

ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO E RECEITAS PÚBLICAS

FINANCIAL ACTIVITY OF THE STATE AND PUBLIC REVENUES

Edson Garcia¹

RESUMO

Segundo a doutrina de Ricardo Lobo Torres podemos entender o conceito de atividade financeira como: “... o conjunto de ações do Estado para obtenção da receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas.”² Portanto, para que o Estado possa garantir aos seus cidadãos o mínimo exequível, como segurança, saúde e educação, se faz necessário que se tenha uma receita, para um melhor seguimento do planejamento e dos gastos com a população. Para a realização de tal objetivo, se faz importante a obtenção de recursos através da arrecadação de tributos, que são os impostos, as taxas, contribuições e empréstimos compulsórios. A Atividade Financeira é precedida pela definição das necessidades públicas, uma vez conhecidas, passam a existir três momentos diversos: A obtenção dos recursos; sua gestão (intermediado pelo orçamento: aplicação, exploração dos bens do Estado) e o uso do gasto no qual se cumpre a previsão orçamentária e se satisfazem as necessidades previstas. Sendo assim, considera-se atividade financeira, sendo a arrecadação de receitas, juntamente com sua gestão, fiscalização e a realização de seus gastos, com o cunho de atender as necessidades públicas. Pode aprovar uma matéria ou não consultando o povo de forma direta, quando não faz a norma é nula.

Palavra-chave: Cidadania, Políticas Públicas, Atividade Financeira.

ABSTRACT

¹Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania. (Conceito CAPES 4) Universidade de Ribeirão Preto, UNAERP; Especialização: em Direito Previdenciário. Faculdades Damásio de Jesus, FDJ, Brasil, 2015-2017; Graduação em Pedagogia Faculdades Integradas Soares de Oliveira, FISO, Brasil, 2016 – 2017; Graduação em Direito Faculdade Barretos. FEB, Advogado. Email: edson.garcia2104@bol.com.br

²TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 12 ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p.2.

According to the doctrine of Ricardo Lobo Torres we can understand the concept of financial activity as: "... the set of actions of the State to obtain revenue and the realization of expenses to meet public needs."

Therefore, in order for the State to guarantee its citizens the minimum feasible, such as security, health and education, it is necessary to have a prescription for a better follow-up of planning and spending with the population. To achieve this objective, it is important to obtain resources through the collection of taxes, which are taxes, fees, contributions and compulsory loans. The Financial Activity is preceded by the definition of public needs, once known, there are three different moments: The acquisition of resources; its management (intermediated by the budget: implementation, exploitation of state assets) and the use of expenditure in which the budget forecast is met and if it satisfies the expected needs. Therefore, it is considered a financial activity, being the revenue collection, together with its management, inspection and the execution of its expenses, with the aim of meeting the public needs. It can approve a matter or not consulting the people in a right way, when it does not make the norm is void.

Keyword: Citizenship, Public Policies, Financial Activity

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo é buscar de uma maneira geral de discorrer a temática proposta. A atividade financeira tem como gestor principal a Fazenda Pública, é considerado um complexo de obrigações financeiras e recursos do Estado, são constituídos através dos recursos públicos, que compreendem assim os direitos criados legislativamente e acoplados no orçamento, os fundos que de forma efetiva afluem o Tesouro. Tem abrangência também das obrigações financeiras, que vão sendo assumidas conforme a permissão da lei ou prévia autorização do orçamento. Seus órgãos estão incumbidos da realização da atividade financeira, dentre eles: as administrações tributárias da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, atividades essenciais ao correto funcionamento estatal, exercidas por servidores de carreiras específicas, que possuíam recursos prioritários para que realizem suas atividades e para atuar de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

DESENVOLVIMENTO

Primeiramente se faz relevante saber, que quando o Estado investe em patrimônio considerado particular, lhe prestando ou não prestando uma atividade intrínseca, mas continuamente exigindo determinada quantia em dinheiro, encontra-se o conceito de tributo.

A atividade financeira do Estado tem como observação de relevância dois períodos específicos em relação a sua atividade financeira; o período clássico e o período moderno.

No primeiro período sendo o Clássico:

Tal período estava ligado ao estado liberal dos séculos XVIII e XIX e caracterizou-se pelo princípio do não intervencionismo do estado no mundo econômico. neste período observou-se o mínimo possível de intervenção do estado na economia, este regime derrubou o estado absolutista monarca, sendo influenciado pelo; individualismo filosófico (iluminismo) e político (revolução francesa) e liberalismo econômico³.

Já no segundo período sendo o Moderno: Este período começou a ser delineado a partir do final do século XIX com a ampliação das funções estatais decorrente de quatro fatores: oscilações econômicas, crises econômico-financeiras, descobertas científicas e Revolução Industrial⁴.

O caráter intervencionista do Estado traduz-se na instituição de tributos com finalidade extrafiscal, além da nova visão de personalização do imposto, levando-se em conta a capacidade contributiva dos cidadãos. Diversos tributos são instituídos com finalidade extrafiscal:

Imposto de Importação (II) e de Imposto de Exportação (IE), que são empregados como instrumentos da política cambial e do comércio exterior (arts. 21 e 26 do CTN); Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, intervenção na política monetária (art. 65/ CTN); contribuições parafiscais interventivas - CIDE (art. 149 da CF). O fortalecimento do Estado e sua legitimação perante

3 GALVÃO, Aldemir. **A Atividade Financeira do Estado**. Disponível em <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAgO3AAA/a-atividade-financeira-estado>> Acesso em 16 Set 2018.

⁴ Id.

sociedade perpassam pela existência desses recursos, que irão constituir a receita estatal. Tal conclusão reforça a prevalência do princípio republicano, que desperta a exigência de manutenção da res publica.

Em um conceito que traz embutida a atuação compartilhada da atividade financeira do Estado, ensina que

...a atividade financeira consiste em obter, criar, gerir e despende o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público⁵.

O Estado vale-se de seu poder obrigacional por sobre os particulares. Porém, tem o poder, no exercício de diversas atividades, cobrar preços, assim pode-se dizer genericamente, que são pagos, uma vez que alguém tenha utilizado um serviço ou atividade econômica do Estado (comercial, extrativa, industrial entre outras).

Todo e qualquer dinheiro que integre os cofres públicos, é denominado *entrada*. Alguns doutrinadores comentam que há também o *ingresso* (entradas provisórias), diferente da entrada, porém são sinônimas.

A CF refere-se aos serviços públicos em vários dispositivos (art. 21, X a XIII, XV, XXII e XXIII). O art. 175 da CF prescreve que cabe ao poder público a prestação de serviços público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre por meio de licitação. Os tributos instituídos pelos Estados são compulsórios, ou seja, obrigatórios, pois não podemos escolher qual o tributo que iremos pagar.

Mas, contudo nem todo ingresso constitui receita. Existem entradas que entram temporariamente nos cofres públicos, podendo neles permanecer ou não. Pois podem ter como destino ser devolvido ou não. Por isso existem comumente as entradas provisórias, como por exemplo, em certa licitação, o Estado exige um depósito, como forma de garantia do contrato. O referido depósito adentra nos cofres públicos, contudo, sendo adimplido o contrato, o dinheiro é devolvido ao proponente-adjudicatário. Mas se houver inadimplemento, ocorrerá em forma de

⁵BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 6ª ed., Forense, 1969, p. 18.

sanção, decretação de perda de depósito, acarretando assim o depósito em receita. As fianças e empréstimos compulsórios também são entradas temporárias.

Também existem as entradas definitivas, aquelas que provêm do poder construtivo estatal sobre o particular, sejam dependentes de alguma atuação (imposto), sejam dela dependentes (taxa) ou em decorrência da realização de obras públicas (contribuição de melhoria), assim como as multas.

As receitas, nesse particular, podem ser originárias ou derivadas.

Quando auferir receitas públicas originárias, a Administração atua sem exercer o seu poder de soberania, não havendo, pois, obrigatoriedade no seu pagamento pelo particular, diferentemente das receitas públicas derivadas (tributos), em que há a compulsoriedade. São, portanto, receitas contratuais de Direito Privado, também chamadas receitas patrimoniais.

Neste diapasão, sintetiza que:

A atividade financeira do Estado é toda aquela marcada ou pela realização de uma receita ou pela administração do produto arrecadado ou, ainda, pela realização de um dispêndio ou investimento⁶.

Por sua vez, quando auferir receitas públicas derivadas (ex.: tributos), o Estado aciona a sua condição de soberania, exigindo-as de forma compulsória. São aquelas coercitivamente impostas ao cidadão, constituindo receitas obrigatórias de direito público.

Como são diversas classificações, a maioria das questões pertinentes a receita dizem respeito a este item. Pontuam-se as mais recorrentes, construídas com base nos critérios da regularidade, o da origem e o legal. As receitas se classificam em originárias e derivadas. As originárias advêm da exploração pelo Estado da sua atividade econômica. As derivadas advêm do constrangimento legal conduzido pelo processo arrecadatório, como é o caso dos tributos, das penas pecuniárias, dentre outros.

Logo, os tributos são ingressos públicos próprios derivados (receitas derivadas) que para alguns doutrinadores são definidos como impostos, taxas e

⁶BASTOS, Celso. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 4ª ed., 1995, Saraiva, p. 2

contribuições de melhoria e para outros também os empréstimos compulsórios e as contribuições parafiscais.

Apenas a título de observação, cumpre registrar a opinião do doutrinador, acerca dos empréstimos compulsórios e contribuições parafiscais:

No Direito Constitucional brasileiro seria inqualificável absurdo afirmar que a cobrança dos empréstimos compulsórios não fica submetida ao regime dos tributos; sendo assim, os autores que não atribuem natureza tributária os submetem a duplo regime jurídico...

...Ora, se a estrutura orgânica da matéria tributável é que lhe empresta sua natureza jurídica, à evidência, sempre que tal estrutura se conformar às regras gerais que hospedam os princípios próprios do Direito Tributário, sua natureza jurídica estrutural só pode ser tomada como tributária⁷.

O estudo das aludidas receitas tributárias ganhou tamanha importância e significado que acabou por fazer com que surgisse, através de uma especialização dentro do Direito Financeiro, um novo ramo de direito público que é o Direito Tributário.

Despesas Públicas : Designa o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, para o funcionamento dos serviços públicos⁸. Nesse sentido, a despesa é parte do orçamento, ou seja, aquela em que se encontram classificadas todas as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais.

Forma, portanto, por outras palavras, o complexo da distribuição e emprego das receitas para custeio dos diferentes setores da administração.

Crédito Público: inclui-se entre os vários processos de que o Estado pode lançar mão para obtenção de fundos, como método fiscal, ou para outros FINS EXTRAFISCAIS. São os empréstimos públicos tomados pelo Tesouro Nacional.

Os empréstimos são simples entradas de caixa ou ingressos, porque não criam novos valores positivos para o patrimônio público: a cada soma, que o ativo do Tesouro recebe, a título de empréstimo, corresponde um lançamento, no passivo, contrabalançando-o.

⁷MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema Tributário na Constituição de 1988**. Ed. Saraiva, São Paulo, 1990.

⁸BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 6ª ed., Forense, 1969, p. 22

Não se incluem, pois, os empréstimos entre as receitas, ou, quando muito, são receitas impropriamente ditas. Mas, perderam o caráter de medida extraordinária e ingressam no orçamento fiscal (ao contrário do que ocorria anteriormente – artigo 3.º, da Lei n.º 4.320/64), juntamente com a previsão para o pagamento dos juros e das amortizações, sem que se prejudique o princípio constitucional da exclusividade (...).

O art.165, § 8.º, da CF – tem o objetivo de deixar claro que os empréstimos de curto prazo devam ser saldados com recursos do próprio exercício financeiro ou até a data prevista na lei orçamentária, passando também a ingressar no orçamento, ao contrário, como visto, do que ocorria antes. O próprio artigo cuida de excepcionar a regra geral.

Tal dispositivo legal representa o Princípio da Exclusividade Orçamentária, segundo o qual o orçamento não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, vedando-se as chamadas caudas orçamentárias.

Essa é a tendência universal, diante da crise financeira das últimas décadas.

Orçamento: é o ato pelo qual o Poder Legislativo PREVÊ E AUTORIZA ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 165, três planejamentos orçamentários (criados por lei complementar - § 9.º):

- O plano plurianual (**PPA**); As diretrizes orçamentárias (**LDO**); O orçamento anual (**LOA**);

O plano plurianual (PPA): tem por objetivo estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo, normalmente por um período de quatro anos. É planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diversas regiões do País e da estabilidade econômica.

É lei formal, dependendo do orçamento anual para que possa ter eficácia quanto à realização das despesas. Configura mera programação ou orientação,

que deve ser respeitada pelo Executivo na execução dos orçamentos anuais, mas que não vincula o Legislativo na feitura das leis orçamentárias.

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão (art. 167, § 1.º, CF).

As diretrizes orçamentárias (LDO): art. 165, § 2.º, da CF. A atual lei (LDO) é a Lei n.º 10.934/04.

Da mesma forma que o plano plurianual, não vincula o Legislativo quanto à elaboração da lei orçamentária, nem o obriga, se contiver dispositivos sobre alterações da lei tributária. Não sendo lei material, não revoga nem retira a eficácia das leis tributárias ou das que concedem incentivos.

É, em suma, um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para a ulterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo, do Legislativo, do Judiciário (art. 99, § 1.º, CF) e do Ministério Público (art. 127, § 3.º).

O orçamento anual (LOA): compreende o orçamento fiscal, o de investimentos das empresas estatais e o da seguridade social. Em decorrência do Princípio Constitucional da Unidade Orçamentária, o orçamento é uno, embora possa aparecer em três documentos diferentes, mas que se harmonizam e se integram finalisticamente.

Assim, o orçamento fiscal contém todas as receitas e despesas da União, abrangendo os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como os fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.

A Lei Orçamentária disciplina todas as ações do governo federal. Nenhuma despesa pública O governo define no Projeto de Lei Orçamentária Anual, as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo governo federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e municípios.

O orçamento brasileiro tem um alto grau de vinculações – transferências constitucionais para Estados e Municípios, manutenção do ensino, seguridade social, receitas próprias de entidades, etc., que terminam tornando o processo

orçamentário extremamente rígido. Esse excesso de vinculações e carimbos ao Orçamento levou o governo federal a propor a DRU – Desvinculação de Recursos da União, através de emenda constitucional, o que irá trazer maior flexibilidade à execução orçamentária.

DRU – criada por meio de emenda constitucional em razão do alto endividamento da União para suprir gastos em determinadas áreas orçamentárias, mesmo tendo recursos em outros itens orçamentários, que não poderiam ser utilizados. Autoriza a desvinculação de 20 % de todos os impostos e contribuições federais, formando uma fonte de recursos livres de vinculações.

7

CONCLUSÃO

No tanger a cerca do tema: Atividade financeira do estado e receitas públicas, buscou demonstrar a importância do estudo, dentre outras atividades estatais tendo como principal relevância a Atividade Financeira e receitas Públicas.

As atividades financeiras do estado constituem na obtenção de recursos financeiros para cumprir suas obrigações através das receitas públicas, na utilização dos recursos para suprir suas atribuições, despesas públicas e enfim o orçamento o qual faz previsão de todas as suas despesas. Através das tributações o estado exerce seu poder de império, pois o dinheiro que o Estado precisa para os devidos cumprimentos de suas obrigações são coativamente subtraídos do patrimônio de particulares. O caráter intervencionista do Estado traduz-se na instituição de tributos com finalidade extrafiscal, além da nova visão de personalização do imposto, levando-se em conta a capacidade contributiva dos cidadãos.

A tributação é a maior fonte de receitas públicas, porém não é a única fonte, sendo assim a tributação não pode prevalecer sobre a atividade financeira exercida pelo Estado em seu devido cumprimento para com suas finalidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. São Paulo: Método, 2007.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 6ª ed., Forense, 1969.

BASTOS, Celso. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 4ª ed., 1995, Saraiva.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional: Teoria do Estado e da Constituição, Direito Constitucional Positivo**. 11º ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2005.

Disponível em <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452013000100010>, acesso em 07/07/2017 as 12h19min.

Disponível em <https://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f880d0d6a01ba52f>, acesso em 03/07/2017 as 21h46min.

Disponível em <<https://www.cursofmb.com.br/amostraapostilas/DIREITO-CONSTITUCIONAL.pdf>>, acesso em 03/07/2017 as 22h22min.

ESMEIN, Adhémar. **Éléments de Droit Constitutionnel**, t. I, 7ª ed. Rev. Por Henry Nézard. Paris. 1921.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional: o estado da questão no início do século XX em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2009.

GALVÃO, Aldemir. **A Atividade Financeira do Estado.** Disponível em <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAgO3AAA/a-atividade-financeira-estado>> Acesso em 16 Set 2018.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** 14ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2005.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado.** – 22. Ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1993.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Sistema Tributário na Constituição de 1988.** Ed. Saraiva, São Paulo, 1990.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e administração indireta.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de direito tributário.** São Paulo: Saraiva, 1988.

SHAPIRO, Ian. **OS fundamentos morais da política.** Tradução Fernando Santos; revisão da tradução Evandro Ferreira e Silva. – São Paulo: Martins Fontes, 2006.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 68.

Submissão: 20.09.2018

Aprovação: 20.10.2018