



Especialização em
Contabilidade Pública

Administração Tributária

Samuel Leite Castelo



Especialização
em Auditoria e
Controle Interno



Especialização
em Contabilidade
Pública



Especialização
em Controladoria
Pública



Especialização
em Gestão Pública



Especialização
em Gestão
Pública Municipal



Especialização em
Alfabetização e
Multiletramento



Especialização em
Tecnologias Digitais
na Educação Básica



Especialização
em EaD



Especialização
em Gestão
Pedagógica



Especialização
em Língua
Inglês



Especialização
em Educação Física
na Educação Básica



Especialização
em
Audiodescrição



Especialização
em Legendagem



Especialização
em Artes



Especialização em
Contabilidade Pública

Administração Tributária

Samuel Leite Castelo

Fortaleza



2024



Especialização
em Auditoria e
Controle Interno



Especialização
em Contabilidade
Pública



Especialização
em Controladoria
Pública



Especialização
em Gestão Pública



Especialização
em Gestão
Pública Municipal



Especialização em
Alfabetização e
Multiletramento



Especialização em
Tecnologias Digitais
na Educação Básica



Especialização
em EaD



Especialização
em Gestão
Pedagógica



Especialização
em Língua
Inglêsa



Especialização
em Educação Física
na Educação Básica



Especialização
em
Audiodescrição



Especialização
em Legendagem



Especialização
em Artes

Administração Tributária

©2024 Copyright by Autores/Organizadores

O conteúdo deste livro, bem como os dados usados e sua fidedignidade, são de responsabilidade exclusiva do autor. O download e o compartilhamento da obra são autorizados desde que sejam atribuídos créditos ao autor. Além disso, é vedada a alteração de qualquer forma e/ou utilizá-la para fins comerciais.

Presidenta da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Educação

Camilo Sobreira de Santana

Presidente da CAPES

Denise Pires de Carvalho

Diretor de Educação a Distância da CAPES

Suzana dos Santos Gomes

Governador do Estado do Ceará

Elmano de Freitas da Costa

Reitor da Universidade Estadual do Ceará

Hidelbrando dos Santos Soares

Vice-Reitor

Dárcio Italo Alves Teixeira

Pró-Reitora de Pós-Graduação

Ana Paula Ribeiro Rodrigues

Coordenador da SATE e UAB/UECE

Francisco Fábio Castelo Branco

Coordenadora Adjunta UAB/UECE

Eloísa Maia Vidal

Direção do CESA

José Joaquim Neto Cisne

Editora da EdUECE

Cleudene de Oliveira Aragão

Coordenação Editorial

Eloísa Maia Vidal

Assistente Editorial

Nayana Pessoa

Projeto Gráfico e Capa

Roberto Santos

Revisão Textual

Eleonora Lucas

Diagramador

Francisco Saraiva

Conselho Editorial

Ana Carolina Costa Pereira

Ana Cristina de Moraes

André Lima Sousa

Antonio Rodrigues Ferreira Junior

Daniele Alves Ferreira

Erasmus Miessa Ruiz

Fagner Cavalcante Patrocínio dos Santos

Germana Costa Paixão

Heraldo Simões Ferreira

Jamili Silva Fialho

Lia Pinheiro Barbosa

Maria do Socorro Pinheiro

Paula Bittencourt Vago

Paula Fabricia Brandão Aguiar Mesquita

Sandra Maria Gadelha de Carvalho

Sarah Maria Forte Diogo

Vicente Thiago Freire Brazil

Conselho Consultivo

Antônio Torres Montenegro (UFPE)

Eliane P. Zamith Brito (FGV)

Homero Santiago (USP)

Ieda Maria Alves (USP)

Manuel Domingos Neto (UFF)

Maria do Socorro Silva Aragão (UFC)

Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça (UNIFOR)

Pierre Salama (Universidade de Paris VIII)

Romeu Gomes (FIOCRUZ)

Túlio Batista Franco (UFF)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Castelo, Samuel Leite
Administração tributária [livro eletrônico] /
Samuel Leite Castelo. -- Fortaleza, CE : Editora da
UECE, 2024.
PDF

Bibliografia.
ISBN 978-85-7826-942-5

1. Administração tributária 2. Arrecadação de
impostos 3. Contabilidade pública 4. Finanças
públicas 5. Tecnologia da informação I. Título.

24-230439

CDD-657.61

Índices para catálogo sistemático:

1. Contabilidade pública 657.61

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE

Todos os direitos reservados

Editora da Universidade Estadual do Ceará – EdUECE

Av. Dr. Silas Munguba, 1700 – Campus Itaperi – Reitoria – Fortaleza – Ceará

CEP: 60714-903 – Tel: (085) 3101-9893

www.uece.br/eduece – E-mail: eduece@uece.br

Editora filiada à



Sumário

Apresentação	7
Capítulo 1 - Administração Tributária.....	9
1. Conceitos, características e o ciclo da Administração Tributária	11
2. Controles administrativos tributários	17
3. Controles administrativos contábeis e financeiros	17
Capítulo 2 - Competência Tributária	21
1. Instituir e arrecadar os tributos de sua competência	23
2. Os tributos na visão do Código Tributário Nacional (CTN)	24
3. Organizar a legislação tributária local	26
4. Estrutura da Administração Tributária (AT).....	27
5. Organizar e estrutura a Administração Tributária	29
6. Carreira específica na Administração Tributária	31
Capítulo 3 - Arrecadação e Gestão de Tributos.....	33
1. Atividades de fiscalização tributária	35
2. Gestão tributária e direito creditório	37
3. Inscrição e cobrança da dívida ativa tributária	37
Capítulo 4 - Tecnologia da Informação Tributária	41
1. Uso de TIC pelos governos	45
Apêndice	51
A.1 Competência Tributária	53
A.2 Estrutura da Administração Tributária	54
A.3 Arrecadação e Gestão Tributária.....	55
A.4 Tecnologia da Informação Tributária	57
Sobre o autor.....	58

Apresentação

Olá, prezado/a cursista!

O primeiro capítulo deste livro dedica-se a explorar o vasto campo da Administração Tributária, compreendendo um conjunto complexo de atividades direcionadas à arrecadação e à fiscalização dos tributos. Esta área abrange gestão, controle e aplicação das normas tributárias, sendo essencial para o financiamento das políticas governamentais e a manutenção dos serviços públicos, consolidando-se como a principal fonte de receitas para o Estado.

Ao longo do capítulo, destacamos a distinção entre Contabilidade Tributária e Auditoria Tributária, ressaltando a ênfase da primeira no registro e na apuração dos tributos nas demonstrações contábeis, enquanto a segunda concentra-se na verificação de procedimentos fiscais e contábeis para identificar inconsistências e oportunidades de otimização.

O ciclo da Administração Tributária, apresentado de forma abrangente, evidencia a complexidade e a interconexão das fases que vão desde a elaboração da legislação tributária até o constante monitoramento e atualização dessa legislação. Esse ciclo visa assegurar a conformidade tributária, desde o estabelecimento das normas até as efetivas arrecadação e destinação dos recursos.

No segundo capítulo, adentramos o universo da Competência Tributária, destacando a importância dos entes federados e a necessidade de uma gestão tributária eficiente para garantir justiça fiscal e equidade. A análise da legislação tributária local, com ênfase no Código Tributário Nacional, delinea competências e poderes, enquanto a estruturação da Administração Tributária, enfatizando a importância de pessoal capacitado, é crucial para o sucesso dessa gestão.

O terceiro capítulo explora a Arrecadação e Gestão de Tributos, fornecendo uma análise abrangente dos aspectos relacionados à fiscalização e à gestão tributária. Discutimos desde a competência e poderes das autoridades administrativas até o processo de fiscalização, documentação e a importância da identificação do patrimônio, rendimentos e atividades econômicas do contribuinte. Destacamos ainda a gestão de créditos tributários pela Receita Federal, a cobrança administrativa e a inscrição e cobrança da dívida ativa tributária.

O quarto capítulo aborda a Tecnologia da Informação Tributária, ressaltando a importância dessa ferramenta na administração pública. Exploramos como a tecnologia pode otimizar processos, aumentar a eficácia na arrecadação e fortalecer a relação entre órgãos governamentais e contribuintes, destacando a necessidade contínua de inovação tecnológica na administração tributária.

Esses capítulos oferecem uma visão abrangente e aprofundada da Administração Tributária, proporcionando aos leitores uma compreensão sólida e detalhada dessa área crucial para o funcionamento eficiente do Estado.

Boa leitura!

Capítulo

1

Administração Tributária

Objetivo

- Apresentar os elementos fundamentais da Administração Tributária aplicada ao Setor Governamental, suas distinções em relação à Contabilidade e Auditoria Tributária, além de destacar as etapas essenciais no processo de gestão tributária.

1. Conceitos, características e o ciclo da Administração Tributária

A Administração Tributária compreende um conjunto de atividades e de processos destinados à arrecadação e à fiscalização dos tributos. O conceito da Administração Tributária refere-se à gestão dos tributos por parte do Estado, englobando atividades como arrecadação, fiscalização, cobrança e controle. Sua caracterização envolve o estabelecimento e a aplicação das normas tributárias, visando assegurar a justa distribuição das cargas fiscais e a conformidade dos contribuintes.

A função crucial da Administração Tributária, no contexto da gestão pública, está intrinsecamente ligada ao financiamento das políticas governamentais e à manutenção dos serviços públicos. Tal importância pode ser justificada por diversos motivos:

- 1. Fonte primária de receitas:** os tributos são a principal fonte de receitas para o Estado. Através da arrecadação de impostos, taxas e contribuições, a Administração Tributária viabiliza a captação de recursos necessários para o custeio das atividades governamentais.
- 2. Sustentação das políticas públicas:** o financiamento das políticas públicas, como saúde, educação, segurança e assistência social, depende diretamente dos recursos arrecadados. A Administração Tributária desempenha um papel essencial ao garantir a disponibilidade de verbas para implementar e manter tais políticas, promovendo o bem-estar da sociedade.
- 3. Equidade e justiça fiscal:** uma administração tributária eficiente contribui para a construção de um sistema fiscal justo e equitativo. A distribuição equitativa da carga tributária assegura que os contribuintes participem pro-

porcionalmente de acordo com sua capacidade contributiva, fortalecendo a legitimidade do sistema.

4. Cumprimento da legislação e responsabilidade fiscal: a Administração Tributária é responsável por garantir o cumprimento da legislação fiscal. Isso não apenas assegura a regularidade dos procedimentos, mas também contribui para a manutenção da responsabilidade fiscal, evitando desequilíbrios orçamentários e endividamentos excessivos.

5. Sustentabilidade dos serviços públicos: a estabilidade e a continuidade dos serviços públicos dependem da estabilidade financeira do Estado. A Administração Tributária, ao assegurar a arrecadação constante e eficiente, contribui para a sustentabilidade desses serviços ao longo do tempo.

Portanto, a Administração Tributária desempenha um papel estratégico ao ser a principal responsável por garantir os recursos financeiros necessários para o funcionamento do aparato estatal e o atendimento das demandas sociais. Sua eficiência impacta diretamente na capacidade do governo de cumprir suas obrigações e promover o bem comum.

As diferenças da Administração Tributária entre Contabilidade Tributária e Auditoria Tributária são:

- **Contabilidade Tributária:** trata do registro e da apuração dos tributos nas demonstrações contábeis das organizações, observando as normas e os princípios contábeis. Seu foco está nas adequadas mensuração e evidenciação dos tributos, garantindo conformidade com a legislação.
- **Auditoria Tributária:** concentra-se na verificação e análise dos procedimentos fiscais e contábeis relacionados aos tributos. O auditor tributário busca identificar eventuais inconsistências, irregularidades ou oportunidades de otimização, contribuindo para a conformidade e a eficiência fiscais.
- **A perícia tributária** é uma atividade técnica e especializada realizada por profissionais capacitados na área tributária, com o objetivo de analisar, avaliar e emitir pareceres sobre questões fiscais, contábeis e tributárias que envolvem litígios ou situações específicas no âmbito tributário.

Essa atividade é frequentemente requisitada em contextos de disputas legais, auditorias fiscais, investigações e processos judiciais relacionados a questões tributárias. Os peritos tributários são responsáveis por examinar documentos contábeis, analisar transações financeiras, avaliar conformidade com a legislação tributária, identificar eventuais irregularidades e calcular possíveis passivos tributários.

Além disso, a perícia tributária pode ser solicitada em casos de planejamento tributário, reestruturação de empresas, fusões e aquisições, oferecendo uma análise técnica e imparcial para embasar decisões estratégicas relacionadas à carga tributária.

Os profissionais que atuam na perícia tributária devem possuir conhecimento aprofundado em legislação tributária, contabilidade, auditoria e procedimentos legais, garantindo a precisão e a confiabilidade de suas análises e de seus pareceres em ambientes complexos e desafiadores do ponto de vista fiscal.

Já a auditoria tributária é um processo sistemático de revisão e verificação das informações contábeis e fiscais de uma organização, realizado por profissionais especializados em auditoria e tributação. Seu objetivo é assegurar a conformidade das práticas fiscais da empresa com a legislação tributária vigente, identificar possíveis irregularidades, garantir a correta apuração e o recolhimento dos tributos, bem como otimizar processos para evitar riscos fiscais.

Essa atividade envolve uma análise detalhada de registros contábeis, documentos fiscais, procedimentos internos e demais elementos relacionados às transações financeiras e comerciais da empresa. Durante a auditoria tributária, os profissionais buscam identificar inconsistências, erros, omissões ou práticas que possam resultar em passivos tributários.

Principais objetivos da auditoria tributária incluem:

- 1. Conformidade legal:** verificar se as práticas fiscais da empresa estão em conformidade com a legislação tributária vigente.
- 2. Identificação de riscos fiscais:** analisar e identificar possíveis riscos fiscais, como evasão fiscal, inadequações nos cálculos tributários, entre outros.
- 3. Otimização tributária:** buscar oportunidades legais para otimizar a carga tributária da empresa, por meio de planejamento fiscal eficiente.
- 4. Prevenção de litígios:** identificar possíveis problemas antes que se transformem em litígios fiscais, evitando penalidades e multas.
- 5. Recomendações para melhorias:** propor recomendações e melhorias nos processos internos para fortalecer a conformidade e a eficiência fiscais.

A auditoria tributária pode ser realizada internamente, por profissionais da própria empresa, ou externamente, por empresas especializadas em auditoria fiscal. Independentemente do tipo de auditoria, ela desempenha um papel crucial na gestão financeira e fiscal da organização, contribuindo para a transparência, a conformidade e a eficiência no tratamento das questões tributárias.

Por fim, a Contabilidade Tributária é uma área da contabilidade que se dedica ao estudo e à aplicação das normas fiscais no contexto contábil. Seu principal objetivo é registrar, controlar e analisar as operações financeiras e patrimoniais de uma empresa de acordo com as regras estabelecidas pela legislação tributária vigente.

Essa disciplina busca conciliar as práticas contábeis com as exigências fiscais, garantindo que a empresa cumpra suas obrigações tributárias de for-

ma precisa e em conformidade com a legislação. Aqui estão alguns aspectos-chave da Contabilidade Tributária:

- 1. Registro e evidenciação dos tributos:** a Contabilidade Tributária envolve o registro adequado dos tributos nas demonstrações contábeis, evidenciando, de maneira clara e transparente, as obrigações fiscais da empresa.
- 2. Conformidade com a legislação tributária:** garantir que todas as operações contábeis estejam em conformidade com as normas estabelecidas pela legislação tributária, evitando irregularidades e penalidades.
- 3. Cálculo e provisão de impostos:** calcular e provisionar os impostos devidos pela empresa, considerando os diferentes tributos existentes, como imposto de renda, contribuições sociais, ICMS, entre outros.
- 4. Planejamento tributário:** desenvolver estratégias para otimizar a carga tributária da empresa, de maneira legal e ética, aproveitando benefícios fiscais e evitando passivos desnecessários.
- 5. Análise de impactos tributários:** avaliar os impactos tributários de decisões empresariais, como investimentos, expansões, fusões e aquisições, de modo a tomar decisões financeiras mais informadas.
- 6. Obrigações acessórias e entrega de declarações:** cumprir as obrigações acessórias, como a entrega de declarações e documentos exigidos pelos órgãos fiscais, assegurando a transparência e regularidade perante as autoridades.
- 7. Controle de créditos fiscais:** gerenciar de forma eficiente os créditos fiscais a que a empresa tem direito, utilizando mecanismos legais para reduzir o montante a pagar.
- 8. Auditoria interna:** realizar auditorias internas para avaliar a conformidade contábil e fiscal da empresa, identificando eventuais inconsistências e oportunidades de melhoria.

A Contabilidade Tributária desempenha um papel estratégico na gestão financeira das organizações, contribuindo para a tomada de decisões embasadas em informações contábeis precisas e para a mitigação de riscos relacionados à conformidade fiscal.

No que se refere ao ciclo da Administração Tributária, compreende uma série de fases interligadas, desde o estabelecimento das normas fiscais até a efetiva arrecadação e fiscalização. Abaixo, apresentamos de forma objetiva as etapas desse ciclo:

- 1. Elaboração da legislação tributária:** inicia-se com a elaboração e a atualização da legislação tributária, envolvendo a criação ou a modificação de leis, decretos e normas que regem a tributação. Essa fase visa estabelecer as bases legais para a cobrança e fiscalização dos tributos.

2. **Planejamento tributário:** as organizações e contribuintes, visando otimizar sua carga tributária, realizam o planejamento tributário. Este envolve a análise das alternativas legais para minimizar os impactos fiscais, dentro dos limites estabelecidos pela legislação.
3. **Obrigações acessórias e declarações:** os contribuintes cumprem as obrigações acessórias, como a entrega de declarações e documentos exigidos pela Administração Tributária. Essa etapa é crucial para a correta identificação das transações e movimentações financeiras sujeitas à tributação.
4. **Fiscalização e auditoria tributária:** a Administração Tributária realiza a fiscalização e a auditoria para verificar a conformidade das obrigações tributárias. Nessa fase, são identificadas possíveis irregularidades, evasões fiscais e oportunidades de melhoria nos processos.
5. **Lançamento e cobrança:** com base nos resultados da fiscalização, a Administração Tributária efetua o lançamento dos tributos devidos. Esse lançamento é a formalização da obrigação tributária, seguido pela cobrança, que pode envolver notificações, autuações e outras medidas legais.
6. **Contencioso administrativo e judicial:** os contribuintes têm o direito de contestar lançamentos e autuações, recorrendo ao contencioso administrativo. Caso não haja concordância, a disputa pode ser levada aos tribunais judiciais, onde se busca a resolução de litígios relacionados à tributação.
7. **Arrecadação e destinação dos recursos:** após a cobrança, os recursos arrecadados são destinados às finalidades estabelecidas na legislação, financiando as políticas públicas e serviços essenciais.
8. **Monitoramento e atualização da legislação:** o ciclo se fecha com o constante monitoramento da eficiência das práticas adotadas e a atualização da legislação tributária para atender às demandas sociais, econômicas e políticas em constante evolução.

Essas etapas constituem o ciclo completo da Administração Tributária, demonstrando a complexidade e a interconexão de atividades envolvidas na gestão dos tributos, desde sua criação até a efetiva utilização dos recursos arrecadados.

A supervisão é outro elemento essencial para uma boa gestão da receita pública. Isso significa que deve haver controle dos atos praticados pelos servidores envolvidos. Esse controle é efetuado tanto pela chefia quanto pelos órgãos e sistemas de controle interno, apurando-se responsabilidades no caso de irregularidades.

O trato com o patrimônio público submete-se, ainda, ao princípio da indisponibilidade do interesse e dos bens públicos, o que requer a observância do devido processo legal tanto na constituição quanto na extinção de créditos tributários (artigo 141 do CTN). Isso significa que os atos praticados pelos

órgãos envolvidos devem ter a forma **prescrita em lei** ou, quando **não existir norma reguladora**, uma formalização mínima, como a existência de processo administrativo, a guarda de documentação comprobatória, a autorização do superior hierárquico (quando for o caso), a restrição e o controle de perfis de acesso a sistemas informatizados, dentre outros requisitos.

Como exemplo, um procedimento de cancelamento de crédito deve ser sempre iniciado com a abertura de processo administrativo, devendo este conter a documentação probatória da regularidade da extinção do crédito, a fundamentação legal, a autorização dos agentes competentes e a motivação para a prática do referido ato.

O controle externo financeiro, conduzido pelo Poder Legislativo e pelos tribunais de contas, visa preservar o erário, incluindo receitas, despesas e gestão de recursos públicos. O Tribunal de Contas da União tem competência para sustar atos administrativos diretamente.

É interessante saber a distinção entre controle interno e externo, com ênfase no julgamento das contas de administradores públicos, seguindo o princípio da simetria nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

No âmbito municipal, as contas do prefeito são julgadas pela Câmara Municipal, com o parecer do Tribunal de Contas tendo peso, mas podendo ser revogado pela Câmara.

A classificação do controle na administração pública, considera diferentes aspectos.

Quadro 1

Classificação do controle na administração pública	
Classificação quanto ao momento	<ul style="list-style-type: none"> a) Prévio: exercido antes do início ou conclusão do ato administrativo; b) Concomitante: realizado durante a execução do ato; c) Posterior: efetuado após a conclusão do ato, permitindo correções, declaração de nulidade ou revogação.
Classificação quanto à natureza	<ul style="list-style-type: none"> a) Legalidade: verifica se o ato está em conformidade com o ordenamento jurídico; a) Mérito: avalia a oportunidade e conveniência administrativas do ato, sendo discricionário.
Classificação quanto à extensão	<ul style="list-style-type: none"> a) Interno: exercido dentro do mesmo Poder, hierárquico ou não hierárquico. b) Externo: exercido por um Poder sobre os atos de outro Poder.
Classificação quanto ao órgão	<ul style="list-style-type: none"> a) Administrativo: controle interno realizado pelo próprio Poder, abrangendo aspectos de legalidade e mérito; b) Judicial: controle exercido pelo Poder Judiciário, focado na legalidade dos atos administrativos; c) Legislativo: fiscalização da administração pública pelo Poder Legislativo, envolvendo controle financeiro.

Fonte: Elaboração própria

2. Controles administrativos tributários

Os controles administrativos tributários referem-se às práticas e aos processos internos que uma administração tributária implementa para garantir o adequado cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes. Esses controles visam assegurar a eficiência na arrecadação, a conformidade com a legislação tributária e a prevenção de evasão fiscal. Alguns exemplos de controles administrativos tributários incluem:

Quadro 2

Estratégias de Controle na Administração Tributária	
Estratégias	Descrição
Fiscalização regular	Realização de auditorias e fiscalizações periódicas para verificar se os contribuintes estão cumprindo corretamente suas obrigações fiscais.
Monitoramento eletrônico	Utilização de sistemas informatizados para monitorar transações comerciais, movimentações financeiras e outras atividades que possam ter impacto tributário.
Emissão de documentos fiscais	Controle rigoroso sobre a emissão e recebimento de documentos fiscais, como notas fiscais, para garantir a transparência nas transações comerciais.
Análise de riscos	Identificação e avaliação de riscos fiscais associados a determinados setores econômicos, contribuintes ou tipos de transações.
Treinamento e capacitação	Investimento em treinamento para os funcionários da administração tributária, garantindo que estejam atualizados em relação às mudanças na legislação e capacitados para identificar irregularidades.
Comunicação e orientação	Estabelecimento de canais de comunicação eficientes para orientar os contribuintes sobre suas obrigações fiscais e esclarecer dúvidas, promovendo a conformidade voluntária.
Ações preventivas	Implementação de medidas preventivas para evitar a evasão fiscal, como a criação de mecanismos de denúncia de práticas irregulares.
Intercâmbio de informações	Cooperação e intercâmbio de informações entre diferentes órgãos governamentais e entidades para fortalecer o combate à sonegação e à fraude fiscais.

Fonte: Elaboração própria.

Esses controles visam não apenas à cobrança eficiente de tributos, mas também à promoção de um ambiente tributário justo, transparente e que incentive a conformidade voluntária por parte dos contribuintes.

3. Controles administrativos contábeis e financeiros

Os controles administrativos contábeis e financeiros na administração tributária são práticas e processos internos voltados para o gerenciamento eficaz das informações contábeis e financeiras relacionadas aos tributos. Esses controles são essenciais para garantir a correta apuração, registro e pagamento dos tributos devidos, promovendo a transparência e a conformi-

dade com as normas contábeis e fiscais. Aqui estão alguns aspectos-chave desses controles.

- 1. Registro contábil:** garantir que as transações financeiras e contábeis relacionadas aos tributos sejam corretamente registradas nos livros contábeis de acordo com as normas contábeis aplicáveis.
- 2. Conciliação de contas:** realizar conciliações regulares para garantir a consistência entre os registros contábeis, as declarações fiscais e os valores efetivamente pagos.
- 3. Análise de demonstrativos financeiros:** analisar periodicamente os demonstrativos financeiros para identificar possíveis discrepâncias, erros ou omissões que possam impactar a correta apuração dos tributos.
- 4. Controle de provisões fiscais:** estabelecer e monitorar provisões para contingências fiscais, considerando possíveis passivos tributários e a necessidade de adequada provisionamento contábil.
- 5. Planejamento tributário:** desenvolver estratégias e políticas de planejamento tributário que estejam alinhadas com as normas contábeis e fiscais, otimizando a carga tributária de maneira legal e ética.
- 6. Auditorias internas:** realizar auditorias internas nas áreas contábeis e financeiras para avaliar a conformidade com as políticas tributárias, identificar riscos e promover a melhoria contínua.
- 7. Gestão de riscos fiscais:** identificar e gerenciar proativamente os riscos fiscais associados às operações da empresa, implementando medidas preventivas e corretivas quando necessário.
- 8. Controle de créditos fiscais:** gerenciar de forma eficiente os créditos fiscais a que a empresa tem direito, considerando a legislação vigente e evitando perdas de oportunidades de compensação.
- 9. Treinamento e capacitação:** investir na capacitação da equipe contábil e financeira para assegurar que estejam atualizadas quanto às mudanças na legislação tributária e contábil.
- 10. Integração de sistemas:** integrar sistemas contábeis, financeiros e fiscais para garantir consistência e agilidade no acesso às informações relevantes para o cumprimento das obrigações tributárias.

Esses controles são fundamentais para evitar irregularidades, minimizar riscos fiscais, manter a conformidade com as normas legais e promover uma gestão tributária eficiente e transparente.

Síntese do Capítulo



A administração tributária compreende um conjunto de atividades destinadas à arrecadação e à fiscalização dos tributos, envolvendo gestão, controle e aplicação das normas tributárias. Sua importância no contexto da gestão pública está intrinsecamente ligada ao financiamento das políticas governamentais e à manutenção dos serviços públicos, sendo a principal fonte de receitas para o Estado.

A distinção entre Contabilidade Tributária e Auditoria Tributária destaca-se na ênfase da primeira em registrar e apurar tributos nas demonstrações contábeis, enquanto a segunda concentra-se na verificação de procedimentos fiscais e contábeis, visando identificar inconsistências e oportunidades de otimização.

O ciclo da Administração Tributária é composto por fases que vão desde a elaboração da legislação tributária até o monitoramento e a atualização constante dessa legislação. Esse ciclo visa garantir a conformidade tributária, desde o estabelecimento das normas até as efetivas arrecadação e destinação dos recursos.

No âmbito dos controles administrativos tributários, estratégias como fiscalização regular, monitoramento eletrônico, emissão de documentos fiscais e ações preventivas são essenciais para assegurar a eficiência na arrecadação e na prevenção de evasão fiscal.

Os controles administrativos contábeis e financeiros na administração tributária focam no gerenciamento eficaz das informações contábeis e financeiras relacionadas aos tributos. Eles incluem práticas como registro contábil, conciliação de contas, análise de demonstrativos financeiros, controle de provisões fiscais, planejamento tributário, auditorias internas e gestão de riscos fiscais.

Esses controles são cruciais para garantir a correta apuração, o registro e pagamento dos tributos devidos, promovendo a transparência, a conformidade com as normas contábeis e fiscais, além de uma gestão tributária eficiente e transparente.

Atividades de avaliação



1. Qual é o papel fundamental da Administração Tributária no contexto da gestão pública, e como sua eficiência impacta diretamente no financiamento das políticas governamentais e na manutenção dos serviços públicos?
2. Explique as principais diferenças entre Contabilidade Tributária e Auditoria Tributária, destacando como cada uma dessas áreas contribui para a gestão eficiente dos tributos. Como essas diferenças se refletem nas práticas de controle e conformidade tributária?

2

Capítulo

Competência Tributária

Objetivo

- Apresentar os deveres de instituir e arrecadar os tributos;
- Caracterizar a importância de se organizar e consolidar a legislação tributária;
- Apresentar os elementos necessários para se estruturar uma administração tributária.

Introdução

Neste capítulo apresentaremos que o estudo da instituição e da competência tributária é fundamental, pois o conhecimento desses aspectos é a base para a elaboração da legislação tributária. Compreender quais entidades têm a competência para instituir e cobrar impostos é crucial para o desenvolvimento de normas tributárias eficientes e claras.

O estudo da competência tributária também está relacionado à promoção da justiça fiscal. Compreender como os tributos são distribuídos pode levar a ajustes que busquem uma carga tributária mais justa e equitativa.

Portanto, o estudo da instituição e da competência tributária é crucial para o adequado funcionamento do sistema tributário, a prevenção de conflitos, a promoção do desenvolvimento econômico e a garantia de justiça fiscal.

1. Instituir e arrecadar os tributos de sua competência

Competência tributária é o poder que a Constituição Federal de 1988 atribui a determinado ente federado para que este institua um tributo, por meio de lei, descrevendo sua hipótese de incidência, sujeito ativo, sujeito passivo, base de cálculo e alíquota. Para que essa competência seja plena, cabe ao município instituir e arrecadar os tributos previstos na Constituição, bem como organizar sua legislação tributária. Conforme já referido, o artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dispõe que são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Segundo TCE/RJ (2012), a LRF alçou a receita ao mesmo patamar de importância da despesa, tornando a instituição, previsão e a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos entes da Federação requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal. Em caso de inobservância desse preceito no que se refere aos impostos, a LRF impõe que é vedada a realização de transferências voluntárias para tal ente federativo.

Para o contribuinte, a gestão tributária eficiente assegura a justiça fiscal e a equidade: o contribuinte se sente respeitado sabendo que todos pagam impostos de acordo com sua capacidade contributiva, sendo os inadimplentes inscritos em dívida ativa e sofrendo as penalizações previstas em lei.

Um sistema de tributação mal formulado ou desatualizado implica arrecadação insuficiente e com forte dependência de transferências constitucionais, legais e voluntárias, prejudicando a formulação e a execução de políticas públicas (TCU, 2022).

Para evitar impactos significativos na boa gestão fiscal, o primeiro passo envolve a efetiva arrecadação dos tributos, dando significado à justiça fiscal e criando fontes para financiamento da administração e de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Entes federativos competência para instituir os seguintes tributos. Não basta instituir esses tributos. É preciso fazer um desenho específico para cada um deles, levando em consideração as peculiaridades locais e a atividade econômica existente. O Ente Federativo deve também dotar sua administração tributária (ou equivalente) de instrumentos adequados para efetiva arrecadação, tratando os contribuintes com base no princípio da isonomia, previsto no artigo 150, II, da Constituição Federal.

A seguir, são relacionados alguns aspectos que devem ser observados quando da instituição dos tributos municipais, bem como aspectos sobre o imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), de competência da União, no caso de o município optar por realizar a sua fiscalização e cobrança.

2. Os tributos na visão do Código Tributário Nacional (CTN)

O sistema tributário nacional é regido pelo disposto na Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, em leis complementares, em resoluções do Senado Federal e, nos limites das respectivas competências, em leis federais, nas Constituições e em leis estaduais e em leis municipais.

Assim, tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (artgo 3º do CTN).

A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la: I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei; II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.

Segundo o CTN, os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria (artigo 5 do CTN). Segue quadro descritivo dos principais impostos no Brasil.

Quadro 3

Impostos, fato gerador e sujeito passivo		
Imposto	Fato gerador	Sujeito passivo
Imposto sobre a Renda (IR)	Recebimento de renda ou proventos de qualquer natureza	Pessoa física ou jurídica que aufera a renda
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	Industrialização de produtos	Contribuinte que realiza a industrialização
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	Realização de operações de crédito, câmbio e seguro, títulos e valores mobiliários	Tomador do crédito, adquirente de moeda estrangeira ou contratante do seguro
Imposto sobre Produtos Industrializados - Importação (II)	Importação de produtos estrangeiros	Importador
ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação)	Circulação de mercadorias, prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, ou comunicação	Qualquer das partes na operação: vendedor, comprador, prestador de serviço ou usuário do serviço de comunicação
IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores)	Propriedade de veículos automotores	Proprietário do veículo
IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana)	Propriedade de imóveis urbanos	Proprietário do imóvel
ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural)	Propriedade de imóveis rurais	Proprietário do imóvel rural
ITCD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos)	Transmissão de bens ou direitos por herança ou doação	Herdeiro ou donatário
ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis)	Transmissão onerosa de bens imóveis	Adquirente do bem imóvel
ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza)	Prestação de serviços constantes da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003	Prestador de serviços
COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social)	Faturamento da pessoa jurídica	Pessoa jurídica que auferir receitas constantes de sua atividade
PIS (Contribuição para o Programa de Integração Social)	Faturamento da pessoa jurídica	Pessoa jurídica que auferir receitas constantes de sua atividade
CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido)	Apuração do lucro líquido	Pessoa jurídica que apurar lucro

Fonte: Elaboração própria

Esse quadro fornece uma visão geral dos principais impostos federais, estaduais e municipais no Brasil, seus fatores geradores e os sujeitos passivos associados. É importante ressaltar que a legislação tributária está sujeita a alterações, e consultas regulares à legislação atualizada são essenciais para informações precisas.

3. Organizar a legislação tributária local

O Sistema Tributário Nacional é o conjunto de normas constitucionais de natureza tributária, inserido no sistema jurídico global, formado por um conjunto unitário e ordenado de normas subordinadas aos princípios fundamentais, reciprocamente harmônicos, que organiza os elementos constitutivos do Estado, que outra coisa não é senão a própria Constituição. O que existe, portanto, é um sistema parcial (sistema constitucional tributário) dentro de um sistema global (sistema constitucional) (Harada, 2021).

Em vista disso, cada Ente Federativo tem autonomia para organizar e legislar sobre os tributos de sua competência, podendo elaborar seu respectivo Sistema Tributário, tendo em vista que a competência para legislar em direito tributário é concorrente entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do artigo 24, I, da Constituição Federal.

O Código Tributário Nacional (CTN) estabelece, no artigo 194, que a legislação tributária regulará, em caráter geral, ou especificamente em função da natureza do tributo de que se tratar, a competência e os poderes das autoridades administrativas em matéria de fiscalização da sua aplicação.

A expressão “legislação tributária” compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes, conforme dispõe o artigo 96 do CTN.

O campo de atuação privativa da lei está delimitado no artigo 97 do CTN, compreendendo a instituição e a extinção de tributos, sua majoração ou sua redução; a definição do fato gerador, a fixação de alíquotas e da base de cálculo, a cominação de penalidades e as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários.

Como regra, a lei ordinária é o veículo legítimo à criação ou instituição do tributo e, por consequência, à sua eventual modificação ou revogação. Por isso, a competência tributária implica a competência para legislar, inovando o ordenamento jurídico, criando o tributo ou modificando sua expressão qualitativa ou quantitativa, respeitados, evidentemente, os balizamentos fixados na Constituição ou em outras normas que, nos termos de previsão constitucional,

fixem os limites do campo possível de ser submetido à incidência pela lei criadora do tributo (Amaro, 2021).

O Código Tributário Municipal é peça vital para a organização das ações tributárias dos municípios, uma vez que contém não apenas as obrigações dos contribuintes, mas trata também da fiscalização, da forma como os créditos tributários serão lançados, sua cobrança, além de medidas administrativas necessárias para atender o interesse da população.

Há necessidade da adequação do Código Tributário Municipal para que se torne não apenas um conjunto de regras de natureza fiscal, mas também seja orientado ao relacionamento com o cidadão, oferecendo os serviços necessários para cumprimento de suas obrigações tributárias.

A atualização da legislação é importante para a segurança jurídica tanto do contribuinte, no cumprimento de suas obrigações tributárias, quanto para a administração tributária, no que se refere à fiscalização, à constituição do crédito tributário, à inscrição em dívida ativa e à execução fiscal.

Dessa forma, considerando as garantias constitucionais aos cidadãos, principalmente as vedações ao poder de tributar, o segundo passo para uma boa gestão tributária é organizar e atualizar a legislação tributária local, devendo o município contar com um bom código tributário devidamente atualizado e consolidar a legislação anualmente.

4. Estrutura da Administração Tributária (AT)

A Administração Tributária está prescrita no Código Tributário Nacional, a partir do art. 194, e se divide em três capítulos sequenciais: fiscalização, dívida ativa e certidões.

Na maioria das vezes, a estrutura da Administração Tributária é composta pelos departamentos de fiscalização, de tributação e de arrecadação, que estão inseridos no Ente. Ao órgão compete executar a política fazendária municipal, estimulando a sociedade ao cumprimento da legislação tributária.

A fiscalização tributária é abordada como meio de identificar o cumprimento ou o descumprimento das obrigações tributárias, e não como aprofundamento dos procedimentos de fiscalização. É incontestável que essa atividade se reveste com o mais alto grau de envergadura para que seja assegurada a captação de recursos ao atendimento das necessidades públicas.

O art. 30, III, da Constituição Federal de 1988 fundamenta a atribuição conferida aos Municípios de fiscalizar tributos para que sejam instituídos e arrecadados. Outro artigo importante na fundamentação do poder fiscalizatório é o 194 do CTN, que se refere à competência das autoridades administrativas, e que é definida na legislação tributária.

Essa competência pode ser definida, genericamente, para cada unidade da Federação ou com relação a cada um dos tributos dessa entidade federativa. Assim, o dispositivo **em questão deixa a critério da legislação tributária dos entes federados a regulamentação das atividades fiscalizatórias** (Grifo nosso).

O poder dever da Administração Tributária relacionado à prática dos atos de fiscalização e lançamento tributário, e também o dever que este sujeito passivo possui de exercer a sua capacidade colaborativa com a fiscalização. A regra genérica está no CTN, a qual diz que se deve guardar pelo prazo prescricional, como preconiza o artigo 195.

A obrigação do contribuinte de exibir os livros fiscais abrange, também, a obrigação de apresentar todos os documentos de sustentação. Na [Súmula 439¹](#), o STF restringe a ação da fiscalização a determinados pontos que foram objeto da investigação.

Afirma Brasil (2019) que:

O parágrafo único do art. 195 CTN determina que o contribuinte preserve os livros de escrituração comercial e fiscal e os comprovantes dos lançamentos neles efetuados até que ocorra a prescrição dos créditos tributários decorrentes das operações a que se refiram. Dentre estes livros, estão o Livro Diário, em que é escriturada a posição diária de cada uma das contas contábeis, com seus respectivos saldos, o Livro Razão, utilizado para resumir ou totalizar, por conta ou subconta os lançamentos efetuados no Livro Diário, e o LALUR, livro de apuração do lucro real.

Ressalte-se que o não cumprimento da obrigação contida no parágrafo único anterior poderá acarretar a aplicação de multa, sem que ocorra impacto e prejuízo de apuração do tributo, e ainda o arbitramento por parte da fiscalização tributária. Todo e qualquer procedimento fiscalizatório possui prazos que variam de acordo com as características adotadas pelo ente federado, e é necessário que se documente o seu início.

O documento no qual se lavra o início da diligência fiscalizatória é denominado Termo de Fiscalização ou Termo de Início de Ação Fiscal (TIAF). O Termo de Fiscalização é um documento importante, principalmente quando se tratar de denúncia espontânea. Nesse caso, considera-se que, salvo disposição de lei em contrário, depois do Termo de Fiscalização, não há mais que se falar em denúncia espontânea, porque já é um procedimento administrativo tendente a apurar aquela irregularidade.

¹ A Súmula 439 do STF não deve ter a amplitude que alguns contribuintes esperam que ela tenha, porque a ação da fiscalização é legítima, não é um ato excepcional, que precise ser previamente notificado, e não há que se falar, portanto, em sigilo das informações fiscais contidas nos livros e nos documentos contábeis.

5. Organizar e estrutura a Administração Tributária

A Administração Tributária é responsável pela administração dos tributos de competência do respectivo ente federativo. É uma atividade financeira do Estado, exercida por órgãos da Administração Pública, relativa ao controle, à normatização, à fiscalização e à arrecadação tributária. É um procedimento que objetiva verificar o cumprimento das obrigações tributárias, realizar a cobrança do crédito tributário constituído e expedir as certidões relativas à situação fiscal do contribuinte (Harada, 2021).

Para fazer valer a competência tributária e efetivamente arrecadar os tributos de sua competência, o Ente federativo deve organizar e estruturar a administração tributária, bem como provê-la com pessoal concursado e capacitado.

A CF afirma, no inciso XXII do artigo 37, que as administrações tributárias são atividades essenciais ao funcionamento do Estado. Elas devem ser exercidas por servidores de carreiras específicas e terão recursos prioritários para a realização de suas atividades.

Dentre outras medidas, é importante que o Poder Executivo tome a iniciativa de regulamentar a Administração Tributária, por meio de normas que tratem de organização e regimento interno, estatuto de funcionários e instituição de carreiras (TCE/RJ, 2012).

A Administração Tributária é de vital importância para a Fazenda Pública, visto que a receita tributária deveria representar a principal fonte regular de receita pública. Para o efetivo desempenho dessa atividade, o poder tributante precisa de uma infraestrutura adequada em termos de pessoal e material. Assim além da definição das atribuições, a Administração Tributária deve ser dotada de material e recursos humanos adequados, em quantidade e qualidade suficientes para a realização de suas atividades. Atenção especial deve ser dada ao quantitativo de fiscais, uma vez que, como determina a CF, a fiscalização somente pode ser exercida por eles.

É evidente que, sem o quantitativo adequado de pessoal e de recursos materiais, não é possível realizar uma gestão eficiente da receita pública. Também, é importante que os agentes públicos envolvidos na gestão da receita recebam treinamento, capacitação e qualificação permanentes (TCE/RJ, 2012).

Uma boa infraestrutura administrativa é indispensável para a eficiente atuação do poder tributante, no sentido de maximizar a arrecadação tributária, coibindo prontamente a ação danosa dos sonegadores com o objetivo de conscientizar o contribuinte de que o pagamento de tributos é um dever de todos, na proporção de suas respectivas capacidades contributivas.

Uma administração tributária dinâmica, racional e eficiente conduzirá à redução de custos operacionais na arrecadação de tributos, concorrendo para a formação de uma conjuntura capaz de propiciar o alívio da pressão tributária que atinge níveis críticos na sociedade (Harada, 2021).

É claro que alguns municípios têm um órgão de administração tributária, mas não contam com infraestrutura necessária para o desempenho de suas funções, e há um número significativo de municípios que não contam com pessoal suficiente para o desempenho de suas competências tributárias.

Para dar maior eficiência na arrecadação de tributos, a Emenda Constitucional nº 42/2003 inseriu o inciso XXII ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988, considerando as administrações tributárias da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios como atividades essenciais ao funcionamento do Estado, a serem exercidas por servidores de carreiras específicas.

De acordo com o artigo 37, XVIII, da Constituição Federal, a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei. Segundo Roberto Adolfo Tauil, essa precedência refere-se aos princípios apresentados no Quadro 4.

Quadro 4:

Princípios da atuação da Administração Tributária	
Princípio	Explicação
Destinação regular de recursos orçamentários	Garante que a Administração Tributária tenha recursos orçamentários de forma regular para manter sua atuação e promover o aprimoramento da gestão.
Tramitação preferencial dos feitos fiscais	Assegura que os processos fiscais tenham um fluxo normal, sem retardamentos ou arquivamentos injustificáveis, garantindo celeridade nas ações fiscais.
Independência na fiscalização de contribuintes	Proporciona independência aos servidores na fiscalização de qualquer contribuinte, desde que observem o planejamento fiscal e os procedimentos formais.
Independência para exercer atos de competência	Garante autonomia para a Administração Tributária exercer seus atos de competência, incluindo vistorias, exame de documentos, lançamento de tributos e autuações, sem interferências políticas ou hierárquicas.
Recebimento de informações de interesse fiscal	Permite que a Administração Tributária receba informações relevantes de diversos setores, órgãos públicos, contribuintes e instituições financeiras, respeitando o princípio do sigilo fiscal.

Fonte: adaptado Roberto Adolfo Tauil

Esses princípios visam assegurar a eficiência, imparcialidade, independência e legalidade nas atividades da Administração Tributária, promovendo uma atuação transparente e justa no âmbito fiscal.

Para que o Ente federativo possa exercer com plenitude sua competência tributária, resultando na efetiva arrecadação do tributo, deverá ter, em seus quadros, setor de administração tributária, responsável pelo planejamento de

ações e exercício da atividade de fiscalização tributária, que deverá ser integrado por servidores de carreira específica e terão competência privativa para a constituição do crédito tributário.

Ainda conforme a Nota Técnica nº 0001/2018/COT, do MPSC, essa competência administrativa deve ser exercida com plenitude, ou seja, assumindo o planejamento e as ações de constituição do crédito de todos os tributos, não se admitindo a delegação da atividade para setores diversos.

Assim, o terceiro passo para a boa gestão tributária é contar com uma administração tributária forte, bem estruturada e com as competências necessárias definidas em lei municipal.

6. Carreira específica na Administração Tributária

A partir da inclusão do inciso XXII no artigo 37 da Constituição Federal, o constituinte derivado prescreveu às administrações tributárias a aplicação de recursos prioritários para a realização de suas atividades.

As administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

O legislador constitucional deixou a cargo da legislação infraconstitucional a definição das carreiras componentes da administração tributária a que se refere o inciso XXII do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, conforme voto proferido pelo ministro Edson Fachin no julgamento da ADI 4.883/MS pelo Supremo Tribunal Federal.

Com a Emenda Constitucional nº 42/2003, não restou dúvida sobre a vedação de terceirização na área tributária, pois os serviços de fiscalização, arrecadação e cobrança de tributos inserem-se no âmbito da administração tributária de cada ente federado, devendo ser executados exclusivamente por servidores efetivos organizados em carreiras específicas (auditores fiscais, inspetores fiscais, agentes de rendas, procuradores etc.).

Destaca-se que determinadas atividades administrativas podem ser realizadas por outros servidores. Contudo, as atividades relativas ao crédito tributário somente podem ser realizadas por servidores de carreira, conforme disposto no artigo 142 do Código Tributário Nacional.

Síntese do Capítulo



O capítulo destaca a competência tributária concedida pela Constituição Federal de 1988 aos entes federados, ressaltando a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao equiparar receita e despesa. Destaca-se a necessidade de uma gestão tributária eficiente para assegurar justiça fiscal e equidade, evitando impactos negativos de um sistema mal formulado. A legislação tributária local é considerada crucial, com o Código Tributário Nacional como base, delineando competências e poderes. A estruturação da Administração Tributária, incluindo fiscalização, dívida ativa e certidões, é enfatizada, com destaque para a importância de pessoal concursado e capacitado.

A organização e atualização do Código Tributário Municipal são apontadas como cruciais para segurança jurídica. Ressaltamos que a infraestrutura administrativa como indispensável para gestão tributária eficiente, além de abordar a importância de uma carreira específica, proibindo terceirização na área tributária e valorizando servidores efetivos.

Em suma, oferece uma visão completa sobre competência tributária, legislação, organização administrativa e valorização de carreiras para uma gestão tributária eficaz.

Atividades de avaliação



1. Acessar a administração tributária do seu Município e descrever a sua estrutura administrativa, a norma instituidora e responder se essa é adequada e respeita os preceitos da Carta Magna e a legislação tributária.

Capítulo

3

**Arrecadação e
Gestão de Tributos**

Objetivo

- Apresentar as atividades de fiscalização tributária, abrangendo todo o ciclo de arrecadação e recolhimento dos tributos.

Introdução

O recolhimento de tributos depende, em certa medida, da atuação da administração fiscal, especialmente se considerarmos que certas exações somente se tornam exigíveis a partir de um ato específico da autoridade fiscal, que é o lançamento do crédito tributário. Por outro lado, para prevenir ou combater a sonegação, faz-se necessário um permanente trabalho de fiscalização. Inúmeras outras tarefas permeiam a atuação das autoridades fiscais na sua função burocrática, de controle, de orientação, de relacionamento com o sujeito passivo, com a rede arrecadadora, com outros órgãos públicos etc. (Amaro, 2021).

Assim, para que a gestão tributária seja eficiente, é necessária a regulação das atividades de fiscalização, o controle da dívida ativa e dos benefícios de natureza tributária.

1. Atividades de fiscalização tributária

Conforme mencionado, o artigo 194 do Código Tributário Nacional dispõe que a legislação tributária regulará, em caráter geral, ou especificamente em função da natureza do tributo de que se tratar, a competência e os poderes das autoridades administrativas em matéria de fiscalização da sua aplicação.

A ausência de fiscalização é extremamente preocupante, pois a chamada presença fiscal contribui para o aumento do cumprimento voluntário das obrigações tributárias, ao elevar a percepção de risco por parte dos contribuintes (TCU, 2022).

Por outro lado, para garantia às partes durante o procedimento de auditoria (autoridade tributária, contribuinte, responsável ou terceiros), faz-se necessária a emissão de documentação de início e fim da fiscalização, me-

diante termo próprio: “a autoridade administrativa que proceder ou presidir a quaisquer diligências de fiscalização lavrará os termos necessários para que se documente o início do procedimento, na forma da legislação aplicável, que fixará prazo máximo para a conclusão daquelas”. (Artigo 196 do CTN).

A administração tributária tem a faculdade de identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte para conferir que os impostos tenham efetivamente caráter pessoal e sejam graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, conforme dispõe o artigo 145, § 1º, da CF/1988:

Art 145 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1.º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2.º As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Estão sujeitos à fiscalização tributária ou previdenciária quaisquer livros comerciais, limitado o exame aos pontos objeto da investigação, de acordo com a Súmula nº 439 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Conforme outro entendimento do STF, a Lei Complementar nº 105/2001 possibilitou o acesso a dados bancários pelo Fisco, para identificação, com maior precisão, por meio de legítima atividade fiscalizatória, do patrimônio, dos rendimentos e das atividades econômicas do contribuinte.

Destaca-se, também, a possibilidade de aplicação de multa punitiva para descumprimento voluntário das obrigações tributárias, tendo como limite o valor da obrigação tributária:

A multa punitiva é aplicada em situações nas quais se verifica o descumprimento voluntário da obrigação tributária prevista na legislação pertinente. Trata-se da sanção prevista para coibir a prática de ilícitos tributários. Nessas circunstâncias, conferindo especial relevo ao caráter pedagógico da sanção, que visa desestimular a burla à atuação da administração tributária, deve ser reconhecida a possibilidade de aplicação da multa em percentuais mais rigorosos. O STF vem adotando como limite para multa punitiva o valor devido pela obrigação principal (RE 602.686 AgR-segundo, rel. min. Roberto Barroso, j. 9-12-2014, 1ª T, DJE de 5-2-2015)

2. Gestão tributária e direito creditório

A maior parte dos créditos tributários a receber (tributos em cobrança) são decorrentes de lançamentos de impostos e contribuições e, salvo algumas exceções relativas às taxas, são administrados pelo Ministério da Fazenda.

A Receita Federal do Brasil (RFB) é responsável pela administração dos tributos de competência da União, inclusive os relativos à seguridade social e aqueles incidentes sobre o comércio exterior. Quando créditos tributários são constituídos, mas não arrecadados até a data de vencimento, a RFB realiza cobrança administrativa. Se o contribuinte não efetuar o recolhimento mesmo após a cobrança administrativa pela RFB, os créditos tributários são inscritos em dívida ativa, passando à gestão da PGFN.

Caso o contribuinte pague à União, indevidamente ou em valor maior que o devido, tributo ou contribuição administrada pela RFB e deseje utilizar os créditos desse tributo para compensar débitos próprios, pode apresentar pedido de restituição e declaração de compensação. Enquanto na restituição há devolução do valor pago a maior ou indevidamente, na compensação o valor pago a maior ou indevidamente é utilizado para compensar tributos devidos, vencidos ou vincendos.

3. Inscrição e cobrança da dívida ativa tributária

A Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, conforme previsto no artigo 39, § 2º, da Lei nº 4.320, de 17/03/1964.

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Já o artigo 201 do Código Tributário Nacional (CTN) dispõe que constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular (artigo 201 do CTN).

O crédito tributário não pago será registrado em dívida ativa no prazo estipulado na legislação correspondente. A autoridade fiscal poderá registrar o crédito tributário em dívida ativa imediatamente a partir da comprovação do inadimplemento do contribuinte. A inscrição em dívida ativa torna possível a executoriedade do crédito tributário, mediante a cobrança judicial ou administrativa. Autoriza igualmente a aplicação de todas as restrições decorrentes da presença de indébito tributário, tal como a restrição de crédito público ou sua inabilitação, impossibilidade de contratar com a administração pública, impossibilidade de expedição de Certidão Negativa de Débito (CND), entre outros (Caliendo, 2021).

Os Entes federativos não podem se esquecer dos estoques da dívida ativa tributária e não tributária que estão tomando grandes proporções e revelam a verdadeira receita devida ao ente (Jesus; Rocha, 2015).

Destaca-se que, com o advento da Emenda Constitucional nº 42/2003, não se mostra possível a terceirização do serviço de cobrança da dívida ativa pelos municípios, devendo a atividade ser atribuída a servidor da carreira específica. No entanto, a maioria dos entes federados tem baixíssimo índice de recuperação da dívida ativa, havendo necessidade da instituição de mecanismos para sua recuperação.

Síntese do Capítulo



O capítulo aborda diversos aspectos relacionados à fiscalização e à gestão tributária. Destacam-se a competência e os poderes das autoridades administrativas, conforme o artigo 194 do Código Tributário Nacional (CTN), e a importância da fiscalização para aumentar o cumprimento voluntário das obrigações tributárias. O processo de fiscalização deve ser documentado, desde o início até a conclusão, de acordo com o artigo 196 do CTN.

Abordamos a faculdade da administração tributária de identificar o patrimônio, rendimentos e atividades econômicas do contribuinte para graduar os impostos conforme a capacidade econômica, conforme o artigo 145, § 1º, da Constituição Federal. Explora ainda que a gestão tributária e o direito creditório, destacando a administração dos créditos tributários pela Receita Federal e a cobrança administrativa. Em casos de não pagamento, os créditos são inscritos em dívida ativa, gerindo pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). O contribuinte pode solicitar restituição ou compensação de tributos pagos indevidamente.

A seção sobre a inscrição e a cobrança da dívida ativa tributária destaca a definição da Dívida Ativa Tributária, o registro do crédito não pago e a executividade da cobrança judicial ou administrativa. Ressaltamos a importância de ações efetivas para lidar com a crescente dívida ativa dos entes federativos, especialmente após a Emenda Constitucional nº 42/2003, que proíbe a terceirização do serviço de cobrança da dívida ativa pelos municípios. A baixa recuperação da dívida ativa é mencionada, indicando a necessidade de implementação de mecanismos para sua recuperação.

Atividades de avaliação



Acesse o portal da transparência do seu município para verificar o valor da Dívida Ativa Tributária e Administrativa nos últimos três anos. Observe se há uma tendência de aumento ou diminuição nos valores.

Capítulo

4

**Tecnologia da
Informação Tributária**

Objetivo

- Apresentar os mais diversos usos de Tecnologia de Informação e Comunicação relacionadas à administração tributária.

Introdução

A Tecnologia da Informação (TI) na administração pública refere-se à aplicação de sistemas, *softwares*, *hardware* e infraestrutura tecnológica para melhorar a eficiência, eficácia e transparência dos processos governamentais.

Sua importância na administração pública é significativa, e diversos benefícios estão associados à sua adoção. Aqui estão alguns pontos-chave:

- **Agilidade e eficiência:** a TI permite automação de processos, reduzindo o tempo necessário para a execução de tarefas e melhorando a eficiência operacional. Isso agiliza a prestação de serviços públicos.
- **Transparência:** a implementação de sistemas de TI contribui para a transparência na gestão pública, disponibilizando informações relevantes para os cidadãos. Portais de transparência *on-line*, por exemplo, permitem o acesso fácil a dados orçamentários, gastos e atividades governamentais.
- **Tomada de decisão baseada em dados:** a TI fornece ferramentas para coleta, processamento e análise de dados. Isso possibilita uma tomada de decisão mais informada, baseada em evidências e dados concretos.
- **Redução de custos:** a automação de processos e a otimização de operações por meio da TI podem resultar em redução de custos operacionais, tornando a administração pública mais eficiente no uso dos recursos disponíveis.
- **Atendimento ao cidadão:** sistemas *on-line* e aplicativos podem ser implementados para melhorar o atendimento ao cidadão. Agendamento eletrônico, formulários *on-line* e sistemas de suporte ao cliente são exemplos que proporcionam maior comodidade aos cidadãos.
- **Segurança da informação:** a TI desempenha um papel crucial na proteção e segurança dos dados governamentais. Sistemas de segurança, firewalls e práticas de criptografia ajudam a prevenir acessos não autorizados e vazamentos de informações sensíveis.

- **Modernização dos serviços:** a incorporação de tecnologias inovadoras permite a modernização dos serviços públicos. Exemplos incluem sistemas de e-governança, identificação biométrica, pagamentos eletrônicos, entre outros.
- **Monitoramento e avaliação de desempenho:** a TI facilita o monitoramento em tempo real e a avaliação do desempenho de programas governamentais. Isso possibilita ajustes rápidos e garante que os objetivos sejam alcançados de maneira eficaz.
- **Participação cidadã:** a implementação de plataformas *on-line* e redes sociais pode promover uma maior participação dos cidadãos na tomada de decisões, proporcionando um canal para expressar opiniões, sugestões e críticas.
- **Inovação contínua:** a TI é um campo em constante evolução. Manter-se atualizado com as últimas tecnologias permite à administração pública adotar práticas inovadoras para melhorar constantemente seus processos e serviços.

Em resumo, a Tecnologia da Informação desempenha um papel fundamental na modernização, na eficiência e na transparência da administração pública, proporcionando benefícios tanto para os órgãos governamentais quanto para os cidadãos.

Os sistemas informatizados específicos de apoio também são elementos importantes na gestão da receita. Estes sistemas são, de modo geral, adquiridos de terceiros. Neste caso, deve-se ter em mente que cada município tem sua legislação fiscal própria e que o *software* deve ser customizado, adequando-se suas ferramentas às normas locais.

Nesse sentido, é interessante que se observe a elaboração do projeto básico de contratação do serviço, lembrando sempre de garantir contratualmente a propriedade do banco de dados do sistema, exigindo que este seja estruturado em um formato universal, facilitando a migração de *softwares*, caso necessário (TCE/RJ, 2012).

O sistema informatizado deve ser capaz de gerar relatórios gerenciais úteis, a fim de proporcionar efetivo auxílio à administração tributária, como, por exemplo, relatórios de controle de inadimplentes, de controle de parcelamentos, de controle de ajuizamentos de execuções fiscais, de controle da arrecadação amigável/judicial, de controle de cancelamentos (indicando o motivo de extinção do crédito), dentre outros.

A fim de que a norma contida no art. 11 da LRF c/c o princípio da eficiência seja atendido, a Administração deve implantar, em conjunto com a NFS-e, medidas de controle e boas práticas, tais como:

- promover fiscalização nos contribuintes que deixem de emitir a NFS-e por um determinado período, inferior ao prazo decadencial de 5 anos, a fim de detectar o fim das atividades ou a sonegação do ISS;
- instituir acompanhamento periódico dos contribuintes obrigados à emissão de NFS-e, de modo a identificar queda acentuada no montante de operações mensais ou outras alterações que indiquem a possibilidade de evasão fiscal;
- monitorar os contribuintes desobrigados da emissão da NFS-e, instituindo, se for o caso, alguma obrigação acessória alternativa (exemplo: declaração de serviços prestados);
- promover treinamento aos usuários dos sistemas informatizados da Fazenda.
- adequar o CTM à CF, LCF 101/00, LCF 116/03 e demais LCFs de natureza tributária;
- realizar recadastramento mobiliário: possuir um cadastro de contribuintes atualizado, inserindo diferentes situações cadastrais como contribuinte ativo, em regime de estimativa, sociedade uniprofissional, inscrito no Simples Nacional, paralisado, suspenso de ofício, cancelado de ofício, pedido de baixa etc.;
- intensificar a fiscalização para identificação de estabelecimentos clandestinos;
- implantar controle de acompanhamento dos maiores contribuintes;
- desenvolver um planejamento de fiscalização, bem como adotar documentos que formalizem a origem da fiscalização (atendimento ao princípio da eficiência);
- observar todas as formalidades na lavratura dos documentos fiscais (identificação completa do servidor competente, fundamentação legal);
- utilizar sistemas informatizados para registrar e emitir todos os documentos, informações e resultados das ações fiscais realizadas, de modo a possibilitar o acompanhamento do gestor sobre os atos de fiscalização, além de reduzir a incidência de erros;
- utilizar o instituto da substituição tributária para as empresas intensivas em tomar serviços, a fim de melhorar o controle sobre os serviços tomados de empresas domiciliadas fora do município;
- aumentar o quadro de fiscais e compatibilizar sua remuneração com a importância do cargo, observando os limites constitucionais e legais.

1. Uso de TIC pelos governos

O governo é um ator central na rede social de um país. Seus movimentos em relação ao uso de tecnologia e SI, ou a sua hesitação, têm implicações sociais relevantes. Assim, a legislação implementada, a definição de políticas tecnológicas e de inovação, o estabelecimento de padrões nacionais e/ou a

adequação a internacionais, os projetos e políticas de implementação de infraestrutura, combinados à prática cotidiana de tecnologia pelas esferas de governo, configuram a particular sociedade da informação que o Brasil constrói.

A implantação de tecnologia no governo e na sociedade em geral como um processo de intervenção transformadora do meio técnico-organizacional associado a movimentos políticos e econômicos global (TCU, 2022).

Governança eletrônica ou e-governança proposta pela Unesco (2005) parte do conceito de governança, que se refere ao exercício de autoridade política, econômica e administrativa nos assuntos de um país, incluindo a articulação dos cidadãos para defesa de seus interesses e o exercício de seus direitos e de suas obrigações.

A governança é a melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das tecnologias de informação e comunicação, onde prevê melhoria na prestação de serviços ao cidadão, que possibilita maior e mais ativa participação deste, pelo uso das tecnologias de informação e comunicação no processo democrático.

Os avanços nas TIC e a Internet abriram oportunidades para transformar o relacionamento entre o governo e cidadãos, contribuindo para alcançar os objetivos da boa governança. E, certamente, a revisão e o melhoramento de processos internos na gestão pública para o atendimento produzem menores custos, mais transparência, melhores controles, características estas ligadas à e-administração pública (TCU, 2022).

No âmbito público, a aplicação de tecnologias na atuação estatal visa à melhor gestão dos serviços e da gestão pública em geral. Essa atuação, comumente designada por “e-Governança” tem como áreas.

- (i) a e-Administração Pública, que pressupõe a melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das TICs;
- (ii) os e-Serviços Públicos, que têm como objetivo a melhoria na prestação de serviços ao cidadão; e
- (iii) a e-Democracia, que visa maior e mais ativa participação do cidadão, por meio do uso das tecnologias de informação e comunicação no processo democrático.

Portanto, a partir das TICs em um ambiente público digital, tem-se que a inovação tecnológica deve fomentar a melhoria na prestação de serviços públicos (e-Serviços Públicos) a todos os cidadãos, sem que haja privilégios no atendimento, pois comporta uma dimensão de democracia e respeito à cidadania (Cunha; Miranda, 2013).

Assim, as tecnologias são fundamentais para o desenvolvimento e apoio na implementação de políticas sociais e na interação eficiente entre os entes da federação, facilitando processos de comunicação.

A facilidade de gestão provida pelas TICs contribui no gerenciamento das atividades de programas sociais, viabilizando a melhor organização de políticas públicas e prestação de serviços públicos, inclusive com vistas a auxiliar o desenvolvimento de mecanismos de avaliação, participação e monitoramento pelos cidadãos (Ribeiro *et al.*, 2018), impulsionando o crescimento do controle social.

Na área da administração tributária, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) são amplamente utilizadas para aprimorar a eficiência, a transparência e a eficácia dos processos.

Aqui estão alguns exemplos de TIC aplicadas na administração tributária:

- 1. Sistemas integrados de gestão tributária:** plataformas de *software* que integram diversas atividades tributárias, como arrecadação, fiscalização, emissão de documentos fiscais, controle de créditos tributários e acompanhamento de processos.
- 2. Software de declaração eletrônica:** plataformas *on-line* que permitem que os contribuintes façam suas declarações fiscais eletronicamente, facilitando o processo e reduzindo erros.
- 3. Nota Fiscal Eletrônica (NF-e):** substituição das notas fiscais em papel por versões eletrônicas, agilizando o processo de emissão, recebimento e controle fiscal.
- 4. SPED (Sistema Público de Escrituração Digital):** conjunto de documentos fiscais eletrônicos que simplificam e padronizam a prestação de informações ao Fisco, otimizando a fiscalização.
- 5. Dossiê Digital de Atendimento (DDA):** ferramenta que permite o armazenamento e a consulta *on-line* de documentos fiscais, facilitando auditorias e inspeções.
- 6. Portal do contribuinte:** plataforma *on-line* que possibilita aos contribuintes acessarem informações sobre suas obrigações fiscais, débitos, e realizarem consultas e regularizações.
- 7. Big Data e Analytics:** utilização de ferramentas analíticas para processar grandes volumes de dados e identificar padrões, facilitando a identificação de sonegação fiscal e otimizando a alocação de recursos.
- 8. Sistemas de monitoramento em tempo real:** uso de tecnologias para monitorar em tempo real as transações financeiras e movimentações comerciais, permitindo a detecção rápida de irregularidades.
- 9. Sistemas de pagamento eletrônico de tributos:** facilitação do pagamento de tributos *on-line*, proporcionando conveniência aos contribuintes e agilizando o processo de arrecadação.

- 10. Biometria e autenticação digital:** implementação de tecnologias biométricas e assinaturas digitais para garantir a autenticidade e segurança nas transações fiscais.
- 11. Plataformas de educação fiscal on-line:** desenvolvimento de cursos e materiais educativos sobre tributação disponíveis *on-line*, promovendo a conscientização e o entendimento das obrigações fiscais.
- 12. Sistemas de auditoria eletrônica:** utilização de *softwares* para automatizar processos de auditoria, identificando padrões e inconsistências nos dados fiscais.

Essas tecnologias não apenas simplificam os processos administrativos, mas também contribuem para a redução de fraudes, sonegação fiscal e melhorias na relação entre os órgãos governamentais e os contribuintes.

Síntese do Capítulo



O capítulo destaca a importância da Tecnologia da Informação (TI) na administração pública, ressaltando seus benefícios, como agilidade, transparência, tomada de decisões baseada em dados, redução de custos e melhoria no atendimento ao cidadão. Além disso, menciona o uso específico de TIC na administração tributária, abrangendo desde sistemas integrados de gestão tributária até ferramentas como biometria e auditoria eletrônica.

Essas tecnologias visam otimizar processos, aumentar a eficácia na arrecadação e fortalecer a relação entre órgãos governamentais e contribuintes, destacando a importância contínua da inovação tecnológica na administração pública.

Atividades de avaliação



Compartilhar a experiência pessoal relacionada à utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na área da administração tributária. Essa experiência foi benéfica ou não? De que modo?

Referências



- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Código tributário nacional**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 69 p.
- BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. 4. ed. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação, 2005. 78 p.
- BRASIL. **10 passos para aprimoramento da gestão tributária**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria-geral de Controle Externo, 2022. 64 p.
- BRASIL. **Gestão tributária federal: conclusões técnicas dos trabalhos realizados na gestão tributária federal**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria-geral de Administração, 2021. 42 p.
- BRASIL. **Gestão tributária federal**. Brasília: ENAP, Diretoria de Educação Continuada, Seleção, Formação e Certificação de Competências, Escola Nacional de Administração Pública. 2019. 31 p.
- BRASIL. **Auditoria governamental**. Tribunal de Contas da União; Conteudistas: Antônio Alves de Carvalho Neto, Carlos Alberto Sampaio de Freitas, Ismar Barbosa Cruz, Luiz Akutsu; Coordenador: Antônio Alves de Carvalho Neto. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2011. 355 p.
- CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Auditoria fiscal e tributária**. Saraiva Educação SA, 2015.
- CUNHA, M. A.; MIRANDA, P. O uso de TIC pelos Governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações & Sociedade**, América do Norte, 20, out. 2013. 2013.
- RIO DE JANEIRO. **Gestão da receita municipal**. Contribuições das auditorias da receita do TCE-RJ / Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2012. 28 p.
- SILVA, Lino Martins da. Auditoria das receitas públicas: análise crítica e contribuição. **Pensar Contábil**, v. 7, n. 30, 2008.

Apêndice

Ações administrativas tributárias

A.1 Competência Tributária

Atividades	Riscos	Controle
<p>1. Propiciar a arrecadação de tributos municipais através da previsão destes (ITBI, ISS, IPTU, Taxas, Contribuição de Melhoria e COSIP);</p> <p>2. Organizar as atividades tributárias municipais de acordo com particularidades locais (atividades econômicas relevantes, estrutura administrativa do Município, etc.);</p> <p>3. Fazer previsão das obrigações tributárias acessórias; da fiscalização tributária; a forma dos lançamentos de créditos tributários e sua cobrança; substituição tributária; da Nota Fiscal Eletrônica; do processo administrativo tributário; da inscrição de créditos tributários em dívida ativa; e das providências administrativas 5. para a promoção de execução fiscal;</p> <p>4. Consolidar as Leis que regulam os tributos municipais;</p> <p>5. Permitir e facilitar a consulta e entendimento da regulamentação de cada tributo municipal;</p> <p>6. Atualização monetária das bases de cálculo dos tributos municipais e do conjunto de valores unitários de terreno (m²), índices e parâmetros aplicáveis a uma mesma região para fins de determinação do valor venal;</p>	<p>1. Não existir lei que disponha acerca do Sistema Tributário Municipal;</p> <p>2. Não previsão de tributos de competência Municipal;</p> <p>3. CTM em desacordo com estrutura administrativa do Município (A maioria dos CTM foi resultado de aprovação de modelos pré-concebidos que não contemplam as características individuais dos municípios, especialmente dos menores. A atribuição de competência funcional para exercer fiscalização, fazer lançamento de crédito tributário, proceder ao processo administrativo tributário e a inscrição em dívida ativa não pode ser igual em municípios com estruturas administrativas distintas.);</p> <p>4. Ausência de atualização do CTM e de compilação de acordo com novas leis publicadas;</p> <p>5. CTM não publicado e que contenha dispositivos contrários às regras gerais e as outorgas de competências estabelecidas pela CF/88, CTN, legislação federal complementar, CE/89, Lei Orgânica municipal ou jurisprudência pacificada;</p> <p>6. Existência de leis esparsas regulamentando um mesmo tributo, dificultando o entendimento pelos aplicadores e contribuintes;</p> <p>7. Ausência de compilação das leis de acordo com novas atualizações;</p> <p>8. Ausência de PGV, de previsão legal que estabeleça a revisão periódica da PGV e da atualização da base de cálculo da PGV em índices superiores aos oficiais através de ato infralegal (exige-se lei neste caso - Súmula 160 do STJ);</p> <p>9. Ausência de atualização monetária;</p>	<p>1. Constante análise dos dispositivos pela Procuradoria Jurídica;</p> <p>2. Ações de contribuintes em face da legislação municipal;</p> <p>3. Controle Interno do Município;</p> <p>4. Controle contínuo da atualização monetária dos valores de IPTU e de ISS;</p>

A.2 Estrutura da Administração Tributária

Atividades	Riscos	Controle
<ol style="list-style-type: none"> 1. Conceder benefícios fiscais; 2. Disponibilizar servidores adequados à atuação de fiscalização tributária municipal; 3. Possibilitar que o servidor investido no cargo da área tributária possua legitimidade para o exercício das respectivas atribuições legais; 4. Disponibilizar mão de obra necessária à maximização da arrecadação tributária municipal; 5. Instituir o cargo de fiscal de tributos como carreira de estado; 6. Aferir se os agentes fiscais do município exercem atividades que não estejam relacionadas às áreas de arrecadação, fiscalização, cobrança e inscrição dos tributos; 7. Incentivar a qualificação intelectual e a atuação dos seus agentes fiscais; 8. Aferir se o quantitativo de agentes fiscais do município está devidamente instituído e distribuído de forma eficiente dentro da estrutura administrativa; 9. Remunerar de forma diferenciada o cargo de fiscal de tributos para estimular a sua permanência e exercício contínuo; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Isenção de caráter individual concedida sem formalização de requerimento através de processo administrativo em que o interessado faça prova do preenchimento das condições e requisitos previstos em lei, em que haja despacho da autoridade (declaratório); 2. Análise inadequada ou insuficiente da comprovação dos requisitos para obtenção do incentivo fiscal; 3. Ausência de comprovação do preenchimento das condições exigidas para a concessão de isenção onerosa; 4. Ausência de cargos de fiscal de tributos de nível superior na legislação municipal; 5. Cargos de fiscal de tributos existentes na legislação municipal, porém sem expressa previsão de atribuições/ou com atribuições previstas em ato infralegal ou / e que extrapolam as atividades de fiscalização tributária; 6. Ausência de provimento da carreira específica de fiscalização prevista em lei e de suas atribuições legais dos cargos da administração tributária; 7. Inexistência de carreira efetiva de procurador municipal; 8. Não provimento dos cargos efetivos de Procurador Municipal; 9. Exercício das atribuições típicas do cargo de procurador municipal e dos cargos de fiscal de tributos por servidores comissionados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Constante análise dos dispositivos pela Procuradoria Jurídica; - Controle Interno do Município; - Constante análise da legislação municipal e suas atualizações, em especial na estrutura administrativa da Procuradoria Municipal e suas possíveis alterações ligadas ao Setor de Tributação.

A.3 Arrecadação e Gestão Tributária

Atividades	Riscos	Controle
<p>1. Verificar se a Administração Tributária possui viatura própria ou prioritária para o desempenho de suas atividades;</p> <p>2. Verificar se a Administração tem disponibilizado cursos de capacitação aos servidores que atuam na Administração Tributária;</p> <p>3. Verificar se os servidores que atuam na Administração Tributária foram capacitados e mantém domínio sobre o Sistema gerencial disponibilizado para exercício das atividades;</p> <p>4. Verificar se os servidores da Administração Tributária, a fim de que os mesmos atestem o nível de capacitação ao qual foram sujeitos pela Administração, tanto quanto a matéria de atuação, quanto pelo sistema informatizado utilizado diariamente;</p> <p>5. Verificar se há servidor cuja lotação legal é na Administração Tributária, mas que estejam atuando em outra função no mesmo município ou cedido a outro órgão externo;</p> <p>6. Verificar se há servidores cujos cargos não possuem atribuições compatíveis com a Administração Tributária, mas atuando nesta;</p> <p>7. Verificar se os órgãos da Administração Tributária têm desenvolvido periodicamente todas as atribuições necessárias ao bom funcionamento da arrecadação;</p> <p>8. Verificar se os gastos realizados em favor da modernização e aparelhamento Administração Tributária estão sendo registrados corretamente;</p> <p>9. Identificar na Lei Orçamentária se o município tem previsto recursos específicos a Administração Tributária;</p> <p>10. Verificar o Planejamento e da Execução das ações de Fiscalização de ISS, ITBI, IPTU e taxas visando à maximização da sua efetiva arrecadação;</p> <p>11. Analisar o relatório detalhado de arrecadação tributária do município e verificar se todas as taxas regularmente instituídas pela lei municipal estão sendo arrecadadas. Caso contrário, questionar a administração sobre a prestação efetiva do serviço referente ao fato gerador da taxa;</p> <p>12. Verificar no relatório de arrecadação do último exercício se o município arrecadou valores correspondentes a respectiva taxa;</p>	<p>1. Ausência de regulamentação da AT;</p> <p>2. Não priorização de recursos à AT;</p> <p>3. Ausência de previsão orçamentária quanto a recursos específicos para AT;</p> <p>4. Registro irregular da execução de despesas com modernização e aparelhamento da administração tributária;</p> <p>5. Inexistência de fiscalização e monitoramento da arrecadação de tributos da AT no Município;</p> <p>6. Inexistência de fiscalizações nas instituições bancárias, de contribuintes de construção civil, sobre tomadores de serviços, na condição de responsáveis tributários, sobre empresas submetidas ao Simples Nacional, dos cartórios domiciliados no município;</p> <p>7. Inexistência de penalização dos contribuintes por descumprimento de obrigações tributárias;</p> <p>8. Inexistência de planejamento de fiscalizações dos tributos AT, de instrumento legal de autorização para realização de uma fiscalização, e do termo de Início da Ação Fiscal;</p> <p>9. Inexistência de acompanhamento de resultados das ações fiscais.</p> <p>10. Ausência de legislação que institua obrigação acessória;</p> <p>11. Não cumprimento da legislação instituída.</p> <p>12. Inexistência de procedimento de fiscalização do ITBI que consista no confronto da base de cálculo declarada pelo contribuinte com o valor de mercado do imóvel;</p> <p>13. Cobrança ilegal de taxa de limpeza urbana (pública), de taxa de manutenção de calçamento (vias, asfaltamento), de taxa de iluminação pública;</p> <p>14. Ausência de cobrança de taxa;</p> <p>15. Inexistência de rotinas sistemáticas de cobrança administrativa de créditos tributários;</p> <p>16. Ausência de controle gerencial sobre o resultado da cobrança;</p>	<p>Constante análise da Legislação Municipal e suas atualizações, da Execução Orçamentária e da Organização da Administração Tributária.</p> <p>Constante análise da Legislação Municipal e suas atualizações e dos Planos de Fiscalização Tributária do Município e sua respectiva Execução.</p> <p>Constante análise da Legislação Municipal e suas alterações e dos Relatórios de Arrecadação.</p> <p>Constante análise das Normas que estabelecem a competência e as formas da cobrança administrativa, da Rotina de procedimentos adotada na cobrança administrativa, da Legislação Municipal que concede anistia de multas e juros.</p> <p>Constante da Norma que estabelece o procedimento de execução fiscal;</p> <p>Constante das Normas que estabelecem a concessão dos parcelamentos (formas, prazos, valor mínimo e quantidade máxima de parcelas).</p> <p>Constante da Norma que estabelece a obrigatoriedade de cobrança de créditos tributários;</p>

Atividades	Riscos	Controle
<p>13. Verificar a implementação e a adoção de procedimentos Cobrança administrativa de créditos tributários maximizando a eficiência nas recuperações dos créditos de acordo com a legislação aplicável;</p> <p>14. Verificar a existência de legislação específica sobre parcelamento e se a concessão de parcelamento está sendo efetivada mediante processo administrativo ou similar;</p> <p>15. Verificar se a autoridade competente autorizou a concessão do parcelamento, emitindo manifestação expressa (assinatura) nas amostras selecionadas anteriormente;</p> <p>16. Verificar a existência de rotina administrativa que ateste a titularidade da dívida cujo parcelamento foi solicitado, conflitando a origem do débito e seu devedor com os documentos do solicitante;</p> <p>17. Verificar se o termo de parcelamento consta o termo de confissão de dívida, assinado pelo contribuinte responsável;</p> <p>18. Verificar nos termos de parcelamento das amostras selecionadas se foi concedido número de parcelas superior ao disposto em lei;</p> <p>19. Verificar nos termos de parcelamento da amostra selecionada se o valor da parcela concedida foi inferior ao limite mínimo fixado em lei;</p> <p>20. Verificar se os valores de atualização monetária, multa ou outros acréscimos legais foram computados no cálculo do parcelamento;</p> <p>21. Verificar se foram observadas medidas de restrição nos casos de reparcelamento;</p> <p>22. Verificar se o sistema eletrônico utilizado identifica automaticamente as parcelas inadimplidas;</p> <p>23. Verificar se após a verificação do cancelamento do parcelamento e vencimento da dívida, se esta voltou a ser cobrada pelas vias cabíveis.</p>	<p>17. Concessão reiterada de anistia de multas e juros;</p> <p>18. Ausência de medidas de restrição para concessão de reparcelamento;</p> <p>19. Ausência de Lei específica do município que trate de parcelamento de crédito tributário;</p> <p>20. Concessão de parcelamento sem abertura de processo administrativo;</p> <p>21. Ausência de despacho da autoridade competente, de comprovação de titularidade da dívida, de termo de confissão de dívida assinado pelo responsável tributário;</p> <p>22. Concessão de número de parcelas superior ao limite máximo fixado em lei;</p> <p>23. Autorização de valor de parcela inferior ao limite mínimo fixado em lei;</p> <p>24. Não cobrança dos valores de atualização monetária, multa e outros acréscimos legais;</p> <p>25. Não atendimento as medidas de restrição impostas por lei para concessão de reparcelamento;</p> <p>Inexistência do controle eletrônico sobre o adimplemento dos parcelamentos;</p> <p>26. Ausência de prosseguimento de cobrança dos saldos remanescentes dos parcelamentos inadimplidos;</p> <p>27. Ausência de inscrição em Dívida Ativa de ISS oriundo de auto de infração;</p> <p>28. Ausência de inscrição em Dívida Ativa apenas do IPTU;</p> <p>29. Não atendimento aos requisitos legais na inscrição em Dívida Ativa da Certidão.</p>	<p>Constante das Rotinas administrativas estabelecidas formal ou informalmente na Procuradoria e no Cartório da dívida ativa;</p> <p>Constante dos Relatórios de controle de processos de execução;</p> <p>Constante do Relatório de CDA emitidas.</p>

A.4 Tecnologia da Informação Tributária

Atividades	Riscos	Controle
<p>1. Priorizar de recursos visando a uma melhor estruturação do setor de tributação quanto ao seu aparelhamento;</p> <p>2. Verificar na Legislação Municipal solicitada se existe regulamentação de estrutura administrativa específica para organização da Administração Tributária, de modo que contemple pelo menos setores responsáveis por Lançamento, Cobrança do Crédito, Fiscalização, Cadastro de Contribuintes, Atendimento aos Contribuintes e Dívida Ativa;</p> <p>3. Verificar se o município dispõe de sistema de Nota Fiscal Eletrônica;</p> <p>4. Verificar se a quantidade de computadores com acesso aos sistemas de TI e à internet disponibilizados para as atividades da administração tributária é equivalente ao número de servidores disponíveis;</p>	<p>1. Ausência de regulamentação da AT aplicada a TI;</p> <p>2. Não priorização de recursos à AT aplicada a TI;</p> <p>3. Ausência de previsão orçamentária quanto a recursos específicos para AT aplicada a TI;</p> <p>4. Registro irregular da execução de despesas com modernização e aparelhamento da administração tributária;</p>	<p>Constante análise da Legislação Municipal e suas atualizações, da Execução Orçamentária e da Organização da Administração Tributária.</p>

Sobre o autor

Samuel Leite Castelo: Contador, com Mestrado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor), com Diploma de Estudos Avançados em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Barcelona (UB). Doutorado em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra (UC). Atualmente é Professor Adjunto do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará (Uece) e Analista de Controle Externo pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará TCE-CE.



Fiel a sua missão de interiorizar o ensino superior no estado Ceará, a Uece, como uma instituição que participa do Sistema Universidade Aberta do Brasil, vem ampliando a oferta de cursos de graduação e pós-graduação na modalidade de educação a distância e gerando experiências e possibilidades inovadoras com uso das novas plataformas tecnológicas decorrentes da popularização da internet, do funcionamento do cinturão digital e da massificação dos computadores pessoais.

Comprometida com a formação de professores em todos os níveis e a qualificação dos servidores públicos para bem servir ao Estado, os cursos da UAB/Uece atendem aos padrões de qualidade estabelecidos pelos normativos legais do Governo Federal e se articulam com as demandas de desenvolvimento das regiões do Ceará.



UECE

