo DIAS (2002, p. 18) "está enquadrado na meta imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal em relação ao funcionalismo. Nos últimos 12 meses, gastou R\$ 3,1 bilhões com pessoal, o correspondente a 48,4% da receita corrente líquida – o limite máximo, de acordo com a LRF, é 49%. No entanto, ficou acima do limite prudencial da Lei, que é de 46,5%".

No primeiro quadrimestre, o gasto com pessoal foi de R\$ 950 milhões. Para o Secretário da Fazenda do Paraná: "Estamos dentro da lei, mas temos que operar as despesas de pessoal com todo o cuidado, porque qualquer desajuste poderia nos levar para fora da Lei de Responsabilidade Fiscal."

A racionalidade nos gastos públicos não implica, contudo, redução dos

investimentos sociais. O limite mínimo de despesas com Educação, por exemplo, foi fixado pela Secretaria do Tesouro Nacional em 25% da receita líquida resultante de impostos. No entanto, o Paraná aplicou, nos primeiros quatro meses deste ano, R\$ 513,8 milhões deste valor, ou 26,3%.

Com relação aos gastos com Saúde, a legislação impõe como investimento mínimo 3% da receita líquida de impostos. O Paraná, no primeiro quadrimestre, gastou 6,09%. Ou seja, pouco mais do que o dobro. Para Até o final do ano as despesas com Saúde devem chegar a 9% da receita líquida de impostos", antecipou.

Todas as metas fixadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram atingidas, relatou o secretário na Assembléia Legislativa. Algumas com folga. É o caso da dívida. De acordo com a LRF analisada por DIAS (2002, p. 19), o "Paraná poderia dever o equivalente a duas vezes o montante da receita corrente líquida que, nos últimos 12 meses, foi de R\$ 6,4 bilhões. Contudo, os débitos totalizaram, no período, R\$ 8,8 bilhões, ou 1,4 vez a receita".

O secretário da Fazenda resumiu a situação financeira do Paraná como boa em essência, mas que ainda exige cautela. Hübert Apud DIAS (2002, p. 19) ressaltou: "em todos os parâmetros o Paraná está dentro dos limites legais. O governo vai encerrar seu exercício este ano sem deixar dívidas não lastreadas e ainda inserindo uma poupança de ICMS de R\$ 900 milhões, que estará entrando neste e nos próximos anos".

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca do equilíbrio das contas públicas é o objetivo principal da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, promovendo uma mudança geral nas administrações municipais, estaduais e federal.

A falta de recursos e a quantidade irresponsável de despesas, sempre marcaram estas administrações, afetando substancialmente as finanças públicas, deixando o setor público engessado para promover o desenvolvimento necessário ao bem estar de seus cidadãos.

Com o processo de globalização, ficou exposta este descompasso entre despesas e recursos, sendo que a sociedade exigiu o fim da irresponsabilidade fiscal, culminando com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas rígidas e justas, dentro de um regime de austeridade fiscal e tendo como princípio elementar que o governo somente deve gastar aquilo que arrecada.

Com a nova lei, as regras de administração e gerência financeira receberam nova configuração, atacando a gastança descontrolada, honrando compromissos firmados e o cumprimento dos orçamentos previamente traçados. A busca por resultados orçamentários expressivos e por crescentes superávites primários (receitas menos despesas, exceto juros da dívida) fizeram com que houvesse uma modernização da máquina arrecadadora do estado, com um combate sistemático a sonegação e uma melhor interpretação da renúncia de receitas.

Tem-se hoje regras claras a serem cumpridas pelos gestores públicos, com estabelecimento de punições aos políticos que aumentarem despesas nos últimos 180 dias de mandato ou que contratarem operações de crédito por

antecipação da receita orçamentaria no último ano de mandato. Quanto se contrai uma nova despesa, é necessário que haja alguma forma de compensação, seja pela simples redução de gastos, ou investimentos ou pelo aumento da receita. Deve haver previsão orçamentária. Quanto a seguridade social, fica proibida a concessão de novos benefícios, ou a majoração dos já existentes, sem a apresentação da respectiva fonte de custeio.

No que se refere a renúncia de receitas, é obrigatória a autorização pelo poder legislativo. No caso de gastos com pessoal a legislação define percentuais da receita para limitação de gastos, sendo que quando atingir 95% do limite previsto, fica proibida a criação ou aumento de despesas. Para os casos de descumprimento da referida Lei, poderá haver sanções, como suspensões de transferências voluntárias, concessão de novas vantagens aos servidores, criação de cargos, novas admissões e de contratações de operações de crédito e de obtenção de garantia da União. Aos administradores públicos poderão ser aplicadas sanções como perda do cargo, proibição de exercício de emprego público e até a prisão.

Percebe-se através da avaliação das finanças públicas que o Estado nestes últimos anos tem conseguido o equilíbrio de suas contas. É importante destacar aqui que estes resultados tem sido obtidos basicamente pelo aumento da arrecadação e não pela redução das despesas, as quais aliás, também tiveram o seu crescimento, embora menor que nos anos passados.

É certo que o Estado do Paraná, após a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal lançou-se com mais eloquência na busca de receitas e recursos para suprir as necessidades eminentes da máquina administrativa e poder adequar-se aos novos índices impostos pela Lei, apesar de que o governo do Estado já há alguns anos vinha implementando uma melhoria na gestão dos

recursos públicos, o que fez com que a transição para a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal ocorresse quase sem grandes impactos.

Houve também por parte da Secretaria de Estado da Fazenda a implementação dos novos projetos citados nos tópicos anteriores e o acompanhamento sistemático junto aos contribuintes, o que colaborou para uma redução nos índices de sonegação e um avanço na arrecadação. Outro fator que trouxe grandes avanços sociais e foi também responsável por um grande incremento na arrecadação foi a implantação de uma nova política voltada para a industrialização do Estado, o qual trouxe mudanças no perfil econômico do nosso Estado, transformando-o no contexto de Brasil um Estado industrializado.

Nota-se que o esforço do gestor público em manter o equilíbrio das contas públicas e obter superávites primários para poder aplicar esses recursos nas necessidades do crescimento que o Estado vem exigindo é constante. Mas a gestão pública tem muito ainda a avançar. É preciso que este continue concentrando esforços na diminuição dos dispêndios, otimizando despesas, conquistando produtividade, reduzindo o paternalismo e buscando qualidade na aplicação do dinheiro público.

Concluimos portanto, que restou demonstrado através do presente trabalho de que o incremento ou a redução na arrecadação do Icms é fator determinante para que o Estado execute suas políticas de investimentos e gastos e o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal seja atingido.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto. **Lei fiscal brasileira é uma das mais completas do mundo**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2001.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

ATALIBA, Geraldo. **Sistema constitucional tributário brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: RT, 1966.

AFONSO, José Roberto. **Lei fiscal brasileira é uma das mais completas do mundo**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2001.

BARBOSA, Abelardo. Uma nova forma de comunicação em contabilidade. In: **revista CRCPR**, ano 25, nº 124, Junho/99.

BARROS, Joaquin Pereira (Resp.). Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal é lançado no Paraná. In: **Revista do CRCPR – Conselho Regional de Contabilidade do Paraná**. Ano 25, n.º 128, dez/2000.

BARROS E SILVA, Fernando Veiga. **Gestão Responsável na Administração Municipal**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2000.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1995.

CARVALHO, Roberto. TEIXEIRA, Roque. **O controle do Estado**. São Paulo: Max Limonada, 2001.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. São Paulo: Saraiva, 1996.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Brasília, 1988.

CRUZ, Flávio da (Coord.). **Lei de responsabilidade fiscal: lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DIAS, João Carlos. Paraná tem superávit de R\$ 744,6 milhões. In: **O Estado do Paraná**, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacob. **A lei de responsabilidade fiscal e o poder de gasto**. Brasília: Tribunal de Contas, 2002.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Guia de Orientação para as Prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2000.

GOVERNO FEDERAL. **Fazendo o dever de casa fazendo**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2001.

LEI COMPLEMENTAR, Nº 101 de 4 de maio de 2000.

MARINHO, Celso. **A incidência tributária**. São Paulo: Malheiros, 1978.

MARINS, James. MARINS, Gláucia Vieira. **Processo Tributário**. Curitiba: Juruá, 2000.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2001.

MORAES, Celso Botelho de. Lei do ICMS deve sofrer mais alterações. In: **Revista Fenacon**. 52 ed. Abril de 2000.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. DEBUS, Ilvo. **LC 101, de acordo com o art. 64, § 1º, da LRF**. Brasília: Tesouro Nacional, 2000.

PEIXE, Blênio César Severo. Uma visão panorâmica da tributação no país chamado Brasil. IN: **Revista CRC**. Ano 25, n.º 124, junho de 1999.

PORTELLA, Andréa. Eleitos em 2002 terão situação mais confortável. In: **O Estado de São Paulo**, 09/09/2001.

SALLES, Víctor Schettino. **A Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

SOUZA, Fátima Fernandes Rodrigues de. ICMS – Base de cálculo e alíquota. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de Direito Tributário**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

TAVARES, Martus. A era da responsabilidade social. In: **Jornal O Povo**, 27/05/2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Manual de Procedimentos para Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Porto Alegre: Tribunal de contas, 2000.

**6. ANEXOS**

**Anexo I – Balanço Orçamentário 2000/2001**

Relatório resumido da execução orçamentária – balanço orçamentário – 6º bim. De  
2000

| Receitas                  | Previsão para o exercício | Receitas realizadas até o mês | Saldo     |
|---------------------------|---------------------------|-------------------------------|-----------|
| Receitas correntes        | 7.113.021                 | 6.495.653                     | 617.368   |
| Receita tributária        | 3.294.863                 | 3.342.178                     | -47.315   |
| Receita de contribuições  | 100.395                   | 101.398                       | -1.003    |
| Receita patrimonial       | 200.395                   | 166.527                       | 34.408    |
| Receita agropecuária      | 6.807                     | 3.996                         | 2.811     |
| Receita Industrial        | 9.893                     | 8.175                         | 1.718     |
| Transferências correntes  | 411.771                   | 313.612                       | 98.159    |
| Outras receitas correntes | 1.802.406                 | 1.611.906                     | 190.500   |
| Receitas de capital       | 1.285.951                 | 947.861                       | 338.090   |
| Operações de crédito      | 4.666.285                 | 3.674.678                     | 991.607   |
| Alienação de bens         | 407.027                   | 274.818                       | 132.209   |
| Amortização empréstimos   | 4.000.147                 | 3.293.018                     | 707.128   |
| Transferência de capital  | 83.716                    | 81.071                        | 2.645     |
| Outras rec. De capital    | 168.525                   | 15.607                        | 152.918   |
| Subtotal                  | 6.871                     | 10.164                        | -3.293    |
| Déficit                   | 11.779.306                | 10.170.331                    | 2.845.706 |
| Total                     | 11.779.306                | 10.170.331                    | 1.608.975 |
| Despesas                  | Dotação p/ o exerc.       | Desp. Liquidadas até o mês    | Saldo     |
| Despesas correntes        | 7.993.843                 | 7.146.656                     | 847.187   |
| Juros e encargos sociais  | 3.135.271                 | 2.999.668                     | 135.603   |
| Juros e enc. Da dívida    | 538.790                   | 474.441                       | 64.349    |
| Out. desp. Correntes      | 4.319.782                 | 3.672.547                     | 647.235   |
| Despesas de capital       | 3.785.463                 | 2.388.541                     | 1.396.922 |
| Investimentos             | 1.376.254                 | 415.559                       | 960.695   |
| Inversões financeiras     | 367.097                   | 2.118                         | 364.979   |
| Amortização da dívida     | 1.894.428                 | 1.861.262                     | 33.165    |
| Out. Desp. Capital        | 147.684                   | 109.602                       | 38.082    |
| Subtotal                  | 11.779.306                | 9.535.197                     | 2.244.108 |
| Superávit                 |                           | 635.134                       |           |
| Total                     | 11.779.306                | 10.170.331                    | 1.608.975 |

Fonte: SIAF, 2000.

Relatório resumido da execução orçamentária – balanço orçamentário – 6º bimestre  
de 2001

|                           |  |  |              |
|---------------------------|--|--|--------------|
| Receitas correntes        | 8.129.546                                | 8.488.549                                    | -359.004     |
| Receita tributaria        | 4.746.456                                | 5.228.243                                    | -481.787     |
| Receita de contribuições  | 113.713                                  | 79.680                                       | 34.033       |
| Receita patrimonial       | 149.028                                  | 239.729                                      | -90.701      |
| Receita agropecuária      | 4.866                                    | 1.874  | 2.992        |
| Receita industrial        | 8.314                                    | 9.279  | -965         |
| Receita de serviços       | 349.233                                  | 361.207                                      | -11.974      |
| Transferencias correntes  | 1.709.351                                | 1.715.938                                    | -6.587       |
| Outras receitas correntes | 1.048.584                                | 852.599                                      | 195.985      |
| Receitas de capital       | 4.333.999                                | 422.496                                      | 3.911.503    |
| Operações de credito      | 243.521                                  | 184.051                                      | 59.470       |
| Alienação de bens         | 3.851.804                                | 4.181  | 3.847.623    |
| Amortização empréstimos   | 106.848                                  | 122.342                                      | -15.494      |
| Transferencias de capital | 127.524                                  | 40.919                                       | 86.605       |
| Outras rec de capital     | 4.302                                    | 71.003                                       | -66.701      |
| Subtotal                  | 12.463.544                               | 8.911.045                                    | 3.552.499    |
| Déficit                   |  | 0  |              |
| Total                     | 12.463.544                               | 8.911.045                                    | 3.552.499    |
|                           |  |  |              |
| <b>DESPESAS</b>           | <b>PREVISÃO<br/>PARA O<br/>EXERCÍCIO</b> | <b>DESPESAS<br/>LIQUIDADAS<br/>ATÉ O MÊS</b> | <b>SALDO</b> |
| Desp.correntes            | 10.442.129                               | 7.763.694                                    | 2.678.435    |
| Pessoal e enc.sociais     | 3.740.166                                | 3.623.388                                    | 116.778      |
| Jur.enc.divida            | 609.528                                  | 481.304                                      | 128.224      |
| Out.desp.correntes        | 6.092.435                                | 3.659.002                                    | 2.433.433    |
| Despesas de capital       | 2.021.415                                | 943.942                                      | 1.077.473    |
| Investimentos             | 1.288.351                                | 558.908                                      | 729.443      |
| Inversões financeiras     | 255.592                                  | 16.890                                       | 238.702      |
| Amortização da divida     | 428.541                                  | 346.238                                      | 82.303       |
| Out.desp.capital          | 48.932                                   | 21.907                                       | 27.025       |
| Subtotal                  | 12.463.544                               | 8.707.636                                    | 3.755.908    |
| Superávit                 |  | 203.409                                      | -203.409     |
| Total                     | 12.463.544                               | 8.911.045                                    | 3.552.499    |

Nota: É parte integrante desta demonstração o Quadro II-A, onde se detalha a Receita por Categoria, Subcategoria e Fonte.  
FONTE: SIAF, 2001

**Anexo II – Balanço 2000 e 2001**

Receita e despesa – balanço 2000

| Discriminação                                     | PR (R\$)                 |
|---|--------------------------|
| <b>I – Receita total</b>                          | <b>10.170.330.826,95</b> |
| I.A – Receita corrente                            | 6.495.652.555,88         |
| I.A.1- Receita tributária                         | 3.342.177.920,93         |
| I.A .1.1 – ICMS                                   | 3.150.976.677,32         |
| I.A .1.2 Outras                                   | 191.201.243,61           |
| <b>I.A.2 Transferências correntes</b>             | <b>1.611.905.831,58</b>  |
| I.A.2.1 – FPE                                     | 413.228.993,34           |
| I.A. 2.2 – Transferência do IR                    | 237.971.039,34           |
| I.A .2.3 – Outras                                 | 960.705.798,90           |
| <b>I.A.3 – Demais receitas correntes</b>          | <b>1.541.568.803,37</b>  |
| I.A.3.1 – Receitas financeiras                    | 94.168.070,82            |
| I.A. 3.2 – Outras                                 | 1.447.400.732,55         |
| I.B – Receita de capital                          | 3.674.678.271,07         |
| I.B.2 – Alienação de bens                         | 3.293.018.246,01         |
| I.B.3 Transferência de capital                    | 15.607.114,42            |
| I.B.4 – Outras                                    | 91.235.339,38            |
| II.A.1.3 –Outros custeios                         | 3.521.297.781,26         |
| <b>II.A .2 – Transferências correntes</b>         | <b>1.521.297.781,26</b>  |
| II.A.2.1 –Transferência aos municípios            | 8.607.441,26             |
| II.A.2.1.1Transf. Const. E legais                 | -                        |
| II.A.2.1.2 – Outras transferências aos municípios | 8.607.441,26             |
| II.A.2.2 Transferências intragovernamentais       | 64.925.483,18            |
| II.A.2.3 – Inativos                               | 858.814.081,08           |
| II.A.2.4 – Pensionistas                           | 3.873.023,50             |
| II.A .2.5 – Juros e encargos                      | 474.440.999,74           |
| II.A . 2.6 - Outras                               | 110.636.752,50           |
| <b>II.B – Despesa de capital</b>                  | <b>2.501.309.557,60</b>  |
| <b>II.B.1 Investimentos</b>                       | <b>525.393.686,09</b>    |
| <b>II.B.2 – Inversões</b>                         | <b>2.437.781,09</b>      |
| <b>II.B.3 – Transferências de capital</b>         | <b>1.973.478.090,42</b>  |
| II.B.3.1 – Transferências aos municípios          | -                        |
| II.B.3.1.1 – Transf. Const e legais               | -                        |
| II.B.3.1.2 – Outras transf. Aos municípios        | -                        |
| II.B.3.2 – Amortizações                           | 1.861.262.352,86         |
| II.B.3.3 – Outras                                 | 112.215.737,56           |
| III- Despesas por função total                    | 9.752.795.011,39         |
| III.A – Legislativa                               | 133.628.946,72           |
| III.B – Judiciária                                | 376.531.006,65           |
| III.C – Administração e planejamento              | 3.408.344.957,38         |
| III.D – Agricultura                               | 107.244.196,89           |
| III.E – Comunicação                               | -                        |
| III.F – Defesa Nacional e Segurança Pública       | 493.255.084,33           |
| III.G – Desenvolvimento Regional                  | -                        |
| III.H – Educação e cultura                        | 1.357.138.083,72         |
| III.I – Energia e Recursos Minerais               | -                        |

|  |                  |
|--|------------------|
| III.J – Habitação e Urbanismo          | 243.233.903,50   |
| III.K – Indústria, Comércio e serviços | 242.103.340,61   |
| III.L – Relações exteriores            | -                |
| III.M – Saúde e saneamento             | 545.465.103,91   |
| III.N – Trabalho                       | 30.054.301,84    |
| III.O – Assistência e previdência      | 2.613.125.821,00 |
| III.P – Transporte                     | 202.670.264,84   |

### Receitas e despesas – balanço 2001

| Discriminação  | PR (R\$)         |
|--|------------------|
| 1) Receitas = (2+3)                                    | 8.911.045.246,14 |
| 2) Receitas correntes = (3+13+17+20+21+22+23 +35)      | 8.488.549.187,25 |
| 3) Receita tributária = (4+9+12)                       | 5.228.242.549,59 |
| 4) Impostos = (5+6+7+8)                                | 5.219.152.720,89 |
| 5) ICMS  | 4.854.434.612,89 |
| 6) IPVA  | 336.712.985,38   |
| 7) ITCMD   | 28.005.122,62    |
| 8) Outros impostos                                     | 0,00             |
| 9) Taxas = (10+11)                                     | 9.089.828,70     |
| 10) Poder de polícia                                   | 5.463.136,41     |
| 11) Prestação de serviços                              | 3.626.692,29     |
| 12) Contribuição de melhoria                           | 0,00             |
| 13) Receita de contribuição = (14+15+16)               | 79.680.471,23    |
| 14) Contribuição de servidores Custeio Prev/Ass. Soc.  | 69.269.513,50    |
| 15) Compensação fin. Ref§9º, Art. 201 Constituição     | 0,00             |
| 16) Outras receitas de contribuição                    | 10.410.957,73    |
| 17) Receita patrimonial (18+19)                        | 239.728.849,76   |
| 18) Receitas financeiras                               | 137.668.521,43   |
| 19) Outras   | 102.060.328,33   |
| 20) Receita industrial                                 | 9.279.358,47     |
| 21) Receita agropecuária                               | 1.874.443,88     |
| 22) Receita de serviços                                | 361.207.048,91   |
| 23) Transferência correntes = (24-33+34)               | 2.262.810.175,50 |
| 24) Transf. Intergovernamentais – da união = 25+...+32 | 2.162.063.251,97 |
| 25) Cota-parte do fundo de part. dos Estados - FPE     | 486.294.008,20   |
| 26) ir RETIDO NA FONTE (Art. 158,I – CF) IRRF          | 264.311.321,82   |
| 27) Cota-parte do IOF – Ouro                           | 6.812,08         |
| 28) Transf. Financ. – Lei Complementar nº 87/96        | 270.828.622,20   |
| 29) Cota-parte da contrib. Do salário educação         | 111.283.823,06   |
| 30) Transferência FUNDEF                               | 546.872.463,14   |
| 31) Transferência para o SUS                           | 294.326.111,06   |
| 32) Outras transferências da União                     | 188.140.090,41   |
| 33) Transf. Intergovernamentais – dos municípios       | 378.607,16       |
| 34) Outras transf. Correntes                           | 100.368.316,37   |

|  |                  |
|--|------------------|
| 35) Demais receitas correntes (36+37)        | 305.726.289,91   |
| 36) Receita da dívida ativa                  | 17.592.980,19    |
| 37) Outras                                   | 288.133.309,72   |
| 38) Receitas de capital = (39+40+41+45)      | 422.496.058,89   |
| 39) Operações de crédito                     | 184.051.353,02   |
| 40) Alienação de bens                        | 4.181.364,60     |
| 41) Transferência de capital = (42+43+44)    | 40.918.591,80    |
| 42) Transferências da União                  | 30.618.120,27    |
| 43) Transferências dos municípios            | 173.855,08       |
| 44) Outras transferências de capital         | 10.126.616,45    |
| 45) Outras receitas de capital               | 193.344.749,47   |
| 46) Despesas = (47+67)                       | 8.992.012.832,00 |
| 47) Despesas correntes = (48+57+66)          | 7.898.641.019,00 |
| 48) Despesas de custeio = (49+55+56)         | 2.314.623.753,00 |
| 49) Despesas de pessoal                      | 2.305.497.693,00 |
| 50) Ativos                                   | 2.104.749.708,00 |
| 51) Obrigações patronais                     | 112.963.122,00   |
| 52) Demais despesas de pessoal = (53+54)     | 87.784.863,00    |
| 53) Terceirização de mão-de-obra             | 0,0              |
| 54) Outras                                   | 87.784.863,00    |
| 55) Serviços de terceiros/encargos           | 0,00             |
| 56) Outros custeios                          | 9.126.062,00     |
| 57) Transferências correntes = (58+63+64+65) | 1.792.314.690,00 |
| 58) Transferências a pessoas = (59+...+62)   | 198.669.302,00   |
| 59) Inativos                                 | 184.132.037,00   |
| 60) Pensionistas                             | 3.848.046,00     |
| 62) Salário família                          | 326.253,00       |
| 62) Outras transferências a pessoas          | 10.362.966,00    |
| 63) Contribuição para a formação do PASEP    | 0,00             |
| 64) Juros e encargos da dívida               | 481.303.869,00   |
| 65) Demais transf. Correntes                 | 1.112.341.519,00 |
| 66) Outras despesas correntes                | 3.791.702.574,00 |
| 67) Despesas de capital = (68+69+70)         | 1.093.371.813,00 |
| 68) Investimentos                            | 697.367.816,00   |
| 69) Inversões financeiras                    | 16.889.622,00    |
| 70) Transferência de capital = (71+72)       | 379.114.375,00   |
| 71) Amortizações                             | 346.237.734,00   |
| 72) Outras transferências de capital         | 32.876.641,00    |
| 73) SUPERÁVIT/DÉFICIT (1.46)                 | - 80.967.585,86  |
| 74) Legislativa                              | 152.283.931,00   |
| 75) Judiciária                               | 336.885.037,00   |
| 76) Planejamento                             | 0,00             |
| 77) Agricultura                              | 137.808.472,00   |
| 78) Educação e cultura                       | 1.492.470.980,00 |
| 79) Habitação e urbanismo                    | 183.213.968,00   |
| 80) Indústria e comércio                     | 139.893.301,00   |
| 81) Saúde e saneamento                       | 601.211.909,00   |

|  |                  |
|--|------------------|
| 82) Assistência a previdência            | 1.405.710.304,00 |
| 83) Transporte                           | 294.303.621,00   |
| 84) Despesa nacional e segurança pública | 577.202.059,00   |
| 85) Desenvolvimento regional             | 148.608.099,00   |
| 86) Energia e recursos minerais          | 0,00             |
| 87) Comunicações                         | 0,00             |
| 88) Outras                               | 3.522.421.151,00 |
| TOTAL                                    | 8.992.012.832,00 |