

**ANÁLISE DE RETENÇÕES E SEUS IMPACTOS NA CONTABILIDADE
PÚBLICA: TRANSPARÊNCIA NA APLICAÇÃO DA GESTÃO
PÚBLICA E LEGISLAÇÕES PERTINENTE À TRIBUTAÇÃO**

***RETENTION ANALYSIS AND ITS IMPACTS ON PUBLIC
ACCOUNTING: TRANSPARENCY IN THE APPLICATION OF
PUBLIC MANAGEMENT AND LEGISLATIONS PERTINENT TO
TAXATION***

SILVA, Grace Kelly Neves¹; MOTA, Luiz Fernando Barbosa²;
COSTA, Rhynaldo Ribeiro da³

RESUMO

Por meio do tema proposto, iremos abordar a respeito das análises de retenções aplicadas ao setor público, em seus aspectos e procedimentos relativos à retenção de tributos, especialmente, no que diz respeito à análise de documentos fiscais. Entendemos ser relevante o conhecimento desses conteúdos a fim de assegurar a regularidade das obrigações impostas pelo fisco, além de evitar, assim, passivos tributários. Desta maneira, garante-se a transparência das informações e a legalidade imposta ao setor público, no qual predomina a gestão voltada à sociedade e sua prestação de contas orçamentárias. Este material não pretende esgotar o assunto e tampouco aprofundar em todos os aspectos das legislações pertinentes à área tributária. O objetivo geral é apresentar as principais informações de forma esquematizada, aliando as rotinas e os procedimentos práticos realizados no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, fortificando a aplicação das legislações e tributação de seus serviços prestados por terceiros, estando a supracitada no papel de tomador e substituta tributário.

Palavras-chave: Análise de retenções. Tributo. Gestão pública. Gestão tributária. Transparência das informações.

ABSTRACT

Through the proposed theme, we will address the analysis of withholdings applied to the public sector, its aspects and procedures related to tax withholding, especially with regard to the analysis of tax documents. We believe

¹ Grace Kelly Neves Silva. Pós-graduação MBA em Contabilidade, Auditoria e Gestão Tributária, no Centro Universitário – FacUnicamps. Graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade Unida de Campinas – Facunicamps (2020). E-mail: kellyneves@gmail.com.

² Luiz Fernando Barbosa Mota. Pós-graduação MBA em Contabilidade, Auditoria e Gestão Tributária, no Centro Universitário – FacUnicamps. Graduação em Ciências Contábeis pela Faculdade Unida de Campinas – Facunicamps (2020). E-mail: luizfernanmotta@gmail.com.

³ Rhynaldo Ribeiro da Costa. Mestre em Agronegócios pela UFG (2022). Graduação em Administração de Empresas pela Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura (2001). Pós-graduação em Metodologia do Ensino Superior pela UEG (2002) e Tutoria em Educação a Distância pela Facunicamps (2024). E-mail: rhynaldo.costa@facunicamps.edu.br.

that knowledge of these contents is relevant in order to ensure the regularity of obligations imposed by the tax authorities, thus avoiding tax liabilities. In this way, ensuring the transparency of information and legality imposed on the public sector, in which management focused on society and its budgetary accountability predominate. This material does not intend to exhaust the subject or delve into all aspects of the legislation relevant to the tax area. The general objective is to present the main information in a schematic way, combining routines and practical procedures carried out at the Court of Justice of the State of Goiás, strengthening the application of legislation and taxation of its services provided by third parties, with the aforementioned in the role of taker and tax substitute.

Keywords: *Withholding analysis. Tax. Public management. Tax management. Information transparency.*

1. INTRODUÇÃO

Com previsão no Código Tributário Nacional (Lei Nº 5.172, de 1966, CTN), a retenção tributária é uma técnica de arrecadação que facilita sobremaneira a fiscalização dos tributos. Por meio dessa técnica, transfere-se à terceira pessoa, legalmente, e de modo expresso, o dever de arrecadar, antecipadamente, o tributo devido pelo contribuinte. No caso de serviços prestados por terceiros ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), os tributos que se sujeitam a retenções são: Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza-ISS, Contribuição Previdenciária para o INSS e Imposto de Renda-IR.

Pouco se sabe da maneira que é realizada os procedimentos tributários referentes aos órgãos públicos, os passos e as camadas seguintes à licitação de contratos e à prestação de serviços, com a ideia lógica que existindo serviço prestado, supostamente deve ocorrer pagamento dele. A cada dia, acredita-se que a contabilidade pública esteja aproximando-se da contabilidade privada, levantando, assim, os seguintes questionamentos: Como a tributação pública e gerenciada é transmitida de maneira transparente aos seus usuários? Quais são as arrecadações abrangentes a esse setor da contabilidade? Seus padrões e procedimentos de análise retendo os impostos estão pertinentes as legislações tributárias?

Desta forma, a arrecadação é realizada por meio da apresentação dos documentos, objetos de pagamentos referentes aos serviços prestados ou contratados destes terceiros mediante processos administrativos, solicitando o pagamento dos empenhos e despesas contratadas. O TJGO configura-se como tomador e substituto tributário para tal arrecadação, realizando procedimentos para a garantia da entrega das informações junto ao fisco; transparência das informações; veracidade e fidedignidade do cumprimento orçamentário.

No intuito de demonstrar apoio ao estudo prático de um órgão público estadual, representante do poder judiciário, o objetivo é trazer sua rotina contábil/tributária para análise, pontuando os desafios, comparando a abordagem do setor público e privado, as proximidades na transmissão das informações, elencado ao estudo teórico da legislação tributária e estudiosos sobre o campo de retenções.

Visto que o sistema tributário brasileiro exige precisão e transmissão das informações de arrecadação junto ao fisco, o objetivo específico deste artigo é demonstrar que tais fundamentos e atividades estão presentes no setor público e elencadas em suas obrigações junto à transparência e à responsabilidade da gestão tributária para a melhor análise das retenções dos documentos fiscais objeto de pagamento das prestações de serviços findadas por terceiros à entidade. A pesquisa justifica-se socialmente ao trazer o conhecimento prático da atuação das retenções tributárias, os procedimentos contábeis e fiscais para o cumprimento da legislação e das normas vigentes de controle. Há a demonstração sobre a transparência das informações e das garantias de aplicação da gestão tributária e orçamentária sobre os serviços públicos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A pesquisa divide-se em seis tópicos, ramificando a abordagem teórica dos aspectos iniciais como: a transparência e obrigações do setor público; prestações de serviços a órgãos públicos; responsabilidade fiscal; análise de retenções; gestão tributária pública e entrega das informações; e um paralelo do setor público com o setor privado.

2.1. Transparência e obrigações do setor publico

Ao tratar sobre setor público, a ideia a respeito da obrigação da transparência é um ponto claramente estabelecido e seguido. Existem fundamentos que determinam normas e consequências sobre sua divulgação e, primordialmente, o acesso às informações. Tal entendimento possibilita aos usuários e à sociedade a visibilidade fidedigna dos atos e fatos, como decisões públicas e gestão orçamentaria da entidade, garantindo o melhor desempenho por parte do gestor (Lei Complementar Nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal).

2.2. Prestações de serviços a órgão público

Quando falamos em prestação de serviços vinculados a órgão público, tratamos por meio de contratos firmados e celebrados através de licitações, conforme a Lei Nº 14.133/2021 (atualizando a Lei Nº 8.666/1993). Ela trata dos aspectos e das peculiaridades sobre contratos administrativos, estabelecendo suas normas gerais, das fases iniciais planejamento e divulgação dos editais, habilitação, julgamento a finais como execução contratual e homologação.

Garante-se, assim, a terceiros (empresas privadas) a celebração contratual de particular-privado, em seu fornecimento de produtos, por meio de contratos de vendas de mercadorias, a mão de obra de maneira terceirizada, auxiliando na manutenção da entidade pública e na entrega de seus serviços a sociedade.

2.3. Responsabilidade fiscal

Quando tratamos sobre responsabilidade fiscal, não podemos ignorar os aspectos que tangem a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000 – LRF), estabelecendo a responsabilidade da gestão orçamentária. Ela está vinculada a outros aspectos que permitem a responsabilidade de terceiros no cumprimento das obrigações pelo contribuinte, de maneira solidária, caso esse que existe na prestação de serviços terceirizados a órgão público, e a intervenção deste na responsabilidade dos créditos tributários (Art. 134 e 135 do Código Tributário Nacional – CTN, Lei nº 5.172/1996).

2.4. Análise de retenções

Sendo um procedimento interno para realização da validação referente aos documentos fiscais, é realizada uma conferência sobre este, aplicando as obrigações acessórias e tributárias nas guias de pagamento. Tal fato garante uma contabilidade coesa, reduzindo sonegação fiscal de impostos.

Art. 1º A retenção de tributos incidentes sobre pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços pelos órgãos da administração pública federal direta, autarquias, fundações, empresas públicas federais, sociedades de economia mista e demais entidades das quais a União, direta

ou indiretamente, detenha a maioria do capital social sujeito a voto, e que recebam recursos do Tesouro Nacional e estejam obrigadas a registrar sua execução orçamentária e financeira no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), obedecerá ao disposto nesta Instrução Normativa. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 2145/2023).

Assim, a análise de retenções ocorre quando existe a obrigação de recolher, de maneira prévia, o que será apresentado ao governo federal em forma de pagamentos de tributos.

2.5. Gestão tributária pública e entrega das informações

A gestão tributária trás procedimentos desde o controle, auditoria e planejamento da gestão, maneira pela qual a aplicação da contabilidade tributária, nas retenções pertinentes como o caso do IR, ISSQN e INNS. Tudo isso assegura sua entrega nos sistemas eletrônicos com papel de auxiliar tanto as entidades públicas como privadas na transmissão das informações e obrigações, conforme a natureza do órgão público (Lemos, 2023).

2.6. Paralelo do setor público ao setor privado

Atualmente, por meio da entrega das obrigações fiscais eletrônicas, sendo elas cada dia mais parametrizadas, a contabilidade pública vem interagindo de maneira consolidada em razão das normas internacionais, tal qual tem sido as normas que regem o setor privado.

O PCASP representa uma das maiores conquistas da contabilidade aplicada ao setor público. Além de ser uma ferramenta para a consolidação das contas nacionais e instrumento para a adoção das normas internacionais de contabilidade, o PCASP permitiu diversas inovações, por exemplo: a. Segregação das informações orçamentárias e patrimoniais: no PCASP as contas contábeis são classificadas segundo a natureza das informações que evidenciam – orçamentária, patrimonial e de controle, de modo que os registros orçamentários não influenciem ou alterem os registros patrimoniais, e vice-versa. (Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 2019, p. 21).

3. METODOLOGIA

A fim de trazer veracidade às informações, o estudo prático da pesquisa usa os procedimentos adotados através da análise de retenções do poder judiciário (Tribunal de Justiça do Estado de Goiás), órgão com contratos de terceiros no qual prestam serviços, gerando documentos fiscais de pagamento, para o cumprimento das legislações e das normas pertinentes à retenção dos tributos.

Desta forma, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás cumpre com a transparência das informações em seu portal e publica, anualmente, a relação de pagamentos realizados pelo órgão aos seus fornecedores de bens e serviços. Para tanto, basta acessar o Portal do Poder Judiciário do TJGO, o índice de Transparência, Gestão Orçamentaria, Relação de Pagamento Realizado pelo Tribunal, no link: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/gestaoorcamentaria/relacao-de-pagamentos-realizados-pelo-tribunal>.

Por meio dos dados, utilizando o período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2023 como base de análise, pontua-se a perspectiva de retenção orçamentaria do órgão de maneira quantitativa, por meio de análise porcentual da atuação do orçamento público de seus pagamentos de obrigações fiscais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir dos dados apresentados pelo TJGO, em formato Planilha de Excel, ponderamos sobre os fatores úteis para relevância deste artigo. Contudo, de antemão, vamos entender quais dados são fornecidos para obtenção dos resultados analisados, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1 – Introdução da Planilha Relação dos Pagamentos Realizados

Diretoria Financeira/Divisão de Execução Orçamentária e Financeira
TJGO – Av. Assis Chateaubriand, n.º. 195, St. Oeste, CEP: 74130-012
Fone: (62) 3216-4145 E-mail: findeof@tjgo.jus.br

RELAÇÃO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS
PERÍODO 01/01/2023 A 31/12/2023

Publicado em: 20/10/2024

1 - Os pagamentos realizados estarão disponíveis conforme especificações abaixo:

- 1.1 - Quando indicado conta para crédito do Bco Itaú: Após 24 Horas da Data de Pagamento;
- 1.2 - Quando indicado conta para crédito que não seja do Bco Itaú: Após 48 Horas da Data de Pagamento;
- 1.3 - Quando não indicado conta para crédito: após 24 horas da data do pagamento e nesse caso será gerada ordem de pagamento nominal ao beneficiário que ficará a sua disposição ou de seu procurador em qualquer agência do Banco Itaú S/A pelo prazo de 60 (sessenta) dias.

Data OP	BENEFICIÁRIO	Banco/Ag./Cta Crédito	Valor OP	Processo	Observação	Fatura
----------------	---------------------	----------------------------------	-----------------	-----------------	-------------------	---------------

Fonte: Planilha Relação dos Pagamentos Realizados, período 01/01/2023 a 31/12/2023, publicada pela Diretoria Financeira/Divisão de Execução Orçamentária e Financeira do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

A Ordem de Pagamento – OP é mecanismo de fase final de liquidação pelo Sistema de Programação e Execução Orçamentária e Financeira – SIOFINet. A retenção ocorre no momento da inclusão do rascunho de Ordem de Pagamento – OP (Manual Técnico do IRRF). A data OP é quando ocorre a ordem do pagamento no sistema. Beneficiários são as empresas prestadoras de serviço ou contribuintes beneficiários de bens. Banco/Ag./Cta Credito são os dados para bancários; valor de OP, o quantitativo monetário. Processo é o número do protocolo administrativo pelo qual é movimentado a ordem de pagamentos e suas documentações junto aos autos. Observação é o campo no qual vem a descrição do pagamento para melhor compreensão.

Aplicando filtros e uma análise detalhada das informações completas da planilha, observamos que, no ano de 2023, o TJGO obteve um quantitativo de 14.009 ordens de pagamentos. Todos subdivididos entre os pagamentos dos impostos analisados, únicos pertinentes ao Poder Judiciário como substituto Tributário. Por meio de seu convênio junto à União (IRRF, INSS e ISSQN), os valores pagos líquidos e outros, como guias de transferências e custas de ações judiciais, acumularam um valor monetário aos pagamentos de R\$ 613.612.810,62 durante o exercício de 2023.

Quadro 2 – Resumo dos indicadores da Planilha Relação dos Pagamentos Realizados

RESUMO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS		
PERÍODO 01/01/2023 A 31/12/2023		
Quantidade de OP	Operação de Pagamento	Valor da OP
1.789	IRRF	R\$ 7.183.851,60
1.498	INSS	R\$ 12.689.575,42
1.356	ISSQN	R\$ 5.262.312,15
5.497	VALOR LÍQUIDO	R\$ 560.959.289,03
3.869	Demais Pagamentos	R\$ 27.517.782,42
14.009	Total de Pagamento Realizados	R\$ 613.612.810,62

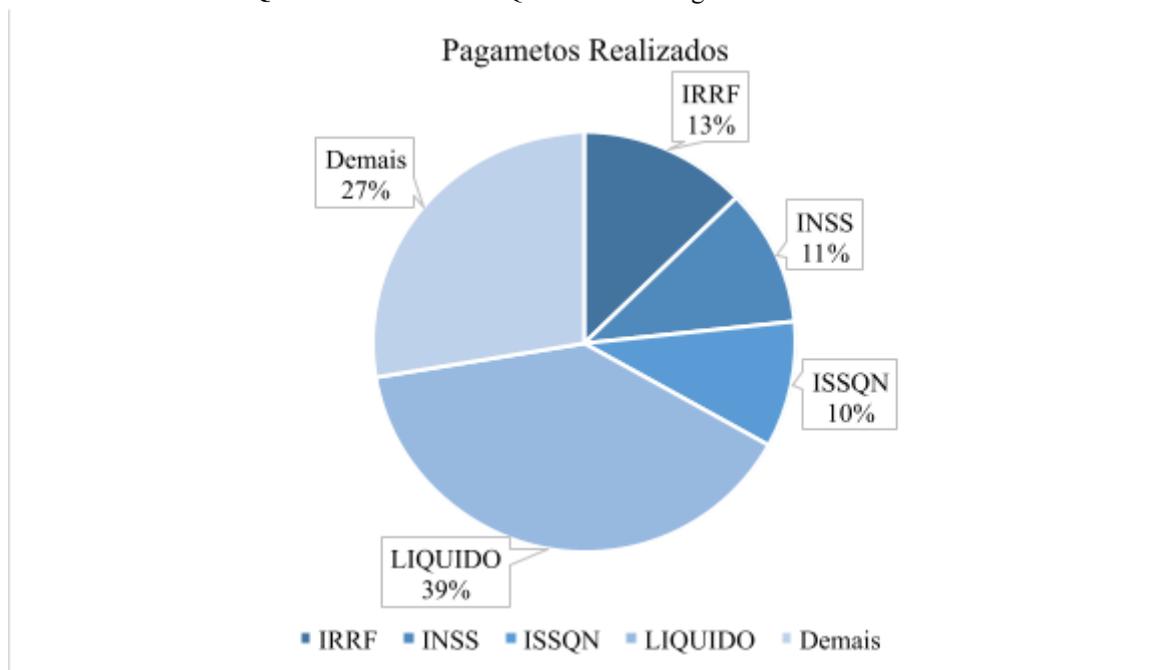
Fonte: Planilha Relação dos Pagamentos Realizados, período 01/01/2023 a 31/12/2023, publicada pela Diretoria Financeira/Divisão de Execução Orçamentária e Financeira do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Tendo em vista o valor de ordens de pagamentos no exercício de 2023, notamos um montante considerável e quantitativo desproporcional para nossa análise em quesito volume e entrega das informações. Sendo assim, vamos ignorar, por hora, o tratado valor OP, como ferramenta de amostra não subsidiará informações concretas à pesquisa, pelos seguintes fatos: a incidência dos impostos é feita sobre diversos documentos de pagamentos, de diferentes valores, com um vasto campo de natureza operacional que determina a alíquota aplicada sobre o bem ou serviço.

É o caso da retenção do IRRF variando de 0,24 a 4,8%, conforme Anexo I, da Instrução Normativa RFB N° 1.234, de 2012. Junto com o ISSQN, pode alternar de 2 a 5% sobre o valor tendo ou não dedução integral ou parcial a alguns tipos de serviços da Lei Complementar 116, de 2003, deixando por conta dos Códigos Tributários Municipais das prefeituras a determinação das alíquotas referente ao tipo de serviço e incidência no território prestado.

Pontuamos que, em relação ao valor pago de impostos a fornecedores, ao todo, a soma é no valor de R\$ 25.135.739,17, aproximando de 4% do valor total pago no ano de 2023. Para constatar o quantitativo volume para importância desse controle, iremos analisar o volume de ordens de pagamentos realizados no exercício analisado de acordo com o quadro a seguir.

Quadro 3 – Gráfico da Quantidade de Pagamentos Realizados



Fonte: Planilha Relação dos Pagamentos Realizados, período 01/01/2023 a 31/12/2023, publicada pela Diretoria Financeira/Divisão de Execução Orçamentária e Financeira do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Conseguimos observar, através dos dados elencados pelos quadros, a perspectiva do volume dos pagamentos referentes às obrigações tributárias dos serviços prestados por fornecedores ao órgão. O total somado é cerca de 34% (formado por 13% de IRRF, 11% de INSS e 10% de ISSQN). Tendo em vista que cada obrigação acessória tributária pontuada acima está vinculada a um pagamento líquido, a retenção é feita por meio de um documento fiscal para pagamento, aplicado às retenções pertinentes.

Cada pagamento será prestado aos seus respectivos fiscos reguladores: Receita Federal, Previdência Social e Prefeituras. Basicamente, os serviços de pagamento foram efetivados, os valores desses apurados será retido e deduzido ao valor bruto informado no documento de pagamento, restando o que se enquadra como pagamento líquido ao fornecedor de material ou serviço.

Desta maneira, em um percentual de 39% dos pagamentos realizados pelo TJGO aos fornecedores, em 34% existe incidência de tributos, constatando que 5% do quantitativo são

pagamentos que não pesam a incidência de impostos, enquadrando-se como não incidência, isento e imunes, de acordo com sua natureza de operação e legislações pertinentes. Deste modo, fortalece a ideia da importância do cuidado junto à retenção fidedigna.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação à importância e ao cumprimento das informações transmitidas, as obrigações acessórias, uma das primordiais exigências legais, são de competência das empresas sobre o pagamento dos seus tributos. Deduz-se que uma análise de retenções vem a ser a etapa de cumprimento desta obrigação, garantindo clareza, veracidade na entrega das análises, tanto ao órgão substituto tributário quanto as empresas fornecedoras de bens ou serviços, que vinculam ao órgão por meio de contratos de licitações, garantindo uma parceria desde o serviço prestado à transparência e à entrega das informações em conjunto por ambos envolvidos.

Ao tratar de entrega das informações, notamos o paralelo intuitivo ao tema proposto desta pesquisa, tendo como base um órgão público, no qual a transparência vem a ser um fundamento primário em suas legislações reguladoras. A prestação de contas do poder público tem o peso contraposto às entidades do fisco tributário. Isso demonstra que o tratamento com as informações tributárias, suas arrecadações, alíquotas e regras, obedecem a uma diretriz maior que coordena ao setor público como o privado.

No que se refere à retenção de tributos ao poder judiciário, por conta de alguns convênios com a União, nem todos os impostos entram neste tema de retenção, comparado com as empresas privadas, deixando as obrigações acessórias para a transmissão dos impostos como, IR, ISSQN e INSS. Porém, em razão de alíquotas, deduções, aplicação e transmissão, por meio dos veículos eletrônicos pertinentes em datas vigentes, seguem o mesmo parâmetro que as demais empresas, pois a legislação tributária tem competência sobre os fatos geradores da ação. Neste cenário, as prestações de serviços independem de o setor ser público ou privado.

A retenção dos impostos citados se dá por conta do grande volume de fornecimento de bens ou de serviços à administração pública, por meio de aquisições, serviços à mão de obra. Assim, movimenta o Poder Judiciário, garante a manutenção e acima de tudo a prestação de serviço à sociedade com eficiência, princípio primordial da administração aplicada ao setor público.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL, **Lei Nº 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Denominado Código Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 14 de setembro de 2024.

BRASIL, **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000**. Denominado Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 14 de setembro de 2024.

BRASIL, **Lei Nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Denominado Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em 14 de setembro de 2024.

BRASIL, **Instrução Normativa RFB nº 2145, de 26 de junho de 2023**. Brasília, DF: Secretário Especial da Receita Federal do Brasil. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=131582>. Acesso em 14 de setembro de 2024.

BRASIL, **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público**. 8 ed. Secretaria do Tesouro Nacional Ministério da Fazenda, 2019.

LEMOS, Alexandre Marques Andrade. **Gestão Tributária de Contratos e Convênios**. 9 ed. Open Editora, 2023.