

EXEMPLAR ÚNICO



DIÁRIO



República Federativa do Brasil

DO CONGRESSO NACIONAL

SEÇÃO II

ANO XLIX - SUPLEMENTO AO Nº 150 - QUINTA-FEIRA, 1 DE DEZEMBRO DE 1994 - BRASÍLIA - DF

SENADO FEDERAL

RELATÓRIO Nº 1, DE 1994

Comissão Parlamentar de Inquérito, criada através do Requerimento nº 935, de 1991, destinada a "investigar a situação atual da evasão fiscal no País".

RELATÓRIO FINAL

EXEMPLAR ÚNICO

SENADO FEDERAL

Secretaria-Geral da Mesa

RAS N.º 935/91

Fls. 212 209

**Palavras iniciais do Relator Senador Júahy Magalhães:**

Coube-me relatar os trabalhos, sugestões e conclusões da *CPI da Evasão Fiscal*. Acredito que a importância maior desta CPI seja o despertar de uma nova consciência nacional, o empenho em que cada cidadão brasileiro assumirá o seu papel de contribuinte.

Ao trazer a público o Relatório Final da *CPI da Evasão Fiscal*, experimento a mesma satisfação que tive ao apresentar a proposta do *Código de Defesa do Consumidor*, amplamente difundido e divulgado por este País afora. Semeado em terreno fértil, o *Código* serviu para que o brasileiro aprendesse a defender os seus direitos de consumidor.

Em defesa das eleições diretas, tive a oportunidade de iniciar no meu partido o movimento de apoio à luta pelas *Diretas-Já*, aquele vibrante clamor cívico que resultou na restituição ao povo brasileiro do direito ao voto.

Hoje, estou convicto de que é a partir da consolidação dessas três funções — de consumidor, de eleitor e de contribuinte — que poderá emergir entre nós uma nova concepção de cidadania, guiada pela soberania popular. Aí, então, o cidadão brasileiro poderá ser consagrado como um verdadeiro cidadão democrata.

Sonegar é crime, e isso deve ficar bem claro na mente de cada um. Todo sonegador merece ser punido, pelos prejuízos que traz à sociedade.

Sonega o pequeno contribuinte, ao deixar de exigir a nota fiscal, ao manipular recibos de médicos e dentistas, ao declarar como dependentes pessoas que não são da família. Sonega o grande empresário, assessorado por especialistas em falhas na legislação que se utilizam de qualquer meio para reduzir a carga tributária, inclusive lançando gastos pessoais como despesas operacionais da empresa.

A divulgação, pela mídia, do grau e das formas de sonegação no País pode contribuir para a conscientização do contribuinte. Entretanto, não é suficiente. É preciso mais. É preciso acabar de uma vez por todas com essa cultura nacional injusta que atribui apenas à classe média, especialmente aos assalariados, a obrigação de pagar impostos. A partir da idéia de que todos somos interdependentes, a integração social se impõe como o caminho para a ampliação das oportunidades individuais e a realização do bem comum, a fim de que se generalizem benefícios para o conjunto da sociedade.

A maioria da população brasileira ainda não se deu conta de que as benfeitorias que a comunidade recebe dos governantes provêm dos impostos recolhidos ao Estado. Quando perceber isso, certamente passará a fiscalizar melhor a emissão de notas fiscais, combater sonegadores, exigir justiça fiscal e transparência na utilização dos recursos públicos. Também neste setor a educação se faz imprescindível. É preciso formar desde cedo os futuros contribuintes, introduzindo nas escolas noções de educação tributária, para que todos aprendam os direitos e deveres tributários do cidadão.

O tributo é necessário para que o governo possa orientar, coordenar, estimular e promover atividades e empreendimentos, suprimindo eventuais deficiências setoriais.

Economicamente, o tributo pressupõe uma geração de riqueza a ser parcialmente utilizada para o custeio dos fins do Estado. Deve, no entanto, respeitar as necessidades individuais dos cidadãos e o exercício da liberdade de iniciativa, inclusive no campo econômico. Assim, o direito a uma vida pessoal digna está, hierarquicamente, à frente do direito do Estado de ter suas despesas custeadas.

Limitar as tarefas do Estado é, portanto, uma forma de se evitar que o tributo

excessivo esmague o desenvolvimento responsável dos cidadãos. O tributo não pode ser um fim em si mesmo, nem o Estado pode assumir dimensões tais que esgote os recursos da sociedade, reduzindo não só as oportunidades de trabalho, mas também as condições de alimentação e moradia, e comprimindo salários.

É incontestável que, com a redução dos impostos sobre salários e sobre bens essenciais, desfaz-se a dependência resultante da concessão de benefícios criados para suprir salários baixos, tais como o salário-educação, vale-transporte, auxílio-alimentação e outros tantos, que podem ser substituídos pela dignidade de um salário mais decente.

Tampouco pode o Estado refugiar-se no argumento de que os tributos são elevados porque nem todos pagam. Não se justifica, sob a alegação de sonegação, cobrar imposto abusivo dos que pagam, seja por critérios individuais, setoriais ou regionais, ou, ainda, penalizar aqueles que não têm como afastar os abusos, como os assalariados.

Criar impostos é uma tentação para governantes que se deparam com os cofres públicos vazios. Ocorre que o imposto abusivo produz o efeito negativo que lhe é contrário: a sonegação e o não-cumprimento das obrigações tributárias. É exatamente para evitar tais abusos que, para ser legalizada, a cobrança de tributos tem que ser aprovada pelos representantes do povo, ou seja, direta ou indiretamente, pelos contribuintes.

As principais funções do Governo, como um sistema econômico, são as de promover a melhor alocação possível dos recursos, minimizar a desigualdade na distribuição da renda, reduzir o desemprego, a inflação e o déficit público. A realidade social dos setores de saúde, educação, habitação, saneamento e segurança pública nos diversos municípios e estados brasileiros necessita

de investimentos muitas vezes inviabilizados por causa da sonegação de impostos. Sem que se reconheça a importância do tributo para a função governamental, sem uma noção de solidariedade social, nenhum sistema tributário será suficientemente justo nem eficaz.

É evidente que, se os governos não tiverem a credibilidade decorrente dos princípios de moralidade administrativa, a consequência imediata será o divórcio entre as instituições governamentais e a sociedade. A tendência do contribuinte será de fugir aos compromissos tributários, indiferente aos problemas administrativos dos governantes.

A concentração excessiva da carga tributária sobre determinados segmentos sociais é uma injustiça que precisa ser corrigida, urgentemente, por meio de um combate sistemático e eficaz às principais causas da evasão fiscal. A certeza da impunidade, a má gestão dos recursos públicos, as deficiências da máquina tributária e as falhas na legislação vigente são alguns dos fatores que levaram a população brasileira a perder a noção da função social do tributo.

Os empresários brasileiros queixam-se da quantidade de impostos que lhes são cobrados, enquanto o trabalhador sente o peso da carga excessiva que lhe é atribuída em função da esperteza de alguns e da omissão sistemática de outros.

Na verdade, importa menos a quantidade de tributos estabelecidos, e mais o reaparelhamento de uma estrutura fiscal eficiente, capaz de acompanhar o comportamento do contribuinte e de reprimir a sonegação, para que cada vez mais contribuintes colaborem com o equilíbrio do setor público, aliviando a carga

tributária global, principalmente para os assalariados, e dispensando outras obrigações acessórias, em benefício de todos.

A legislação tributária brasileira tem sido apontada como excessivamente complexa, incoerente e inadequada, de difícil interpretação e aplicabilidade duvidosa. Os recentes planos de estabilização econômica contribuíram para introduzir sucessivas alterações nessa legislação. Mudanças constantes nas normas vigentes têm a desvantagem de serem dificilmente assimiladas pelo contribuinte, além de impedirem o planejamento fiscal das empresas e de servirem de pretexto para os maus cumpridores das obrigações tributárias.

Dentre as conseqüências de uma legislação difícil de ser aplicada, a mais injusta é a diferença de tratamento aos contribuintes, dependendo do acesso que cada um tenha aos serviços especializados. Assim, contribuintes mais ricos podem vir a ser tributados e multados em menor porcentagem da sua renda do que os mais pobres.

A sucessão de truques utilizados pelos sonegadores tem amparo nas falhas da legislação atual. Artificios legais são utilizados para burlar o fisco. Como conseqüência, a declaração pode estar tecnicamente correta e de acordo com a lei, embora haja visível incompatibilidade entre o que pagam e o patrimônio apresentado.

Recentemente, constatou-se a existência de verdadeiras fortunas rendendo dividendos sem gerar impostos. Declarando recebimento de ações fictícias e doações inexistentes, os contribuintes tentam justificar o aumento de patrimônio obtido ilegalmente. É comum encontrarmos diretores de empresas e altos

executivos utilizando tickets para pagar refeições, ou recebendo salário-educação e vale-transporte, programas dirigidos ao trabalhador de baixa renda e deturpados pela utilização inadequada da lei.

Ao contrário do que se pensa, é no Município que se inicia o combate à evasão fiscal. Quem não paga tributo ao Município, não vai pagar ao Estado e muito menos à União, que está mais distante. A conscientização popular, com campanhas locais para exigência da nota fiscal deve, portanto, ser intensificada, assim como a divulgação transparente da aplicação dos recursos públicos. O esforço de combate à evasão tem que ser comum e coletivo para que se faça justiça tributária.

Outro ponto que precisa ser revisto no sistema tributário brasileiro é a questão dos incentivos fiscais. Urge uma reformulação criteriosa da atual estrutura de concessão de incentivos fiscais. Na sua origem, esses incentivos constituem-se em estímulos concedidos pelo Governo, na área fiscal, para viabilizar empreendimentos considerados de interesse econômico ou social, bem como promover melhoria na distribuição de renda pessoal e regional.

A legislação brasileira foi pródiga na concessão de benefícios tributários, nos últimos anos, aplicando incentivos fiscais que abrangem os mais diversos setores econômicos e áreas geográficas do País. Esse fato, embora revele que o Estado tenta cumprir com as suas funções clássicas de apoio às necessidades de desenvolvimento e melhor distribuição da renda nacional, amenizando as desigualdades regionais, mostra também como o setor privado é dependente desses estímulos, por vezes adotados visando à dispensa e à redução do pagamento de tributos, como meio de aliviar situações conjunturais de dificuldade em determinados setores econômicos.

Na prática, em inúmeros casos, os incentivos fiscais no seu conjunto vieram agravar a concentração de renda, principalmente no Nordeste, onde a maioria dos projetos aprovados pelos órgãos governamentais representam interesses de grandes grupos econômicos. Tanto a complexidade quanto a diversidade dos incentivos fiscais têm dificultado o seu acompanhamento e controle, e facilitado a sua utilização como forma de evasão fiscal.

A recessão implica aumento significativo da evasão fiscal. No atual contexto, as empresas em dificuldade procuram saldar primeiro seus débitos junto aos bancos, e lançar mão de todos os meios para pagar menos impostos. A partir da implementação do IPMF, abriu-se uma possibilidade de avaliação da evasão fiscal, pelo cruzamento de informações da declaração do contribuinte com dados sobre sua movimentação bancária. Contudo, a recente exigência de autorização judicial para se ter acesso às contas bancárias veio dificultar a comprovação de sonegação fiscal com informações colhidas nos bancos. Outro indicador da evasão fiscal provém dos valores atuados pela fiscalização da Receita Federal.

Há pessoas que só pagam seus tributos quando temem ser apanhadas em flagrante. Da mesma forma, há empresas que retardam sistematicamente o pagamento dos tributos, apelando para recursos judiciais protelatórios. O Brasil não pode mais tolerar o descaso de centenas de contribuintes e empresários para com suas obrigações tributárias.

É preciso conscientizar a população brasileira da necessidade de contribuir com o Estado. É preciso, ainda, refutar o falso argumento de que, sonegando, as pessoas estão deixando de dar ao Governo um dinheiro que eles, sonegadores, aplicariam melhor, pois o converteriam em produção, salário e crescimento. Mesmo porque o combate à sonegação fiscal permite corrigir situações de iniquidade causadas

pela difícil convivência, num mesmo ramo econômico, de empresas que pagam com outras que sonegam, perturbando o grau de concorrência.

Por outro lado, não se pode ficar esperando que o contribuinte resolva pagar seus impostos, espontaneamente, movido pela generosidade ou por acreditar no Estado. É preciso ir buscar cada tributo. Um bom acompanhamento dos contribuintes, além de reduzir a evasão fiscal, é um fator inibidor da corrupção. Nesse sentido, a Receita Federal precisa sofrer uma mudança estrutural urgente. Para um efetivo controle fiscal dos contribuintes, faz-se necessário um cadastro atualizado e que integre todas as informações de interesse fiscal; um sistema único contendo todas as informações prestadas pelo contribuinte.

Os trabalhos da CPI da Evasão Fiscal buscaram investigar a situação atual da evasão fiscal no País, tanto no que concerne a uma possível quantificação dos valores evadidos e à conseqüente perda da receita pública, quanto às principais causas da evasão fiscal, em suas diversas modalidades, e os mecanismos utilizados com esse fim. Nas conclusões finais, buscou-se estabelecer algumas medidas a serem tomadas na sistematização do combate à evasão fiscal no País.

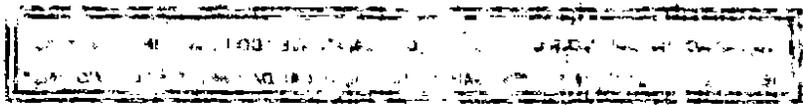
Acredito que só o trabalho eficiente e produtivo abre oportunidade a novos empregos e melhores salários. Só a atividade econômica lucrativa atende à função social de suprir as necessidades de consumo das populações e de aumentar a riqueza global, através de dividendos, salários e impostos.

Entretanto, há que se fazer justiça. A justiça fiscal é o primeiro passo para a justiça social. Nesse sentido, e apenas nesse, defendo a idéia de uma reforma tributária, que seja suficientemente racional, a ponto de reforçar os

orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios, porém que seja igualmente humanitária, a fim de garantir a aplicação dos recursos públicos nos diferentes setores, minimizando carências e multiplicando benefícios para toda a população.

O Brasil não suporta mais a deterioração das infra-estruturas sob a responsabilidade do Estado, geradoras da fome, da miséria e da insegurança na quase totalidade da população. O caos social em que nos encontramos coloca em risco a retomada do desenvolvimento econômico. No campo político, a saída é a conscientização do eleitor quanto à importância do voto. No âmbito social e econômico, há que se promover a formação e a atuação consciente do consumidor e do contribuinte. E, especificamente, no setor tributário, o combate às causas da evasão fiscal, condenando sonegadores e controlando efetivamente o recolhimento de tributos e a aplicação dos recursos públicos, em nível municipal, estadual e federal.

Senador JUTAHY MAGALHÃES



COMISSÃO

DE ENQUADRAMENTO  
DO PLANO DE INVESTIMENTOS  
E DE FINANCIAMENTO DO BRASIL

**CPI**  
**DA**  
**EVASÃO FISCAL**

**RELATÓRIO**

**VOLUME I**

12

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO CRIADA ATRAVÉS DO REQUERIMENTO Nº 935,  
DE 1991-SF, "DESTINADA A INVESTIGAR A SITUAÇÃO ATUAL DA EVASÃO FISCAL NO PAÍS"

## COMPOSIÇÃO

**Presidente:** Senador RONAN TITO

**Vice-Presidente:** Senador MEIRA FILHO

**Relator:** Senador JUTHAY MAGALHÃES

TITULARES	SUPLENTE
-----------	----------

**PMDB**

- 1) César Dias (\*5)
- 2) João Calmon
- 3) Ronan Tito
- 4) Ronaldo Aragão (\*4)

- 1) Jacques Silva (\*6)
- 2) Onofre Quinan
- 3) Wilson Martins

**PFL**

- 1) Meira Filho (\*1)
- 2) Guilherme Palmeira
- 3) Raimundo Lira

- 1) Carlos Patrocínio

**PSDB**

- 1) Juthay Magalhães (\*2)

- 1) Reginaldo Duarte (\*3)

**PTB**

- 1) (vago)

- 1) Marluce Pinto

**PDT**

- 1) Magno Bacelar

- 1) Lavoisier Maia

TITULARES	SUPLENTE
-----------	----------

**PRN**

- 1) Albano Franco

**PPR (\*7)**

- 1) Esperidião Amim
- 2) (vago)

(\*1) Substituições

\*01) Em substituição ao Sen. Josaphat Marinho, no dia 24/02/91

- \* (02) Em substituição ao Sen. Chagas Rodrigues (suplência), no dia 1º/07/92  
Em substituição ao Sen. Fernando Henrique Cardoso (titularidade), em 15/10/92
- \* (03) Em substituição ao Sen. Beni Veras, em 09/03/94, que, por sua vez, substituiu o Sen. Júahy Magalhães, no dia 05/11/92.
- \* (04) Em substituição ao Sen. Ruy Bacelar, no dia 12/11/92
- \* (05) Em substituição ao Sen. Nabôr Júnior, em 12/11/92, que, por sua vez, substituiu o Sen. Antônio Mariz, na mesma data
- \* (06) Em substituição ao Sen. Iram Saraiva, em 22/11/94.
- \* (07) Partido criado em 16/06/93, pela fusão do PDS com o PDC.

Dia 12.12.91 - É lida e aprovada a criação da Comissão  
Dia 25.03.92 - É instalada a Comissão  
Dia 15.12.94 - Término do prazo da Comissão

**ASSESSORES LEGISLATIVOS**  
Olavo Nery Corsatto (Coordenador)  
Heraldo José Rosa

**Mecanografia:**  
João Cândido de Oliveira  
José Rocha Gomes Guerra  
Marcelo Azevedo Larroyed

Colaboraram na elaboração deste Relatório os Assessores **Roberto Barbosa de Castro** e **Stelson S. Ponce de Azevedo**

**SUBSECRETARIA DE COMISSÕES**  
Serviço de Comissões Especiais e de Inquérito  
Anexo II, Ala Sen. Nilo Coelho - Senado Federal  
Secretária da Comissão: *Adriana Tavares Sobral*

## REQUERIMENTO N.º 935, DE 1991

Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal,

Nos termos do art. 58, § 3.º, da Constituição, combinado com os arts. 145 e 152 do Regimento Interno, requeremos seja constituída Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a investigar a situação atual da evasão fiscal no País, sob os seguintes aspectos:

a) extensão e profundidade de sua ocorrência, quanto à perda de receita pública, sobretudo tributária e de contribuições parafiscais, sociais e especiais;

b) na modalidade de evasão lícita, ou elisão, abrangendo renúncias de receita, como imunidades e isenções tributárias além de outros incentivos fiscais;

c) na modalidade de evasão ilícita, ou evasão propriamente dita, abrangendo ilícitos tributários, tipificados como fraude, sonegação, descaminho etc., ou não, como a chamada economia informal;

d) suas causas, de natureza legal, administrativa, econômica e sociológica;

e) seus valores, inclusive quanto à não cobrança, administrativa e judicial, da dívida ativa, tributária e não tributária;

f) seus efeitos na distribuição da carga tributária, no déficit em relação ao PIB e na dívida pública;

g) responsabilidades apuradas nas ocorrências verificadas;

h) providência a adotar, em face das conclusões.

A Comissão será integrada por treze membros titulares, com os respectivos suplentes, e terá o prazo de doze meses para a realização de seus trabalhos, devendo as despesas serem indicadas oportunamente, dentro do limite das disponibilidades orçamentárias do Programa "2021/0002 — Funcionamento do Senado Federal".

A fim de assegurar o desempenho de suas atribuições, a Comissão deverá dispor de assessoramento e apoio técnico-administrativo, de servidores dos quadros de pessoal do Senado Federal, e, observada a legislação específica, poderá requisitar, em caráter transitório, por intermédio da Mesa, a colaboração de especialistas de qualquer órgão ou entidade da administração pública, direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes, necessários aos seus trabalhos.

#### Justificação

Há quase unanimidade entre os especialistas acerca da queda, na década de 80, da carga tributária bruta, no Brasil, não chegando hoje aos 25% do PIB.

Esse percentual é, aproximadamente, a metade do existente nos países do Norte da Europa, muito inferior ao dos países integrantes da OCDE (44,2% na França, 39,0% no Reino Unido, 28,9% nos EUA — dados do FMI/OCDE) e, mesmo, ao da maioria de nossos vizinhos latino-americanos. Isso deve-se, principalmente, à diminuição do ritmo de crescimen-

to da economia (em relação ao qual a variação de arrecadação é mais do que proporcional), ao efeito-Tanzi (decorrente do intervalo entre o fato gerador e o pagamento do tributo, apesar da indexação progressiva e generalizada) e à sonegação, ou melhor, evasão tributária.

A evasão fiscal, por outro lado, está fortemente associada ao recrudescimento da crise econômica. A experiência tem demonstrado que a informalidade se expande como um mecanismo de abrandamento dos impactos negativos sobre os níveis de atividade econômica, quando caem o emprego e o salário real.

A maioria das afirmações sobre índices de sonegação ou evasão tributária reflete opiniões, intuições. Poucas tentativas sérias foram feitas no sentido de mensurá-los. Métodos existem que ainda não foram suficientemente estudados e aplicados no Brasil. Mas, quaisquer que sejam as posições das partes envolvidas, não é nada desprezível o seu efeito, mesmo que se ignore a transcendência daquelas atividades tipicamente clandestinas: tráfico de drogas, venda de armas, jogo do bicho, intermediação de verbas públicas, comissões para obtenção de contratos, "mútuetrias" do sequestro, contrabando, grupos de extermínio etc.

Segundo o Departamento de Contas Nacionais do IBGE, a economia informal representaria 13% do PIB (nele já computada). Mas a pesquisadora Beatriz Lima, da FGV — Rio, a estima em 40%. Estimativa mais conservadora, do Prof. Paulo Renato de Souza, da Unicamp, é de uma participação entre 5 ou 10%.

Entretanto, Nelson Barrizzelli, professor da FEA — USP, estima-a em 50% do PIB, a partir de trabalho que realizou (apud Carta de Conjuntura do Conselho Regional de Economia — DF, ano 3, n.º 19; jun./jul. de 1989).

O tributarista Eivany Antônio da Silva, ex-Secretário Adjunto da Receita Federal e hoje integrante de conhecida empresa de consultoria e auditoria, fala em evasão de tributos da ordem de 50% da arrecadação. Já em 1986, técnicos da Receita Federal concluíram que para cada um cruzado de imposto arrecadado correspondia um cruzado de imposto sonegado. Segundo entrevista do então Coordenador do Sistema de Fiscalização (apud Involução da mão-de-obra fiscal da Receita Federal, in Série Estudos Técnicos n.º 1, Brasília, Sindifisco, 1990, p. 12). A mesma relação vem de ser mencionada por Nelson Peçuto, Presidente da Unafisco, no recente Fórum Nacional sobre Reforma Fiscal, realizado no auditório Fetrônio Portella do Senado Federal, em 6 e 7-11-91.

No âmbito estadual e municipal, não se conhecem dados a respeito. Entretanto, a inadimplência com o ICMS no Estado de São Paulo seria hoje de 12% (7% em 1990), deixando aquela unidade federativa de arrecadar cerca de US\$90 milhões por mês, segundo Clóvis Panzarini, assessor de política tributária da Secretaria de Fazenda, que atribui o aumento da inadimplência à crise atual e às dificuldades de capital de giro das empresas, provocadas pelos juros altos (apud Folha de S. Paulo, 12-10-91, p. 34).

O economista André Franco Montoro-Filho, professor da FEA — USP e Presidente da Fipe, estima em 43% do PIB a arrecadação potencial de tributos, como o Imposto de Renda — 10%, encargos sociais com INSS, FGTS, Finsocial, PIS/Pasep etc. — 15%, ICMS e ISS — 10%, IPI, IOF, IPTU, IPVA, II, IE etc. — 8%. Segundo ele "... quase metade dos impostos e contribuições não são pagos, ou seja, é sonegada. Em outras palavras, cumprindo a lei, a arrecadação tributária no Brasil quase dobraria. Com isto, o déficit público, que ... poderia atingir 2% do PIB, desapareceria" ("Sonegação — religião nacional", in Folha de S. Paulo, 7-10-91, p. 32).

O jornal Folha de S. Paulo, em recente editorial ("Arrecadação em queda", 4-11-91, p. 12), refere-se a dados da Receita Federal que confirmam a queda real de 22,5% na arrecadação de tributos federais, verificado de janeiro a setembro deste ano em relação a igual período do ano passado. Aponta, como resultado, o agravamento do déficit público, estimado em 2,4% do PIB para o término deste exercício. Dentre as causas da queda da arrecadação, ressalta o "aumento da evasão fiscal, em grande parte, consequência da perda de credibilidade do Governo". E prossegue: "especialistas estimam que, se todos os impostos fossem pagos, a carga tributária bruta alcançaria cerca de 43% do PIB. Como o valor efetivamente arrecadado tem sido de 25%, conclui-se que quase a metade dos impostos e contribuições são sonegados".

Mesmo adotando-se uma estimativa modesta — de 25% — e considerando-se o PIB nas suas mensurações mais conservadoras, em torno de US\$330 bilhões, chegaríamos a números assustadores, de cerca de quase US\$85 bilhões!

Ainda que a inclinação da sociedade se dirija para uma participação decrescente do Estado na economia, e que houvesse um desinvestimento público global, com abandono da infra-estrutura econômica, podem-se avaliar as consequências desta situação quando se tem a perspectiva do agravamento acelerado dos problemas sociais e a deterioração nas condições de funcionamento dos próprios órgãos e entidades que exercem funções típicas de governo: repartições públicas, hospitais, escolas, segurança pública, administração da justiça, diplomacia, fiscalização tributária e muitas outras.

E então, que nos deparámos diante do paradoxo de que, para enfrentar a crônica crise fiscal, o Governo recorre, sistematicamente, à criação de novos tributos, a novas modalidades de incidência, ao aumento de alíquotas.

Tal "política" cria um círculo vicioso. Agrava o quadro de iniquidades, pois sobretaxa os que são contribuintes cativos, e provoca aumento da evasão: alguns, que pagavam o tributo voluntariamente, deixam de fazê-lo; os outros, que já estavam à margem da contribuição pecuniária, ficam ainda mais esquivos.

Ou seja, em vez de aumentar a base tributável, aumenta-se a carga tributária de um mesmo e reduzido contingente de contribuintes, afetando particularmente assalariados, consumidores finais e determinados segmentos empresariais que não logram efetuar repasses automáticos aos preços.

A proposta de "Reforma Fiscal de Emergência", recém-encaminhada ao Congresso Nacional, não difere substancialmente, de proposições anteriores: trata-se da tradicional "operação tapa-buracos", do Governo Federal, em fim de ano; que deve ser engolida pelo Legislativo antes do início do próximo exercício financeiro.

Só para se ter uma idéia do quadro atual no tocante ao Imposto de Renda, basta dizer que a Receita Federal previu, para o exercício de 1991, apenas cerca de 5,5 milhões de declarações de pessoas físicas — número que já foi mais de 9 milhões em 1988 —, pouco mais de 3% da população, menos de 10% da população economicamente ativa.

No que se refere às pessoas jurídicas, de um total estimado em dois milhões de empresas, apenas 329.800 apresentariam declaração pelo regime de tributação com base no lucro real, isto é, com escrituração regular e completa. Este número é insignificante, se comparado ao de declarações previstas de microempresas, 1.355.600; isentas. Surpreendente é, também, o crescimento do número de pessoas jurídicas que apresentam declaração com base no lucro presumido ou arbitrado, ou seja, porque não querem ou não podem tributar-se com base no lucro real: neste exercício de 1991, devem corresponder a cerca de 2,5 vezes o que representavam em 1987.

Trata-se de dados do próprio Departamento da Receita Federal.

O Deputado César Maia, economista e professor da UERJ, afirma que menos de 0,5% da população economicamente ativa e apenas 27% dos dois milhões de empresas pagam imposto de renda (Folha de S. Paulo, 12-7-91, p. 13).

O Coordenador do Sistema de Fiscalização, já em 1987, afirmava poder-se mais do que dobrar a arrecadação do Imposto de Renda (in Relatório Reservado n.º 1.051, 16 a 22-2-87). Em um estudo, elaborado pela Secretária da Receita Federal (subsidiário para exposição do Ministro Dilson Funaro no Congresso Nacional, em 2-4-87), concluiu que os rendimentos brutos declarados correspondiam a 52% do total dos rendimentos da população ocupada, segundo o PNAD/85.

Há uma infinidade de associações, fundações e outras entidades, nacionais e estrangeiras, imunes ou isentas, que movimentam somas consideráveis — especialmente de "ensino", "saúde", "culturais", "assistenciais" etc. — jamais visitadas pelo Fisco e que se limitam a uma "declaração" formal anual.

Pesquisa efetuada em 1981, pelo Prof. Roberto B. Piscitelli, da UnB (síntese in Revista de Administração da USP, vol. 18, n.º 1, jan./mar. de 1983), no âmbito da Delegacia da Receita Federal em Brasília, levantou todos os processos de fiscalização do imposto de renda — pessoas físicas e jurídicas, cujas autuações representavam, à época, 94,9% do total lançado pela fiscalização tributária da União no Distrito Federal. A ação fiscal tem-se concentrado nesse imposto. Tanto assim que a Receita Federal, em seu último concurso, quer selecionar fiscais apenas para os demais tributos, por se ter praticamente abandonado o trabalho em relação aos mesmos.

Os resultados da pesquisa foram surpreendentes, sobretudo porque englobaram todos os processos, inclusive aqueles de cuja ação fiscal não resultou auto de infração.

Em resumo, para as pessoas físicas, a relação global de renda líquida (base de cálculo) acrescida com a declaração foi de 1,27; e a relação entre imposto devido acrescido com o declarado — a que se chamou de taxa média de evasão — foi de 2,32 (sem os acréscimos legais). Como a tabela é progressiva, o acréscimo do tributo devido é mais que proporcional ao acréscimo de renda líquida.

No tocante à pessoa jurídica, a relação global entre lucro real/presumido/arbitrado acrescido e lucro declarado foi de 1,029, e a respectiva taxa de evasão foi de 0,929.

Enquanto isso, o quantitativo de auditores fiscais do Tesouro Nacional — cuja queda se acelerou com as aposentadorias em massa a partir de março de 1990 — se situa hoje em torno de 5.000, e o concurso público recém-aberto irá selecionar 500. Ora, o Canadá tinha, em 1989, 8.435 fiscais só de impostos internos, e os EUA, em 1987, contavam com 123.198 servidores em repartições de impostos internos. Só nas alfândegas, a Grã-Bretanha, em 1987, tinha 25.457 funcionários (apud Involução da mão-de-obra fiscal da Receita Federal, loc. cit., pp. 13 e 17).

O problema se estende a todos os tributos e contribuições, de um modo geral, inclusive dos que não estão sob administração do Departamento da Receita Federal. Para que a lista não fique muito mais extensa, basta citar dados de um recente levantamento mandado realizar pelo Conselho Curador do FGTS, em que se apurou que apenas 18% das empresas recolhiam regularmente, 29% depositavam com atraso e 53% eram inadimplentes. Estes dados são consistentes com as estimativas, confirmadas pela Associação dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias, segundo as quais quase 50% dos empregados não têm carteira assinada.

Isso tudo se alia ao grau de ineficácia no julgamento, cobrança e execução dos débitos fiscais. Pesquisa realizada pelo referido Prof. Roberto B. Piscitelli, junto à Coordenação do Sistema de Tributação (in Informativo Dinâmico — IOB, Anexo XIII, n.º 27, ed. de 3-4-89, pp. 420-423), revelou a “falta de solução” dos processos fiscais, sobretudo os de maior valor; os prazos são praticamente ilimitados; mormente no âmbito judicial, os feitos vão-se tornando quase insolúveis.

A situação chegou a tal ponto que “ninguém mais recolhe imposto, a sonegação aumentou” — no dizer de Carlos Eduardo Moreira Ferreira, candidato virtual à presidência da Fiesp, em entrevista recente à *Folha de S. Paulo* (18-11-91, p. 1.8). Mas, o que é pior, “nem por isso se teve notícia de que alguém, em toda a vasta equipe econômica, adotasse qualquer iniciativa contra a sonegação declarada”, como lembra o jornalista Janio de Freitas, em sua coluna diária na mesma *Folha* (3-12-91, p. 1.5).

Há, por conseguinte, problemas que vão desde a esfera constitucional — como é o caso da falta de regulamentação do dispositivo que facilita o acesso às informações sobre o contribuinte (CF, art. 145, §

1.º) —, passando pela esfera administrativa — autonomia e funcionamento adequado dos órgãos fiscalizadores e julgadores —, até a esfera funcional — de que decorre a necessidade de adaptar métodos de trabalho, sistemas de informações e tecnologia disponíveis.

Todos estes fatores são mais do que justificáveis para a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que investigue, seriamente, em profundidade e a longo prazo, a questão fiscal do País sob o prisma da perda de arrecadação, decorrente de omissão ou da ação frouxa e conivente do poder público, diante da evasão tributária, crescente e generalizada, que corrói a capacidade de poupança e investimento do País, privilegia os poderosos, desestimula e sobrecarrega o setor produtivo formal, a classe assalariada, e desmoraliza as instituições.

Simplificar e tornar mais eficiente o sistema tributário nacional é mais do que eliminar impostos e taxas; é acabar com o vício de criar outros tributos e continuar aumentando as alíquotas dos contribuintes que já estão sacrificados, para justificar a necessidade de estar sempre cobrindo rombos provocados pela falta de imaginação e de vontade política.

Por outro lado, é pertinente e oportuna a instauração de tal CPI no âmbito do Senado Federal. Casa revisora, por excelência, no Congresso Nacional, dos projetos de lei de iniciativa do Executivo, cuja discussão e votação se iniciam na Câmara dos Deputados (CF, art. 64), tem, ademais, atribuições privativas de grande relevância no campo das finanças públicas (CF, art. 52).

Para bem exercer essa competência legislativa, deverá o Senado Federal informar-se tanto quanto possível, valendo-se até, se necessário, dos “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, como lhe faculta a Carta Magna (§ 3.º do art. 58). Afinal, já prelecionava Themistocles Brandão Cavalcanti que as CPI “... são de compreensão muito ampla e se destinam não só à apuração dos fatos que merecem repressão legal, mas ainda ao exame de problemas de importância para a vida econômica ou social do País”. (“A Constituição Federal Comentada”, ed. Konfino, Rio de Janeiro, 1956, 3.ª ed., v. II, p. 69.)

Por tais motivos, é que se justifica a constituição desta CPI sobre a evasão fiscal no Brasil.

Sala das Sessões, 12 de dezembro de 1991. — Fernando Henrique Cardoso — Humberto Lucena — Aureo Mello — Cid Sabóia de Carvalho — Alexandre Costa — Coutinho Jorge — Antonio Mariz — Elcio Alves — Valmir Campelo — Jonas Pinheiro — Amir Lando — Alfredo Campos — Magno Bacelar — Mansueto de Lavor — Almir Gabriel — Garibaldi Alves Filho — Beni Veras — Carlos De'Carli — Nabor Júnior — Jutahy Magalhães — Moisés Abrão — Carlos Patrocínio — Ronaldo Aragão — Eptácio Cafeiteira — Maurício Corrêa — Eduardo Suplicy — João Calmon — Meira Filho — Lucídio Portella — João França — Dario Pereira — Ronan Tito — Ney Maranhão — José Richa — Chagas Rodrigues — Dirceu Carneiro — Teotônio Vilela Filho.

**CPI DA EVASÃO FISCAL****RELATÓRIO****SUMÁRIO****VOLUME I****ÍNDICE****INTRODUÇÃO****I - DEPOIMENTOS E SUBSÍDIOS**

- 1 - Depoimentos
- 2 - Subsídios

**II - CONSOLIDAÇÃO DOS DEPOIMENTOS E SUBSÍDIOS**

- 1 - Quantificação dos valores evadidos
- 2 - Causas da evasão fiscal
- 3 - Mecanismos da evasão fiscal
- 4 - Medidas de combate à evasão fiscal

**III - CONCLUSÕES**

- C1 - Conclusões sobre o nível da evasão
- C2 - Conclusões sobre os mecanismos da evasão
- C3 - Conclusões sobre as causas da evasão e medidas de combate

**IV - SUGESTÕES**

- 1 - Sugestões sobre a Reforma Fiscal
- 2 - Sugestões sobre a reorganização da Administração Tributária
- 3 - Outras sugestões

**ANEXOS**

- Anexo I - Plano de trabalho da CPI DA EVASÃO FISCAL  
Anexo II - Ajuste fiscal transitório

**VOLUME II****DEPOIMENTOS****APRESENTAÇÃO**

*Segundo projeções idôneas, a carga tributária potencial, defluente do sistema tributário brasileiro, deveria folgadoamente ultrapassar os 40% do PIB. A real mal extrapola os 20%.*

*Essa diferença entre a teoria e a prática, ou seja, entre os recursos teoricamente esperados e os efetivamente conseguidos, ocasionando déficits públicos sucessivos, tem sido a principal causa da insolvência do Estado e de suas terríveis conseqüências - políticas, econômicas, sociais, morais - que infelicitam a Nação.*

*Inflação desenfreada, dívidas públicas interna e externa em expansão, serviços públicos em contínua deterioração, tudo poderia ser sanado com acréscimo, na receita pública, de nada mais do que 10% do PIB.*

*Estacionada em patamar muito aquém das possibilidades do sistema insito na Constituição de 1988, a arrecadação sinalizava uma evasão fiscal muito além dos históricos padrões nacionais. Veio a saber-se depois, com espanto, que ela mal atingia a metade do que deveria ser: para cada cruzeiro arrecadado, outro era sonogado.*

*Era preciso fazer algo para debelá-la. Antes, porém, impedia conhecê-la as exatas proporções, seus mecanismos, suas causas - e, se possível, apontar meios de combatê-la.*

*Foi assim que surgiu, a requerimento do Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, a CPI da Evasão Fiscal, da qual viria a ser o primeiro Relator.*

*Com os nossos agradecimentos a todos os que colaboraram nos trabalhos desenvolvidos ao longo desses quase três anos, seja-nos permitido renovar nossa especial homenagem ao ilustre Senador JOÃO CALMON, que jamais deixou de honrar, com sua presença e sua participação entusiástica e ativa, as atividades da CPI por ele considerada a mais relevante do Congresso Nacional, até porque a evasão fiscal é em grande parte responsável pela falta de recursos para a Educação, que tem sido sua principal bandeira de luta em toda a sua fulgurante carreira parlamentar.*

Sala das Comissões, em de novembro de 1994.

Senador RONAN TITO, Presidente  
Senador JUTAHY MAGALHÃES, Relator

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	7
<b>I - DEPOIMENTOS E SUBSÍDIOS .....</b>	<b>9</b>
1 - Depoimentos.....	9
2 - Subsídios .....	10
2.1 - Informações solicitadas.....	10
2.2 - Outros subsídios.....	15
<b>II - CONSOLIDAÇÃO DOS DEPOIMENTOS E SUBSÍDIOS .....</b>	<b>17</b>
<b>I - QUANTIFICAÇÃO DOS VALORES EVADIDOS.....</b>	<b>17</b>
1.1 - Quantificação da elisão.....	17
1.2 - Quantificação da sonegação .....	20
1.3 - Quantificação da inoperância administrativa .....	27
<b>2 - CAUSAS DA EVASÃO FISCAL .....</b>	<b>29</b>
2.1 - Causas legais .....	30
2.1.1 - Legislação complexa.....	31
2.1.2 - Mudanças constantes na Legislação Tributária.....	34
2.1.3 - Constantes elevações de alíquotas.....	35
2.1.4 - Falhas quanto à cominação de penalidades .....	35

- 2.1.5 - Interpretação restritiva da legislação sobre o sigilo de dados ..... 36
- 2.1.6 - Excessivo número de tributos ..... 46
- 2.1.7 - Carga tributária excessiva e concentrada ..... 47
- 2.1.8 - Dificuldades operacionais no cumprimento das obrigações tributárias principais e acessórias ..... 51
- 2.1.9 - Renúncias de receita, imunidades, isenções e outros incentivos fiscais, e tratados sobre dupla tributação ..... 52
- 2.2 - Causas administrativas nos Poderes Executivo e Judiciário ..... 53
  - 2.2.1 - Deficiências da Receita Federal ..... 53
    - a) Descontinuidade administrativa ..... 56
    - b) Falta, desvio, ou inadequação de recursos humanos, materiais e tecnológicos ..... 56
    - c) Falta de entrosamento com os demais órgãos ..... 60
    - d) Deficiência do setor de processamento de dados ..... 61
    - e) Dificuldade de acesso a fontes externas de dados ..... 66
    - f) Inconsistência dos cadastros de pessoas físicas e jurídicas ..... 67
    - g) Entraves à fiscalização ..... 69
    - h) Baixa remuneração dos agentes do fisco ..... 70
    - i) Insegurança dos agentes do fisco ..... 74
    - j) Ineficácia da fiscalização, da cobrança e da aplicação de penalidades ..... 78
    - k) Falta de defesa do Auditor-Fiscal pelo governo ..... 79
    - l) Rebaixamento e desmonte da Receita Federal ..... 80
    - m) Morosidade na solução dos processos administrativos fiscais ..... 81
  - 2.2.2 - Deficiências dos Conselhos de Contribuintes ..... 82
  - 2.2.3 - Deficiências da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ..... 83
    - a) Falta de recursos humanos, materiais e tecnológicos ..... 84
    - b) Morosidade na solução dos processos administrativos fiscais ..... 85
    - c) Ineficácia da cobrança administrativa ..... 86
  - 2.2.4 - Deficiências do Poder Judiciário ..... 86
    - a) Deficiência de recursos humanos ..... 87
    - b) Ineficácia da cobrança ..... 87
    - c) Morosidade na solução dos processos de execução fiscal ..... 87
    - d) Corrupção ..... 87
- 2.3 - Causas econômicas ..... 88
  - 2.3.1 - Inflação e recessão ..... 88
  - 2.3.2 - Economia informal ..... 90
  - 2.3.3 - Evasão de divisas ..... 91
  - 2.3.4 - Concorrência entre as empresas ..... 91
- 2.4 - Causas sócio-culturais ..... 93
  - 2.4.1 - Falta de educação e consciência tributária dos contribuintes ..... 94
  - 2.4.2 - Falta de vontade política para combater a sonegação ..... 97
  - 2.4.3 - Falta de consenso na imposição tributária e de credibilidade do governo ..... 97
- 2.5 - Causas ilícitas ..... 99
  - 2.5.1 - Infrações à legislação com a cumplicidade do setor financeiro, do consumidor e do governo ..... 100
  - 2.5.2 - Prevaricação e corrupção de administradores e agentes do fisco ..... 100
- 3 - MECANISMOS DA EVASÃO FISCAL ..... 101
  - 3.1 - Inadimplência ..... 102
    - 3.1.1 - Falta de pagamento do débito vencido ..... 102
    - 3.1.2 - Falta de recolhimento do imposto retido ..... 102
  - 3.2 - Omissão documental ..... 103
    - 3.2.1 - Falta de emissão de recibo ou nota fiscal de operação tributada ..... 103
    - 3.2.2 - Falta de apresentação de declaração de rendimentos ou informações ..... 103
    - 3.2.3 - Falta de cadastramento ..... 103
  - 3.3 - Falsificação documental ..... 103
    - 3.3.1 - Emissão de nota "fria", nota "calçada", "meia-sola", etc ..... 103
    - 3.3.2 - Escrituração falsa ou incompleta ..... 105
    - 3.3.3 - Depósitos ou aplicações em nome de terceiros ..... 105

3.3.4 - Utilização de mais de um número de cadastro de pessoa física (CPF) ou pessoa jurídica (CGC) .....	106
3.3.5 - Superfaturamento ou subfaturamento .....	106
3.3.6 - Imputação à pessoa jurídica de despesas de pessoas físicas ligadas.....	107
3.4 - Outros meios .....	107
<b>4 - MEDIDAS DE COMBATE À EVASÃO FISCAL</b> .....	<b>108</b>
4.1 - Medidas legais .....	109
4.1.1 - Reduzir o número de tributos, simplificar e estabilizar a legislação tributária ....	110
4.1.2 - Rever a legislação que facilita a elisão ou a evasão fiscal .....	122
4.1.3 - Rever a legislação sobre os sigilos bancário e fiscal .....	124
4.1.4 - Rever a legislação sobre o processo administrativo fiscal .....	124
4.1.5 - Rever a legislação sobre infrações e penalidades tributárias .....	125
4.1.6 - Rever as alíquotas e evitar suas constantes elevações .....	127
4.1.7 - Racionalizar as obrigações tributárias principais e acessórias .....	129
4.1.8 - Ampliar o universo de contribuintes e reduzir a carga tributária relativa .....	129
4.1.9 - Promover amplo debate com a população antes de qualquer mudança na legislação tributária .....	132
4.2 - Medidas administrativas .....	132
4.2.1 - Reorganizar a Receita Federal .....	132
a) Assegurar estabilidade à administração da Receita Federal .....	133
b) Dotar a Receita Federal de recursos humanos, materiais e tecnológicos.....	134
c) Promover o entrosamento da Receita com outros órgãos.....	136
d) Dotar a Receita de setor de informática eficiente .....	138
e) Depurar e manter atualizados os cadastros de pessoas físicas e jurídicas (CPF e CGC).....	145
f) Ampliar e intensificar a ação fiscalizadora.....	147
g) Propor a correção da remuneração dos agentes do fisco.....	149
h) Dar segurança aos agentes do fisco .....	149
i) Propor medidas de defesa do Auditor-Fiscal.....	149
j) Tomar célere e eficaz a cobrança fiscal e a aplicação de penalidades .....	151
k) Rever o posicionamento hierárquico da Receita Federal .....	154
4.2.2 - Reparar os Conselhos de Contribuintes.....	157
4.2.3 - Reparar a Procuradoria da Fazenda Nacional .....	157
4.2.4 - Dar melhores condições ao Poder Judiciário .....	158
4.2.5 - Fiscalizar a aplicação dos recursos orçamentários.....	159
4.2.6 - Reorganizar a ESAF - Escola de Administração Fazendária.....	160
4.3 - Medidas econômicas .....	161
4.3.1 - Combater a inflação e a recessão .....	161
4.3.2 - Criar condições propícias para reduzir a economia informal .....	162
4.3.3 - Rever os mecanismos de controle da remessa de divisas para o exterior.....	164
4.3.4 - Criar mecanismos que evitem a deturpação da concorrência pela sonegação.....	164
4.4 - Medidas sócio-culturais.....	165
4.4.1 - Conscientizar a sociedade sobre a importância da tributação .....	165
4.4.2 - Conscientizar a administração pública sobre a necessidade de se combater a evasão .....	167
4.4.3 - Tornar transparente a imposição tributária .....	167
4.5 - Medidas repressivas .....	168
4.5.1 - Identificar, apurar e reprimir os mecanismos de sonegação fiscal .....	169
4.5.2 - Aperfeiçoar o combate à corrupção.....	170
4.6 - Outras medidas .....	172
<b>III - CONCLUSÕES</b> .....	<b>177</b>
<b>C1 - CONCLUSÕES SOBRE O NÍVEL DA EVASÃO</b> .....	<b>177</b>
C1.1 - Sobre a quantificação da elisão (evasão ilícita).....	178
C1.1.1 - Perdas decorrentes de falhas e imperfeições da lei .....	178
C1.1.2 - Renúncia de receita.....	178
C1.2 - Sobre a quantificação da sonegação e da inadimplência .....	179
C1.3 - Sobre a quantificação dos litígios fiscais .....	180
<b>C2 - CONCLUSÕES SOBRE OS MECANISMOS DA EVASÃO</b> .....	<b>180</b>
C2.1 - Sobre a inadimplência .....	181

C2.2 – Sobre a omissão documental .....	181
C2.3 – Sobre a falsificação documental .....	181
C2.4 – Sobre outros meios de evasão .....	182
<b>C3 – CONCLUSÕES SOBRE AS CAUSAS DA EVASÃO E MEDIDAS DE COMBATE .....</b>	<b>183</b>
• C3.1 – Sobre a legislação .....	183
C3.1.1 – Instabilidade, complexidade e inadequação legislativas e excessivo número de tributos .....	183
C3.1.2 – Renúncia de receita .....	187
C3.1.3 – Divergências quanto ao sigilo de dados .....	188
C3.1.4 – Falhas quanto à tipificação de infrações e cominação de penalidades .....	190
C3.1.5 – Carga tributária excessiva ou mal distribuída .....	191
C3.2 – Sobre a administração tributária .....	193
C3.2.1 – Deficiências da Receita Federal .....	194
C3.2.2 – Deficiências dos Conselhos de Contribuintes .....	208
C3.2.3 – Deficiências da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional .....	209
C3.2.4 – Deficiências do Poder Judiciário .....	210
C3.3 – Sobre a Economia .....	211
C3.3.1 – Inflação e Recessão .....	211
C3.3.2 – Economia informal .....	212
C3.3.3 – Evasão de divisas .....	213
C3.3.4 – Deturpação da concorrência entre as empresas .....	213
C3.4 – Sobre a cultura e a sociedade .....	214
C3.4.1 – Falta de educação e consciência tributária dos contribuintes .....	214
C3.4.2 – Falta de vontade política para combater a sonegação .....	217
C3.4.3 – Falta de consenso na imposição tributária e de credibilidade do governo .....	218
C3.4.4 – Prevaricação e corrupção .....	219
<b>IV – SUGESTÕES .....</b>	<b>221</b>
1 - SUGESTÕES SOBRE A REFORMA FISCAL .....	221
1.1 - Desequilíbrio financeiro .....	221
1.2 - Críticas ao sistema atual .....	222
1.3 - Algumas propostas .....	223
1.4 - Critérios para uma Reforma Tributária .....	226
1.5 - Cancelamento da Renúncia Fiscal .....	229
1.6 - Eliminação das lacunas e imperfeições da lei .....	229
2 - SUGESTÕES SOBRE A REORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA .....	229
2.1 - Secretaria da Receita Federal (SRF) .....	230
2.2 - Escola de Administração Tributária (ESAF) .....	231
2.3 - Conselhos de Contribuintes(CC) .....	231
2.4 - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) .....	232
2.5 - Poder Judiciário .....	232
3 - OUTRAS SUGESTÕES .....	233
3.1 - Programa especial de fiscalização .....	233
3.2 - Aperfeiçoamentos lógicos .....	233
3.3 - Ajuste fiscal transitório .....	234
<b>ANEXOS .....</b>	<b>235</b>
Anexo I - Plano de trabalho .....	235
Anexo II - Ajuste fiscal transitório .....	248

## CPI DA EVASÃO FISCAL

### INTRODUÇÃO

A Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a "investigar a situação atual da evasão fiscal no País" foi instalada em reunião de 25 de março de 1992, tendo em vista o requerimento nº 935, do Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, lido na sessão do Senado Federal de 13 de dezembro de 1991.

2. Para compor a Comissão foram designados os seguintes Senhores Senadores:

a) do PMDB: ANTONIO MARIZ, JOÃO CALMON, RONAN TITO e RUY BACELAR (titulares), e IRAM SARAIVA, ONOFRE QUINAN e WILSON MARTINS (suplentes);

b) do PFL: MEIRA FILHO, GUILHERME PALMEIRA e RAIMUNDO LIRA (titulares), e ELCIO AL VARES e CARLOS PATROCÍNIO (suplentes);

c) do PSDB: FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (titular) e CHAGAS RODRIGUES (suplente);

d) do PTB: JOSÉ EDUARDO (titular) e MARLUCE PINTO (suplente);

e) do PDT: MAGNO BACELAR;

f) do PRN: ALBANO FRANCO;

g) do PDS: ESPERIDIÃO AMIN;

h) do PDC: AMAZONINO MENDES.

3. No curso dos trabalhos, houve as seguintes substituições nos membros titulares: do Senador ANTONIO MARIZ pelo Senador CÉSAR DIAS (PMDB); do Senador RUY BACELAR pelo Senador RONALDO ARAGÃO (PMDB); do Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, pelo Senador JUTAHY MAGALHÃES (PSDB); suplentes: do Senador BENI VERAS, pelo Senador CHAGAS RODRIGUES e depois pelo Senador REGINALDO DUARTE (PSDB).

4. Foram designados: Presidente, Senador RONAN TITO; Vice-Presidente, Senador MEIRA FILHO; Relator, Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, substituído pelo Senador JUTAHY MAGALHÃES.

5. Em junho de 1992, foi aprovado o Plano de Trabalho da CPI (ANEXO I), definindo os seus objetivos, anteriormente indicados no requerimento de sua criação e transcritos a seguir, bem como detalhando a forma dos trabalhos:

"...investigar a situação atual da evasão fiscal no País, sob os seguintes aspectos:

a) extensão e profundidade de sua ocorrência, quanto à perda de receita pública, sobretudo de impostos e de contribuições sociais;

b) modalidade de evasão lícita, ou elisão, abrangendo renúncias de receita, como imunidades e isenções tributárias, além de outros incentivos fiscais;

c) modalidade de evasão ilícita, ou evasão propriamente dita, abrangendo ilícitos tributários, tipificados como fraude, sonegação descaminho etc. ou não, como a chamada economia informal;

d) causas, de natureza legal, administrativa, econômica e sociológica;

e) valores, inclusive quanto à não-cobrança, administrativa e judicial, da dívida ativa, tributária e não tributária;

f) efeitos na distribuição da carga tributária, no déficit em relação ao PIB e na dívida pública;

g) responsabilidades apuradas nas ocorrências verificadas;

h) providências a adotar, em face das conclusões."

As investigações, conforme o subitem 1.2.2 do referido Plano, se restringirão aos tributos (inclusive contribuições) de competência da União.

Nos termos do subitem 2.4.1, "para inteirar-se efetivamente dos fatos e da realidade que envolvem o problema a Comissão deverá valer-se das formas usuais de atuação das CPIs, especialmente:

- a) requisição de informações às autoridades públicas;
- b) depoimentos, à Comissão, ou tomados a termo pelas equipes de trabalho, de ocupantes e ex-ocupantes de cargos na administração pública, de professores universitários e outros profissionais das áreas tributária e afins;
- c) resultados de sindicâncias e diligências em torno de fatos e situações cujo conhecimento e análise sejam oportunos ou necessários;
- d) estudos e levantamentos estatísticos necessários ou entendidos como úteis para os procedimentos da Comissão."

6. A íntegra do PLANO DE TRABALHO é transcrita no ANEXO I deste Relatório

7. Este Relatório foi precedido de um impropriamente denominado "Relatório Parcial", editado ao final de 1992, em que se consolidaram os oito primeiros depoimentos e subsídios extraídos de publicações diversas. Segundo tiveram conhecimento membros desta CPI e se manifestaram alguns dos novos depoentes, aquele desprezioso documento já produziu alguns resultados, tendo servido de subsídio para o próprio Governo, no encaminhamento de medidas de combate à evasão fiscal.

8. Aproveitou-se aquele trabalho e seguiu-se a mesma metodologia. Embora final, deve-se dizer que o presente Relatório ainda não constitui um pleno equacionamento do problema, pois deixaram de ser ouvidos importantes segmentos da sociedade e do Estado, podendo-se citar o Poder Judiciário, o Ministério Público e o próprio Poder Legislativo, onde o Tribunal de Contas da União teria muito a oferecer. Na Previdência Social, o eloqüente depoimento do Ministro Antônio Britto deveria ter sido secundado por administradores e servidores do INSS, embora o setor não estivesse previsto no Plano de Trabalho da CPI.

9. Tudo decorreu das vicissitudes que abalaram o Congresso nacional na atual legislatura, entre as quais sobressaíram as investigações que culminaram no impeachment e a CPI do Orçamento, esta afetando sobremaneira o normal desenvolvimento de seus trabalhos; e a concentração em eventos importantes do calendário político, como o plebiscito, a revisão constitucional e emendas constitucionais de natureza financeira.

10. Ainda assim, pelos valiosos subsídios nele contidos, acredita-se venha a ser este Relatório de grande utilidade para o equacionamento de soluções para o grave problema que é a evasão fiscal no País.

## I - DEPOIMENTOS E SUBSÍDIOS

### SUMÁRIO

- 1 - DEPOIMENTOS
- 2 - SUBSÍDIOS
  - 2.1 - Informações solicitadas
  - 2.2 - Outros subsídios

### 1. DEPOIMENTOS

Esta Comissão ouviu os seguintes depoentes:

- 1) Dr. LUIZ FERNANDO WELLISCH, Secretário da Fazenda Nacional, nos dias 1º e 8 de junho de 1992;
- 2) Prof. IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, em 15 de junho de 1992;
- 3) Drª MARIA IZABEL AUGUSTA DE FIGUEIREDO, MOTA DE ALMEIDA, Presidente do Sindicato nacional dos Auditores Fiscais, em 6 de julho de 1992;
- 4) Dr. ISAIAS CUSTÓDIO, Presidente do SERPRO, em 14 de julho de 1992;
- 5) Dr. NELSON PESSUTO, Presidente da União Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional, em 21 de julho de 1992;
- 6) Dr. TERCIO SAMPAIO FERRAZ, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, em 30 de julho de 1992;

7) Dr. MARIANGELA REIS VARISCO, Coordenadora do Sistema de Informações Econômico-Fiscais do Departamento da Receita Federal, em 11 de agosto de 1992;

8) Dr. TARCÍZIO DINOÁ MEDEIROS, Diretor-Adjunto e Substituto do Departamento da Receita Federal, em 27 de agosto de 1992.

9) Sr. LUIZ FELIPE KUNZ NETTO, empresário, em 10 de novembro de 1992;

10) Sr. ABÍLIO DOS SANTOS DINIZ, em 12 de novembro de 1992;

11) Deputado ROBERTO CAMPOS, em 25 de março de 1993;

12) Deputado LUIZ ROBERTO PONTE, em 30 de março de 1993;

13) Deputado DELFIM NETTO, em 1º de abril de 1993;

14) Ministro ANTONIO BRITTO, em 11 de maio de 1993;

15) Dr. OSÍRIS DE AZEVEDO LOPES FILHO, Secretário da Receita Federal, em 17 de agosto de 1993;

16) Jornalista JOELMIR BETING, em 7 de abril de 1994;

17) Dr. ALCIDES LOPES TAPIAS, Presidente da FEBRABAN, em 27 de abril de 1994;

18) Dr. DEONE BRESSAN, Chefe da Divisão de Arrecadação da 8ª Região Fiscal, da Secretaria da Receita Federal, em 11 de maio de 1994.

2. A íntegra dos depoimentos é transcrita no VOLUME II, deste Relatório.

3. Todavia, no bloco II, são eles consolidados, juntamente com subsídios colhidos por esta CPI. A consolidação é, por sua vez, apresentada em codificação numérica, refletindo a frequência de abordagem por assunto.

## 2. SUBSÍDIOS

### 2.1 - INFORMAÇÕES SOLICITADAS

Relacionam-se, em seguida, as informações solicitadas a terceiros, com indicação das respostas obtidas e de providências posteriores, quando foi o caso.

2.1.1 - Ofício nº 15/92, de 14.07.92, reiterado pelo Ofício nº 28/92, de 22.10.92, dirigidos ao Sr. Antônio Eduardo de Carvalho Brigagão, Presidente da CREDICARD S/A Administradora de Cartões de Crédito, Ofício nº 16/92, de 14.07.92, dirigido ao Sr. Márcio Souza, Presidente da BRADESCO Administradora de Cartões de Crédito, Ofício nº 17/92, de 14.07.92, dirigido ao Sr. Jean Roswadowski, Presidente da AMERICAN EXPRESS do Brasil Turismo S/A, Ofício nº 18/92, de 14.07.92, dirigido ao Sr. Luiz Cezar Moreira Cruz, Gerente da BB Administradora de Cartões de Crédito S/A, e Ofício nº 19/92, de 14.07.92, dirigido ao Sr. Nuhan Sprinck, Presidente do Cartão Nacional Ltda., solicitando informações cadastrais de pessoas físicas usuárias de cartão de crédito, especificamente: a) relação de clientes; b) CPF ou CGC dos usuários; c) movimentação, mês a mês, de 1988 a 1991, de suas contas.

A resposta constou dos Ofícios CL 1981/92, de 06.08.92, e CL 2753/92, de 16.11.92, por intermédio dos quais o Sr. Antônio Eduardo de Carvalho Brigagão se declara impossibilitado de atender à solicitação da CPI, em virtude da determinação expressa pelo art. 5º, inciso XII, da Constituição; relativa à manutenção de sigilo por parte de depositários de dados de terceiros. Informou, ainda, o referido senhor, que, por se tratar a matéria de interesse de todos os cartões de crédito, a ABECS - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE CARTÕES DE SERVIÇO assumiu a condução do assunto, em razão do que se juntou, ao Ofício 2753/92, supra mencionado, documento de responsabilidade da ABECS, firmado por seu procurador, advogado Ives Gandra da Silva Martins, no qual se postula o ponto de vista da inconstitucionalidade da quebra do sigilo. Anexaram-se, ainda, ao mesmo Ofício, três pareceres da autoria do Prof. Dr. Geraldo de Camargo Vidigal, a respeito do tema em questão.

2.1.2 - Ofício nº 13/92, de 14.07.92, dirigido ao Sr. Roberto Faldini, Presidente da Comissão de Valores Mobiliários, solicitando relação dos intervenientes, pessoa física e jurídica, por CPF e CGC, que operaram em cada uma das bolsas de valores e mercadorias, nos exercícios de 1988 a 1991, discriminando o tipo e o valor de cada operação.

A resposta constou do Ofício CVM/PTE, nº 278, de 16.09.93, em que o Sr. Luiz Carlos Piva, Presidente da Comissão de Valores Mobiliários à época, declara não dispor das informações solicitadas, que são armazenadas diretamente nas bolsas de valores onde se realizam as operações. Acrescenta o Ofício que o pleito da CPI foi encaminhado às bolsas de valores, negando-se estas a prestar as informações solicitadas com base em razões de ordem legal expostas no parecer anexo "O sigilo e as Bolsas", de autoria do advogado Nelson A. Jobim.

2.1.3 - Ofício nº 12/92 de 09.07.92, dirigido ao Sr. Luiz Fernando Gusmão Wellisch, Secretário da Fazenda Nacional, solicitando: a) demonstrativos consolidados de dados específicos referentes às declarações do Imposto de Renda Pessoa Física, por exercício, de 1972 a 1992; b) informações individualizadas sobre os contribuintes pessoas físicas que apresentaram declaração do Imposto de Renda nos períodos de 1989 a 1992; c) relação de contribuintes que apresentaram declaração do Imposto de Renda pelo menos uma vez nos exercícios de 1972 a 1992; d) informações específicas sobre o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

A resposta constou do Ofício MEFP nº 716, de 16.09.92, do Sr. Marçílio Marques Moreira, Ministro da Economia Fazenda e Planejamento, que anexa listagem dos dados consolidados e esclarece que as informações individualizadas deverão ser encaminhadas à CPI, em fitas magnéticas, pelo Serviço Federal de Processamento de Dados.

2.1.4 - Ofício nº 08/92, de 11.06.92, dirigido ao Sr. Tércio Sampaio Ferraz Júnior, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, solicitando relação nominal das ações ajuizadas contra os maiores devedores do Fisco, discriminando as ações fiscais.

A resposta constou do Ofício PGFN/PG nº 649, de 06.08.92, por intermédio do qual o Sr. Tércio Sampaio Ferraz Júnior encaminha à CPI a relação das 300 maiores dívidas inscritas, com os débitos em cobrança, discriminando se foram ou não ajuizados.

2.1.5 - Ofício nº 04/92, de 09.06.92, reiterado pelo Ofício nº 11/92, de 09.07.92, dirigidos ao Sr. Luiz Fernando Gusmão Wellisch, Secretário da Fazenda Nacional, solicitando as declarações de renda e bens das pessoas físicas que tiveram seus nomes publicados pelas revistas Forbes e Fortune, na qualidade de bilionários, conforme veiculado pela Folha de São Paulo de 07.07.92, a saber: Roberto Marinho, Antônio Ermírio de Moraes, Cecílio do Rego Almeida, Sebastião Camargo e a família Andrade Gutierrez.

A resposta constou do Ofício MEFP nº 615, de 04.08.92, do Sr. Marçílio Marques Moreira, Ministro da Economia Fazenda e Planejamento, que encaminha à CPI as declarações solicitadas, considerando, no caso da família Andrade Gutierrez, os nomes de Gabriel Donato de Andrade e Roberto Gutierrez. As declarações estão sendo encaminhadas à Secretaria da Receita Federal, com sugestões para posteriores providências.

2.1.6 - Ofício nº 05/92, de 09.06.92, dirigido ao Sr. Luiz Fernando Gusmão Wellisch, Secretário da Fazenda Nacional, solicitando a relação das empresas ligadas ou coligadas ao Grupo do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, que estavam sendo objeto de fiscalização pela Receita Federal.

A resposta constou do Ofício RF nº 906, de 11.06.92, por intermédio do qual o Sr. Luiz Fernando Gusmão Wellisch encaminha à CPI a relação solicitada.

2.1.7 - Ofício nº 03/92, de 09.06.92, dirigido ao Sr. Aristides Junqueira Alvarenga, Procurador-Geral da República, solicitando relação nominal das ações ajuizadas contra os maiores devedores do Fisco, com discriminação das ações fiscais e penais.

A resposta constou dos Ofícios PGR/GAB nº 712, de 13.08.92, nº 758, de 26.08.92, e nº 865, de 24.09.92, por intermédio dos quais o Sr. Aristides Junqueira Alvarenga encaminha à CPI a relação solicitada.

2.1.8 - Ofício nº 14/92, de 14.07.92, dirigido ao Sr. Francisco Gros, Presidente do Banco Central do Brasil, reiterado pelo Ofício nº 34/93, de 10.02.93, dirigido ao Sr. Gustavo Jorge Laboissière Loyola, Presidente do Banco Central do Brasil, solicitando, relativamente aos exercícios de 1988 a 1991, informações individualizadas de pessoas físicas, referentes a depósitos bancários, em conta corrente e caderneta de poupança, e a aplicações (CDB, RDB, Ouro, e Fundos de Renda Fixa ou Variável), bem como relação de clientes que realizaram operações com moedas estrangeiras e respectivas quantidades transacionadas.

A resposta constou de extensa correspondência, discriminada a seguir:

- Ofício PRESI-92/2536, de 19.12.92, em que o Presidente do Banco Central do Brasil encaminha à CPI fita magnética contendo as informações sobre clientes que realizaram operações com moedas estrangeiras.

- Ofício PRESI-93/00384, de 18.02.93, e Ofício PRESI- 93/00604, de 19.03.93, por intermédio dos quais o Presidente do Banco Central do Brasil informa à CPI a respeito das providências tomadas pelo Banco junto às instituições financeiras do País, com vistas ao atendimento das solicitações constantes dos Ofícios n.º 14/92 e 34/93, supra mencionados.

- Ofício GAPRE. 93/1471, de 04.05.93, e Ofício GAPRE. 93/1654, de 14.05.93, por intermédio dos quais o Sr. Antônio Arnaldo de Menezes, Presidente em exercício do Banco do Nordeste do Brasil S/A, encaminha à CPI fitas magnéticas contendo as informações solicitadas.

- Ofício n.º 93/425, por intermédio do qual o Sr. Anivaldo Juvenil Vale, Presidente do Banco da Amazônia S/A, encaminha à CPI fita magnética contendo as informações solicitadas.

- Ofício A.AJ-007/93-E, de 30.03.93, por intermédio do qual os Srs. José Augusto Trópia Reis e Francisco José de Oliveira, respectivamente Superintendente da Área Financeira e Superintendente da Área de Assuntos Jurídicos do Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais, encaminham à CPI fita magnética contendo as informações solicitadas.

- Ofício DEPRO/DICOT, 93/211, de 01.04.93, por intermédio do qual o Sr. Darival Darci Resende, Chefe do Departamento de Processamento e Controle Financeiro do CREDIREAL - Banco de Crédito Real de Minas Gerais S/A encaminha à CPI fita magnética contendo as informações solicitadas.

- Ofício DIREX-215/93, de 22.11.93, por intermédio do qual o Sr. Rivaldo Martins da Silva, Vice-Presidente do BEG - Banco do Estado de Goiás S/A encaminha à CPI fitas magnéticas contendo as informações solicitadas.

- Ofício PRESI-090/93, de 17.03.93, por intermédio do qual o Sr. Rivaldo Martins da Silva, Presidente do Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás responde à solicitação da CPI, informando que o Banco não fez nenhuma captação de recursos junto a pessoas físicas no período de 1998 a 1992.

- Telex n.º 93/555, de 09.03.93, do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia, informando que o Banco não opera nas modalidades de depósitos e investimentos constantes da solicitação da CPI.

- Ofício n.º 93/135, de 30.04.93, por intermédio do qual o Sr. Anivaldo Juvenil Vale, Presidente do Banco da Amazônia S/A, informa à CPI que, face a dificuldades técnicas do sistema de processamento de dados, o Banco só tem condições de atender parcialmente às informações solicitadas.

- Ofício DIFIS-93/00859.1, de 23.04.93, por intermédio do qual o Sr. Sérgio de Iudícibus, Diretor de Fiscalização do Banco Central do Brasil encaminha à CPI correspondência recebida do Banco Vêtor S/A, Vêtor - Corretora de Valores e Câmbio S/A, Banco Ourinvest S/A, Ourinvest Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A e Gervál distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda., expondo razões de ordem técnica e ou legal para o não atendimento às solicitações da CPI.

- Ofício E.B. 007/93, de 01.06.93, da EBADIVAL - E. Baggio Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda., encaminhando listagens das informações solicitadas, referentes ao ano de 1992, e informando a impossibilidade do atendimento, por razões de ordem técnica, relativamente aos anos de 1988 a 1991.

- Ofício do Banco Losango S/A, de 11.06.93, encaminhando à CPI listagem das informações solicitadas.

- Ofício da Onocrédito S/A - Crédito, Financiamento e Investimento, de 05.11.93, contendo lista dos CPFs de investidores em letra de câmbio relativamente a 1992, ano em que a empresa começou a operar com essa modalidade de operação financeira. Informa, ainda, o Ofício, que a empresa não opera com depósitos em conta-corrente e caderneta de poupança, nem com aplicações em fundos de renda fixa ou variável.

- Ofícios da Santos Corretora de Câmbio e Valores S/A, e do Banco Santos S/A, ambos de 11.10.93, informando que as entidades nada têm a declarar em virtude de não ter sido realizada nenhuma operação de valor superior a US\$10.000,00, limite mínimo estabelecido na solicitação da CPI.

- Ofícios do Banco American Express S/A e da Amex Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A, ambos de 09.09.93, informando que as instituições nada têm a declarar relativamente à solicitação da CPI.

- Ofício do Banco de la República Oriental del Uruguay, de 09.09.93, informando que nada tem a declarar relativamente à solicitação da CPI porque, das operações solicitadas, opera exclusivamente com depósitos em conta corrente e, no período considerado, os depósitos recebidos não atingiram o equivalente à cifra de US\$ 10.000.00.

- Ofício do Grupo Diplomata - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda., de 14.04.93, informando que nada tem a declarar relativamente à solicitação da CPI.

- Ofício da Oliveira Bastos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda., de 13.04.93, informando que nada tem a declarar relativamente à solicitação da CPI.

- Ofício da Terramar - Corretora de Câmbio e Valores Mobiliários S/A, de 14.03.93, informa que nada tem a declarar relativamente à solicitação da CPI.

- Ofício da Associação de Poupança e Empréstimo POUPEX, de 06.04.93, declara que a empresa não tem condições de atender ao solicitado pela CPI por razões operacionais.

- Ofício da CORP Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda., de 30.03.93, informa que a empresa nada tem a declarar relativamente à solicitação da CPI.

- Ofício da Memphis Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda., de 14.03.93, informa que a empresa nada tem a declarar relativamente à solicitação da CPI.

- Ofício da Futuro Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda., de 26.03.93, informa que a empresa nada tem a declarar relativamente à solicitação da CPI.

- Ofício do Banco Safin S/A, de 22.03.93, informa que o Banco nada tem a declarar relativamente à solicitação da CPI.

- Ofícios da Economisa - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda. e da Economisa - Crédito, Financiamento e Investimento S/A, ambos de 15.03.93, informam que as empresas nada têm a declarar relativamente à solicitação da CPI.

- Ofício da Metrocap S/A - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários, de 11.03.93, informando que a empresa nada tem a declarar relativamente à solicitação da CPI.

- Ofício da Fator S/A - Corretora de Valores e Câmbio, de 19.03.93, alega não dispor de condições para atender à solicitação da CPI por dificuldades operacionais. Ofício do Banco Fator S/A, de 22.03.93, informa que o Banco nada tem a declarar relativamente à solicitação da CPI.

- Ofícios da Maxinvest - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários Ltda. e do Banco Maxinvest S/A, ambos de 25.02.93, informam que as instituições nada têm a declarar relativamente à solicitação da CPI.

- Ofício do Grupo Morada, de 11.03.93, informando que as empresas do Grupo nada têm a declarar relativamente à solicitação da CPI.

As informações foram encaminhadas à Secretaria da Receita Federal, com sugestões de providências posteriores.

2.1.9 - Ofício nº 35/93, de 10.02.93, dirigido ao Sr. Alcir Augustinho Calliari, Presidente do Banco do Brasil S/A, solicitando relativamente aos exercícios de 1988 a 1991, informações individualizadas de pessoas físicas, referentes a depósitos bancários, em conta corrente e caderneta de poupança, e a aplicações (CDB, RDB, Ouro, e Fundos de Renda Fixa ou Variável).

A resposta constou do Ofício PRESI 93/1248, de 26.11.93, por intermédio do qual o Sr. Alcir Augustinho Calliari encaminha à CPI fitas magnéticas contendo as informações solicitadas.

As informações foram encaminhadas à Secretaria da Receita Federal com sugestões de providências posteriores.

2.1.10 - Ofício RF nº 874, de 08.06.92, do Sr. Luiz Fernando Gusmão Wellisch, Diretor do Departamento da Receita Federal, o qual, em atendimento a solicitação que lhe feita por ocasião de seu depoimento à CPI, apresenta cópias das relações de autos de representação encaminhadas pela Receita Federal ao Procurador-Geral da República, referentes a fatos que, em tese, configuram ilícito penal, apurados no desempenho da função fiscalizadora de Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional. Com base nas informações do Sr. Wellisch, a CPI dirigiu o Ofício nº 47/93, de 24.06.93, ao Sr. Aristides Junqueira Alvarenga, Procurador-Geral da República, solicitando relação das ações ajuizadas contra os maiores devedores do Fisco correspondente aos exercícios de 1992 e 1993.

Ofício nº 47/93, de 24.06.93, dirigido ao Sr. Aristides Junqueira Alvarenga, Procurador-Geral da República, solicitando relação nominal das ações ajuizadas contra os maiores devedores do Fisco, referente aos exercícios de 1992 e 1993, discriminando as ações penais.

2.1.11 - Ofício nº 48/93, de 24.06.93, dirigido ao Sr. Edgard Lincoln de Proença Rosa, Procurador da Fazenda Nacional, solicitando relação nominal das ações ajuizadas contra os maiores devedores do Fisco, referente aos exercícios de 1992 e 1993, discriminando as ações fiscais.

A resposta constou do Ofício nº 542/PGFN/PG, de 16.08.93, por intermédio do qual o Sr. Wagner Pires de Oliveira, Procurador-Geral da Fazenda Nacional substituto, encaminha à CPI a relação solicitada.

2.1.12 - Ofício nº 24/92, de 02.09.92, dirigido ao Sr. Marçílio Marques Moreira, Ministro da Economia Fazenda e Planejamento, reiterado pelo Ofício nº 25/92, de 16.10.92, dirigido ao Sr. Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, Ministro da Fazenda, solicitando, relativamente às pessoas físicas que tiveram seus nomes publicados pela revista Fortune, de 07.09.92, na qualidade de bilionários, as declarações de renda e bens não constantes do Ofício MEFP nº 615, de 04.08.92, supra mencionado.

A resposta constou do Ofício MF nº 793, de 29.10.92, do Sr. Gustavo Krause, Ministro da Fazenda, que encaminhou à CPI as declarações de renda e bens dos Srs. Ermírio Pereira de Moraes, Olacyr Francisco de Moraes, Joseph Yacoub Safra e Moise Yacoub Safra.

2.1.13 - Ofício nº 59/94, de 10.03.94, dirigido ao Sr. Sérgio de Otero Ribeiro, Diretor-Presidente do Serviço Federal de Processamento de Dados, solicitando rol de informações relativas ao levantamento procedido pelo órgão nas declarações de Imposto de Renda Pessoa Física referentes ao exercício de 1993, ano-base 1992.

A resposta constou do Ofício E.DP nº 092, de 15.04.94, do Sr. Sérgio de Otero Ribeiro, que encaminha à CPI as informações solicitadas.

2.1.14 - Requerimento de Informações nº 665/93 ao Banco Central do Brasil, à Comissão de Valores Mobiliários e às Empresas de Cartões de Crédito, cobrando o fornecimento de informações solicitadas anteriormente e ainda não atendidas.

O Requerimento de Informações foi atendido por intermédio do Aviso nº 738/MF, de 22.09.93 do Sr. Fernando Henrique Cardoso, Ministro de Estado da Fazenda, que encaminhou à Primeira Secretaria do Senado Federal os Ofícios CVM/CGP/nº 278, de 16.09.93, do Presidente da Comissão de Valores Mobiliários, e PRESI-93/2058, de 01.09.93, do Presidente do Banco Central do Brasil, respondendo ao requerido pela CPI.

2.2 - OUTROS SUBSÍDIOS

A seguir, relacionam-se documentos recebidos de várias fontes, que podem servir de subsídios para elucidação de questões relativas à evasão fiscal:

2.2.1 - Evasão de Contribuições Sociais: A Face Perversa da Previdência Social (Tese de Mestrado em Administração) - Mário Alves - Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

2.2.2 - Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil (Sumário Executivo) - Celso L. Martoni, Carlos A. Lombo, Ivo Torrès, Juan H. Moldau e Simão Davi Silber - FIPE - Fundação de Estudos Econômicos da USP.

2.2.3 - Considerações sobre a Reforma Revisional nº. 008227-7 para o Sistema Tributário e a Seguridade Social - Deputado Luís Roberto Ponte.

2.2.4 - Proposta de Emenda Revisional nº. 008227-7 - Deputado Luís Roberto Ponte.

2.2.5 - Superintendência Regional da Receita Federal na 8ª Região Fiscal - Deone Bressan.

2.2.6 - Depoimento na CPI da Evasão Fiscal - Alcides Lopes Tapias, Presidente da FEBRABAN - Federação Brasileira das Associações de Bancos.

2.2.7 - Uma Radiografia de Evasão Fiscal dos Grandes Contribuintes no Brasil - Secretaria da Receita Federal - Coordenação do Sistema de Arrecadação.

2.2.8 - Opiniões Doutrinárias sobre FINSOCIAL, inflação, sigilo bancário, etc. - Advogado José Carlos Graça Wagner.

2.2.9 - Evasão Fiscal dos Grandes Contribuintes no Brasil - Secretaria da Receita Federal - Coordenação Geral do Sistema de Arrecadação.

- 2.2.10 - Nota COGET nº 24/93 - Secretaria da Receita Federal - Coordenação Geral de Estudos Econômico-Tributários.
- 2.2.11 - Arrecadação da Receita Administrada - Julho de 1993 - Secretaria da Receita Federal - Coordenação Geral do Sistema de Arrecadação.
- 2.2.12 - Requerimentos referentes à CUT e a Orestes Quércia - Senador Esperidião Amin.
- 2.2.13 - Documento referente a Contas Bancárias de Três Doleiros Brasileiros - Deputado Paulo Ramos.
- 2.2.14 - Sonegação de Impostos no Setor de Bebidas (dumping predatório) para Eliminação e Queda das Empresas Concorrentes - Luis Felipe Kunz Neto.
- 2.2.15 - Sumário de Depoimentos perante a CPI, do Dr. Tarcizio Dinoá Medeiros.
- 2.2.16 - Documentos Apresentados durante o Depoimento à CPI por Nelson Pessuto.
- 2.2.17 - Documentos Apresentados durante o Depoimento à CPI por Ives Gandra da Silva Martins.
- 2.2.18 - Incentivos Fiscais e Renúncia de Receita - Hélio Sokolik - Artigo publicado.
- 2.2.19 - Evasão Fiscal dos Grandes Contribuintes no Brasil - José Alves da Fonseca - Artigo publicado.
- 2.2.20 - A Proposta de Reforma Tributária do Deputado Luis Roberto Ponhe: Uma Avaliação Técnica - João Rogério Sanson - Artigo publicado.
- 2.2.21 - Apurações Estatísticas Relativas ao Imposto de Renda (Resposta ao Ofício nº 058/94, de 10 de março de 1994, à CPI) - SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados.
- 2.2.22 - NOTA COGET Nº 005, de 27 de abril de 1992, do Departamento da Receita Federal, sobre ORÇAMENTO DE INCENTIVOS FISCAIS.
- 2.2.23 - O Milagre de Amansar o Leão - Reportagem na revista Veja, de 9 de novembro de 1994.
- 2.2.24 - Vários - Correspondências Diversas de Apoio à CPI de Vários Sindicatos, Bancas de Advogados, Recortes de Jornais, Publicações sobre Evasão e Fraude Fiscal, bem como Correspondências Encaminhadas ao Presidente da CPI.

Os documentos aqui referidos foram encaminhados ao arquivo para eventual consulta.

## II - CONSOLIDAÇÃO DOS DEPOIMENTOS E SUBSÍDIOS

### SUMÁRIO

#### 1 - QUANTIFICAÇÃO DOS VALORES EVADIDOS

- 1.1 - Quantificação da elisão
- 1.2 - Quantificação da sonegação
- 1.3 - Quantificação da inoperância administrativa

#### 2 - CAUSAS DA EVASÃO FISCAL

- 2.1 - Causas legais
- 2.2 - Causas administrativas nos Poderes Executivo e Judiciário
- 2.3 - Causas econômicas
- 2.4 - Causas sócio-culturais
- 2.5 - Causas ilícitas

#### 3 - MECANISMOS DA EVASÃO FISCAL

- 3.1 - Inadimplência
- 3.2 - Omissão documental
- 3.3 - Falsificação documental
- 3.4 - Outros meios

#### 4 - MEDIDAS DE COMBATE A EVASÃO FISCAL

- 4.1 - Medidas legais
- 4.2 - Medidas Administrativas
- 4.3 - Medidas econômicas
- 4.4 - Medidas sócio-culturais
- 4.5 - Medidas repressivas
- 4.6 - Outras medidas

Passa-se à consolidação dos depósitos e subsídios.

## 1 - QUANTIFICAÇÃO DOS VALORES EVADIDOS

### 1.1 - QUANTIFICAÇÃO DA ELISÃO

Entende-se por elisão a evasão lícita, ou seja, a decorrente de lacunas e imperfeições da lei, anistias e remissões, incentivos fiscais e tratados e convenções sobre dupla tributação.

A perda de receita, em virtude de LACUNAS E IMPERFEIÇÕES DA LEI, pode ser dimensionada, em parte, através das ações judiciais interpostas contra a Fazenda Nacional.

Notícia da imprensa (*Correio Braziliense* de 26/07/92) revela que o Tesouro Nacional deixará de arrecadar pelo menos Cr\$50 trilhões por causa de mais de 300.000 ações apresentadas contra a Fazenda Nacional. Ouvida a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional sobre tal notícia, fomos informados de que em 1<sup>a</sup> de setembro do corrente ano já teriam sido registradas naquele órgão 350.000 ações.

Quanto ao valor, a PGFN nos remeteu à Receita Federal, onde fomos informados serem os Cr\$50 trilhões (dado fornecido pelo Banco Central) referentes a depósitos decorrentes de ações de toda espécie, não só fiscais, propostas contra a União.

Com relação a ações de natureza tributária, no mesmo artigo se publicou a tabela abaixo tendo como fonte a Coordenadoria de Defesa da Fazenda Nacional da PGFN.

AÇÕES PROPOSTAS CONTRA A UNIÃO (UNIDADES)			
TRIBUTOS	EXERCÍCIOS		
	1990	1991	1992(*)
Finsocial	2.569	9.749	11.962
Empréstimo Compulsório	10.910	11.132	13.796
Contribuição Sobre o Lucro	2.516	2.387	1.844
Imposto de Renda Pessoa Jurídica	1.809	1.930	1.193
PIS/PASEP	1.818	2.252	2.374
<b>TOTAIS</b>	<b>19.622</b>	<b>27.450</b>	<b>31.169</b>

(\*) janeiro a junho

Como decorrência de "imperfeições da lei" há que se destacar, e dar como exemplo do que vem ocorrendo no País, as consequências da Lei n<sup>o</sup> 8.200, de 28 de junho de 1991, que "dispõe sobre a correção monetária das demonstrações financeiras para efeitos fiscais e societários".

A referida Lei, no seu artigo 3<sup>o</sup>, permitiu uma correção monetária complementar, relativa ao período-base de 1990, correspondente à diferença verificada no ano de 1990 entre a variação do Índice de Preços ao Consumidor - IPC (1.794,7%) e a variação do BTN Fiscal (869,52%). Tal permissão acarretou para as empresas duas situações distintas:

a) obtenção de lucro inferior ao apurado, inicialmente em 1990, com direito a redução do Lucro Real e conseqüentemente do IRPJ, durante 4 anos, a partir de 1993, nos termos do inciso I do art. 3<sup>o</sup> supracitado;

b) obtenção de lucro superior ao apurado inicialmente em 1990, permitido, neste caso, o diferimento da diferença de lucro resultante para fins de apuração do Lucro Real a partir de 1993, por um período de até 20 anos (percentual mínimo de realização do lucro diferido de 5% ao ano, nos termos do inciso II do mesmo artigo 3<sup>o</sup>).

Em estudo realizado em agosto de 1992, sobre os efeitos da lei em questão, o Auditor Fiscal LUIZ JORGE DE OLIVEIRA constatou que grande parte das empresas com direito à redução do Lucro Real já conseguiu liminar judicial permitindo a compensação das diferenças apuradas ainda no exercício de 1992. Tal fato contribuiu para a redução de 15,5% na arrecadação do IRPJ no primeiro semestre de 1992 em relação a igual período de 1991. Diz ainda que as instituições financeiras foram as maiores beneficiárias dessas liminares e sua arrecadação no 1<sup>o</sup> semestre de 1992 sofreu um decréscimo de 40,5% em relação ao mesmo período do ano anterior.

Por sua vez, segundo ele, as empresas com diferença de imposto a pagar, em virtude da correção, poderão entrar, a partir de 1993, com ações judiciais para não recolherem a diferença apurada, alegando para tanto o princípio da irretroatividade da lei. Nessa situação, as maiores empresas são as estatais (siderúrgicas, hidrelétricas e de telecomunicações).

O Auditor LUIZ JORGE, estima uma perda total de arrecadação, em decorrência da citada lei, da ordem de US\$13,2 bilhões. Essa estimativa foi exatamente a mesma a que chegou a Coordenação de Estudos Tributários do Departamento da Receita Federal, através da NOTA CEI n.º 009, de 26/03/92.

Sobre a mesma lei, o Departamento da Receita Federal havia expedido uma NOTA, em 25/02/92, na qual, além de analisar os seus possíveis efeitos, relata a forma como o Projeto de Lei tramitou no Congresso, após grande empenho da CVM e do Banco Central (Diretoria de Fiscalização) junto ao Executivo.

Assim diz a NOTA:

"O Projeto (PL 473/91) foi aprovado na Câmara em 26/06/91 (4ª feira) com base no "poder terminativo das Comissões"; requerido regime de urgência, foi votado em plenário.

Em 27/06/91 (5ª feira) foi lido no Senado.

Em 28/06/91 (6ª feira) foi aprovado no Senado e, na mesma data, encaminhado à sanção presidencial.

Em 29/06/91 (sábado) foi transformado na lei n.º 8.200 - Diário Oficial de 29/06/91".

Nessa mesma NOTA foi dito:

"Não há registro no MEFP de qualquer consulta feita pela Presidência da República sobre VETOS. No entanto, consta do Diário do Congresso que os parlamentares envolvidos nos debates mantiveram entendimentos com representantes do Poder Executivo. O § 5.º do art. 2.º - que dava tratamento especial para as empresas concessionárias de serviço público (problemas do setor elétrico) - foi suprimido por proposta do deputado LUIZ ROBERTO PONTE (PMDB-RS) e foram incluídos os artigos 3.º e 4.º, pelo Relator da Comissão de Finanças e Tributação, Deputado JOSÉ LOURENÇO, que criaram grandes problemas para o Tesouro Nacional".

Em 02/04/92, a Secretaria da Fazenda Nacional expediu também uma NOTA e, após discorrer sobre os efeitos da Lei, conclui pela sua inconstitucionalidade, nos seguintes termos:

7. Na verdade, as alterações introduzidas nos critérios de indexação modificarão balanços já encerrados, alcançando retroativamente o próprio fato gerador, que a esta altura já se constitui em ato jurídico perfeito, em flagrante agressão ao disposto no art. 5.º da Constituição.

8. Acredita-se, também, que, ao estabelecer a correção monetária complementar, a Lei reconhece, expressamente, a defasagem do índice de correção dos balanços até então utilizado. Como tem sido este o motivo de incontáveis ações na Justiça, existe a possibilidade de essas ações serem bem sucedidas.

11. Por tudo isso, flagrante a inconstitucionalidade principalmente do art. 3.º da Lei n.º 8.200, ainda mais por visar alterar critérios de atualização monetária incorporados a balanços já encerrados e a fato gerador já consolidado".

OSÍRIS LOPES FILHO - Atendendo a questionamento do Senador JOÃO ROCHA, o depoente declarou que o índice apurado de evasão é de 70% com relação ao FINSOCIAL e ao COFINS. Os Bancos estão discutindo na Justiça e não fazem o depósito. Isto motivou resistência das montadoras em pagar o tributo; elas obtiveram liminares para dar fiança como garantia.

Por sua vez, a renúncia de receita decorrente da concessão de INCENTIVOS FISCAIS é dimensionada pela Receita Federal, por constituir orçamento específico. Acontece, entretanto, conforme esclarece NOTA COGET n.º 005, de 27/04/92, do antigo Departamento da Receita Federal, que a proposta orçamentária é encaminhada pelo Executivo ao Legislativo no ano anterior, ocorrendo, portanto, muitas vezes, alterações posteriores da legislação que ocasionam uma estrutura efetiva dos incentivos fiscais bastante diferente da submetida à aprovação pelo Congresso Nacional.

Assim, o valor da renúncia fiscal orçada para 1992 significava 1,88% do PIB estimado, quando se fez a proposta. As alterações posteriores ocorridas na legislação não

foram contempladas no valor orçado e, de acordo com a referida NOTA, seus efeitos financeiros agravarão sobremaneira o comprometimento da receita federal na renúncia fiscal em 1992, superando, certamente, o percentual de 2% do PIB.

O mesmo expediente fez uma análise dos valores dos Incentivos Fiscais orçados por imposto no período de 1989 a 1992, verificando que, de 1989 a 1991, houve uma tendência decrescente no valor da renúncia fiscal que passou de 1,5% do PIB em 1986 para 1,11% em 1991. Em 1992, conforme já assinalamos, a tendência foi revertida e, em 1993, de acordo com a proposta orçamentária, voltará a haver um decréscimo e o montante dos incentivos deverá passar de 2% do PIB em 1992 para 1,13% em 1993.

## 1.2 - QUANTIFICAÇÃO DA SONEGAÇÃO

Segundo seu Diretor Dr. WELLISCH, o Departamento da Receita Federal não tem desenvolvido estudos sistemáticos sobre o nível da evasão fiscal no País, não havendo, portanto, nenhum critério oficial para estimá-lo; por conseguinte, o órgão não dispõe de dados estatísticos oficiais a respeito.

Há, entretanto, alguns estudos realizados por Auditores-Fiscais com base em metodologias diversas, cuja confiabilidade é relativa. Aquele titular reconhece, todavia, a necessidade de ser implantando um processo de dimensionamento da evasão fiscal, dentro do órgão, calcado em métodos científicos.

Não tem dúvida, entretanto, de que a sonegação é muito alta, tendo em vista que, através da atividade fiscalizadora de declarantes, tem-se verificado que, num universo fiscalizado mais de 90% apresentam resultados fiscais (lançamento suplementar). Segundo informação do Diretor-Adjunto Substituto, Dr. TARCÍZIO DINO MEDEIROS, em seu depoimento na CPI, esse índice ocorreu em 1991. Em 1992, até junho, estava em 70%.

Posteriormente, o Diretor Dr. WELLISCH, complementando seu depoimento encaminhado a esta CPI, ofereceu algumas respostas sobre os níveis da EVASÃO FISCAL, afirmando:

"A evasão fiscal usualmente tem sido estudada a partir da maior ou menor importância que assume a economia informal no produto bruto. A partir da quantificação dessa economia informal pode-se definir níveis de vazamento fiscal.

"Distintos são os métodos que permitem a mensuração da evasão fiscal. As informações básicas tradicionalmente utilizadas são as seguintes:

- a) Inconsistência de rendas e gastos;
- b) Movimentos do Mercado Financeiro;
- c) Resultados detectados pela Administração Tributária na Auditoria Fiscal de tributos e contribuições".

"Dados referente ao Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas para 1980 apontaram evasão de aproximadamente 36% do imposto declarado (informações levantadas pelo Sistema de Fiscalização)"

"No que se refere ao mercado financeiro os números que se obtêm são mais inquietantes".

Essa segunda afirmativa se baseia em estudo comparativo feito entre o valor agregado das operações financeiras, registradas nas contas-correntes dos Bancos comerciais e as receitas de pessoas físicas informadas à Receita Federal e à Previdência Social e de pessoas jurídicas informadas à Receita Federal, chegando-se à conclusão de que a relação entre operações formais e não formais é de, aproximadamente, 47%. Assim, considerando-se que a receita do poder público, no período examinado (12 meses, encerrado em março de 1992), montava a US\$90 bilhões, as operações informais dariam origem a um adicional de receita da ordem de US\$42 bilhões, se tributados a uma carga fiscal equivalente àquela a que se sujeitam as receitas/rendimentos declarados à Receita Federal.

No depoimento prestado a esta CPI, o tributarista IVES GANDRA MARTINS disse que, quando se fala em sonegação, entra-se no campo da especulação. Para uns, 30%, 35%, para outros, 40%, 50%, o que no País é um mero palpite, pois ninguém pode quantificá-la, apesar de saber-se elevada. Podemos quantificar a inadimplência, mas não a sonegação, principalmente em momentos de crise, quando o contribuinte verifica que não tem "caixa" e tem que pagar juros bancários para honrar compromissos junto a fornecedores e empregados. Como consequência, os tributos não são recolhidos.

Na mesma linha de pensamento, a depoente MARIA IZABEL AUGUSTA FIGUEIREDO MOTA DE ALMEIDA, Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais (Sindifisco) afirma que, no Brasil de hoje, não se faz nenhuma avaliação científica do que seja a sonegação fiscal. Todas as avaliações são feitas sempre em função de parâmetros macroeconômicos que não podem, portanto, determinar com precisão como essa sonegação se processa.

Diz estar propondo a realização de um seminário sobre sonegação fiscal, onde traríamos especialistas de outros países para que nós pudéssemos, através da divulgação dos meios de combate à sonegação, estabelecer métodos que se adequassem à realidade brasileira que pudessem oferecer como contribuição à Receita Federal. Por exemplo, nós entendemos que não se pode afirmar simplesmente que a sonegação no Brasil está em 40%, 80%, 50% ou 30%. Por quê? Porque deveríamos adotar uma metodologia que, efetivamente, fosse calcada na experiência da fiscalização. Não se pode comparar, por exemplo, a indústria do vestuário com a indústria química, ou com a construção civil. São coisas distintas. As suas receitas brutas são distintas, os seus custos são distintos, a sua margem de lucro é distinta. Portanto, a forma e a quantidade de sonegação seriam extremamente diferenciadas.

Na nossa proposta de discussão de novos métodos científicos, diz ela, pretenderemos estabelecer parâmetros que possam fazer com que a Receita Federal, ao prever a sua arrecadação, não o faça como hoje, já assumindo que a sonegação existe e tem que ficar, nada podendo ser feito para evitá-la. Isto porque a previsão da arrecadação, hoje, não leva em conta o potencial de arrecadação. É feita simplesmente em cima de uma receita anterior, com correção dos parâmetros inflacionários.

O Sindicato, segundo IZABEL, só se preocupa com esses assuntos exatamente porque a administração da Receita Federal tem deixado esse espaço em aberto e "nós", como uma categoria séria, entendemos que temos que forçar para que o Governo olhe para a Receita Federal como órgão estratégico que é."

O Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO indagou à depoente se, apesar da precariedade apontada, disporia o Sindicato de alguma possibilidade de avaliar a sonegação. Declarou S. Ex<sup>a</sup> saber da existência de trabalhos produzidos no Distrito Federal, um deles há alguns anos, sobre a avaliação da sonegação nesta Unidade da Federação. Perguntou se o Sindifisco já teria feito alguma estimativa do percentual sonegado, se seria possível, por exemplo, através do cruzamento de dados, conhecer qual o nível de sonegação do 1% mais rico do universo de contribuintes, comparativamente à renda auferida.

Em resposta, disse a depoente que na época em que era Coordenador do Sistema de Fiscalização da Receita Federal, o Sr. ALDO MEDEIROS DE CARVALHO, com profunda experiência, declarou que para cada cruzeiro arrecadado um era sonegado.

Segundo a depoente, esse parâmetro foi utilizado de uma forma muito simples: considerou-se um determinado segmento econômico e, por amostragem, foram analisadas declarações de cinco empresas grandes, cinco médias e cinco pequenas, as quais foram fiscalizadas. Comparando-se o que elas declararam com o que foi constatado pela fiscalização chegou-se a esse percentual de sonegação. Não é, entretanto, este, parâmetro definitivo. Diz ela:

NELSON PESSUTO, Presidente da UNAFISCO (União Nacional dos Auditores Fiscais do Tesouro Nacional) - A UNAFISCO NACIONAL tem divulgado, há algum tempo, que a evasão fiscal se situa na casa de 50%, ou seja, para cada cruzeiro arrecadado, outro é sonegado. Na verdade, existem alguns estudos que são meramente especulativos e que seriam mais para chamar a atenção da sociedade para esse problema. A UNAFISCO NACIONAL faz esta afirmação baseada, principalmente, na experiência de Auditores-Fiscais que exerceram funções de chefias na fiscalização da Receita Federal, nos encontros e reuniões que são realizados pela UNAFISCO com Auditores-Fiscais recentemente nomeados, vindos de grandes empresas e daqueles que, ao se aposentarem, vão trabalhar nas empresas particulares. Também, essa opinião está baseada nos resultados alcançados pela fiscalização da Receita Federal, ou seja dos 100% de empresas que são fiscalizadas, 97% delas são, na verdade, autuadas, e essas autuações são significativas. Nós tomamos o cuidado de fazer uma pequena estatística e muitas dessas empresas que são autuadas, na verdade, naquele período da autuação, nada pagaram ou, praticamente pagaram muito pouco de imposto. Daí, então, a relevância e a consistência, também precárias, dos nossos dados.

ROBERTO PISCITELLI (AUDITOR FISCAL) - Desenvolveu, em 1982, um estudo sobre a evasão fiscal no âmbito do Distrito Federal. Tomando por base contribuintes fiscalizados e exames realizados nas declarações, observou que:

- dos 102 contribuintes pessoas físicas, 92,2% sofreram lançamento suplementar, tendo sido apurada 1,27% unidade monetária suplementar de renda líquida (127% além da declarada) e, em consequência para cada Cr\$1,00 de imposto devido declarado havia uma evasão calculada de Cr\$2,32; ou seja de 232% em média;

- dos 100 contribuintes pessoas jurídicas, 88,9% sofreram lançamento suplementar. O lucro apurado pela fiscalização, comparado ao lucro ou prejuízo declarado, mostrou que, para cada unidade de lucro declarado, foram apuradas 1,029 unidades suplementares de lucro (102,9%); conseqüentemente, em média, para cada Cr\$1,00 de imposto declarado havia uma evasão de Cr\$0,93, ou seja 93% do IRPJ declarado.

Com relação aos resultados obtidos, Piscitelli entende que sua importância é secundária, não existindo a menor intenção em extrapolar suas conclusões para o restante do País, porquanto Brasília é atípica, peculiar por sua natureza e característica. O que lhe parece fundamental é a possibilidade de aplicar-se metodologia similar no âmbito de qualquer outra jurisdição da Receita Federal do País. Diz ele: "obviamente a pesquisa - se empreendida em âmbito nacional, compreendendo todos os tributos e períodos mais amplos - poderá ser realizada através de uma amostra das fiscalizações afetadas (e com auxílio de processamento de dados). Conhecendo-se as taxas e os montantes de evasão, segundo diferentes critérios (de estratificação), será possível estabelecer uma programação que leve em conta os montantes a recuperar de que tributos, de quantos e de que tipos de contribuintes, quantos exercícios onde, quando".

Essa é a metodologia que Piscitelli propõe para aquilatar-se o nível de evasão fiscal no País.

O AFTN JOSÉ RUI GONÇALVES ROSA, Coordenador de Projetos Especiais da SEPE/MEFP, em artigo publicado na Revista Tributação, ano 01, n.º zero, editada pelo SINDIFISCO, quando aborda as tentativas de quantificação da evasão fiscal no Brasil, concorda com a opinião dos diversos especialistas que já se pronunciaram sobre o assunto, ao confirmar a inexistência de pesquisa estatística economicamente confiável. Ele próprio estima a evasão em 3,7% do PIB, levando em conta apenas que a economia informal do País está situada na casa dos 13% do PIB, segundo dados do IBGE.

Diz que a evasão, no âmbito internacional, pelo menos nós, pouco a conhecemos. Entretanto, em outro trabalho publicado faz registrar que pesquisas realizadas em alguns países informam que o grau de evasão fiscal se situa, mais ou menos, nestes níveis: Japão 1%; Alemanha 2%; Estados Unidos 4%; Reino Unido 7,5%; Itália entre 30 e 40% do Produto Nacional Bruto. Verifica-se, portanto, que os italianos também estão mais ou menos na linha dos nossos contribuintes.

Sobre a evasão fiscal no Brasil, cita diversos estudos interessantes, desenvolvidos por técnicos e estudiosos, a saber:

1) A. MEDEIROS DE CARVALHO (ex-AFTN e, à época, Coordenador de Fiscalização da SRF), em entrevista à Revista Manchete, em novembro de 1986, estimava que a evasão alcançaria uma marca da ordem de 100% do que era arrecadado ou de 50% do potencial de arrecadação, dados os parâmetros legais de cada tributo e resultado de fiscalizações realizadas. O autor considera, porém, a existência de certa dose de exagero na afirmativa acima, pois pode ocorrer evasão igual ou maior em alguns tributos, mas em outros essa evasão é mínima ou nula, citando como exemplo a tributação na fonte dos CDB e salários. Extrapolar, assim, essa experiência para o universo de contribuintes seria um procedimento pouco rigoroso em termos estatísticos.

2) R.B. PISCITELLI (AFTN, Chefe da Seção de Fiscalização da DRF Brasília em 1982), a cujo trabalho já nos referimos anteriormente neste relatório.

3) A.F. MONTORO FILHO, em artigo publicado no Jornal "Folha de São Paulo", em 7/10/91, foi mais abrangente, pois estimou a evasão fiscal e o potencial de arrecadação da economia brasileira. Vale transcrever a parte do artigo que expõe os métodos adotados.

"A partir do PIB de US\$420 bilhões e tendo em conta que 10% da população do País (15 milhões de pessoas) detém 50% da Renda Nacional, Montoro Filho calculou uma renda "per capita" deste segmento social no valor de US\$14.000 anuais. Supondo uma família de 4/5 pessoas, com dois declarantes, e considerando as alíquotas do IR aplicável às pessoas jurídicas e físicas, ele concluiu ser razoável admitir uma alíquota média de 20%. Destarte, 20% de IR sobre metade da Renda Nacional produziria uma arrecadação potencial de 10% do PIB. Em 1990 a arrecadação efetiva foi 3,96%.

Para os encargos sociais (INPS, FGTS, FINSOCIAL, PIS/PASEP, Contribuição sobre Lucro) supôs que somam 30% da remuneração do trabalho (esta compreendendo os salários mais os rendimentos autônomos), que deve montar a 50% da renda nacional. Isto possibilitaria uma receita da ordem de 15% do PIB (tais contribuições em 1990 representariam 8,73%).

O ICMS foi suposto para incidir sobre a metade dos bens e serviços produzidos, a uma alíquota de 17% ou 18%. Juntando a isto a arrecadação do ISS, admitiu que deveriam representar 10% do PIB em 1990 (o ICMS nesse ano alcançou 6,77% do PIB e todos os impostos municipais somados são estimados em 0,84%).

Os demais tributos como o IPI (2,16% do PIB em 1990), o IOF (0,5% do PIB em média), o IPTU (0,5% do PIB), o IPVA, os impostos sobre a importação (a alíquota média de 20% significaria 1% do PIB), poderiam dar, admite o articulista, 8% do PIB.

Em assim procedendo concluiu que a soma de todos esses itens acarretaria uma receita potencial de 43% do PIB, o que, perante uma carga tributária inferior a 25% do PIB, indicaria uma sonegação da ordem de 18% do PIB, equivalente a 42% da receita potencial e a 72% da arrecadação efetiva.

Comentando essa tentativa de quantificação da evasão fiscal, JOSÉ RUI esclarece que, embora se entenda tratar-se de um mero exercício, por falta de uma pesquisa profunda, os valores apurados causam impacto por serem extremamente elevados, mesmo considerando-se que a sonegação sejam um esporte, ou melhor, uma religião nacional (a propósito do título do artigo de Montoro Filho - "Sonegação - Religião Nacional"). Continuando em suas observações sobre o citado artigo, o autor esclarece que "a) é crucial para os resultados obtidos as dimensões supostas para as alíquotas médias e para as bases de cálculo empregadas; b) embora o exercício refira-se à renda nacional utiliza dados do PIB a preços de mercado e não a custos dos fatores; c) a estimativa do item relativo aos demais tributos não está bem explicada".

4) S. DOS S. CUTOLO, em nota de circulação interna - SEPE/MEFP, de 9/10/91, sob o título "O Ajuste Fiscal na Seguridade Social: Uma Avaliação", utilizando como dados para o seu estudo a extinção em 1987 do teto de contribuição das empresas sobre o máximo de 20 salários mínimos e do aumento das alíquotas em 1989 e o cruzamento, pela DATAPREV, das informações contidas na Relação Anual de Informações Sociais - RAIS com as dos documentos de Arrecadação Previdenciária - DARF, chega à seguinte conclusão:

a) quanto aos primeiros dados citados, ocorreu uma trajetória declinante em relação à arrecadação, passando de 6,59% do PIB em 1982, para 4,99% em 1990, o que significa uma queda real de 24,3% da arrecadação ou 1,6% do PIB. Esse fato, segundo CUTOLO, torna-se mais preocupante quando se observa que a massa salarial, embora numa trajetória oscilante, ao final de 1990 encontrava-se ligeiramente acima da registrada em 1982. Sugere, assim, que os pesados encargos sociais, que podem atingir 125% da folha, estariam favorecendo um aumento da evasão fiscal (subfaturamento dos salários e aumento da informalidade) já que o aumento do número de empregados ocupados, com carteira assinada, decresceu em 57% em junho de 1982 para 54% em dezembro de 1990;

b) quanto aos segundos dados citados, o cruzamento fornece uma estimativa parcial da evasão das receitas previdenciárias pois, de uma apuração de 1 milhão de empresas (o cadastro da Receita Federal registra o universo de 1,8 milhão de empresas) foram apontadas 205.199 que têm folhas de pagamento mas que nunca contribuíram para a previdência social. Dentre as demais havia 690.646 que, embora pagassem regularmente, o faziam em valor cerca de 15% inferior ao devido. Conclui, então, que se todas pagassem a receita aumentaria em US\$200 milhões mensais ou US\$2,4 bilhões anuais, equivalentes a 0,57% do PIB.

Desse estudo, o autor J. RUI propõe outro exercício prático para estimar a evasão fiscal a nível macroeconômico, ao se arbitrar um percentual de evasão para o conjunto dos tributos e contribuições, tomando por base o diferencial apurado por CUTOLO. Assim, relacionando-se a queda de 1,6% do PIB à arrecadação previdenciária de 4,99% do PIB em 1990, ter-se-ia uma evasão da ordem 32% do que é arrecadado. Se em 1982 a arrecadação atingiu 6,59% do PIB, com um certo grau de evasão, poder-se-ia admitir, com prudência, que o total evadido giraria em torno de 30% do que hoje é arrecadado, mesmo porque o grau de evasão deve ser diferente para cada tributo.

5) Finalmente, o autor indica com ressalvas, uma tentativa de estimativa da evasão fiscal quanto à questão da economia. Se a carga tributária bruta é ainda maior que os 25% do PIB registrados, esta emagrecida da economia informal passa a representar uma carga tributária bruta efetiva de 28,7%. Aplicando-se essa alíquota sobre o montante da economia não registrada, ter-se-á uma evasão de receita da ordem 3,7% do PIB.

Como fecho dos exemplos de tentativas de medir a evasão fiscal, o autor alerta que existiria para a economia brasileira um variado conjunto de medidas de evasão fiscal, todas derivadas de procedimentos ainda em fase embrionária de desenvolvimento metodológico. Qual deles escolher é uma questão a ser respondida, pela administração tributária, se tiver interesse em se engajar num projeto de pesquisas que possibilite uma melhor avaliação da questão.

Outro Auditor-Fiscal, MARCO FÁBIO MOURÃO, elaborou, em julho de 1992, um trabalho sobre MEDIDAS DE EVASÃO FISCAL, no qual trata dos diversos métodos para mensurá-la, dos montantes de evasão no Brasil e no mundo, bem como faz uma proposta de estudo da evasão para a Receita Federal.

Sobre os MÉTODOS, descreve todos aqueles utilizados nos estudos desenvolvidos no Brasil, quais sejam:

- 1) Abordagem monetária;
- 2) Insumo físico;
- 3) Mercado de mão-de-obra;
- 4) Medidas através de variáveis tributárias:
  - a) Defasagem imposto declarado x contas nacionais;
  - b) Método da carga tributária;
  - c) Método do potencial imposto; e
  - d) Auditorias especiais.

Sobre a quantificação dos valores evadidos no Brasil MOURÃO resume as tentativas já feitas para estimá-los, conforme quadro abaixo:

ANO	TÉCNICA	OBJETO	AVALIAÇÃO	FONTE	OBSERVAÇÕES
81	Auditoria Normal Auditoria Normal	Renda Líquida-PF IRPF Lucro (Real, Presum.) IRPJ	126% R.L.-PF Declarada 232% IRPF Declarado 102,9% Lucro 93% IRPJ Declarado	SRF-Piscitelli	Dados de Brasília Não admite extrapolação
80	Auditoria Normal	IRPJ	36% IRPJ	SRF-Mourão	Amostra do País Admite extrapolação, posteri viés
90	Ajustes da Renda Nacional e outros indicadores	IRPF Contr.Soc.Prev. ICMS/ISS Outros Impostos Total	6,14% PIB 6,27% PIB 2,3% PIB 3,8% PIB 18% PIB 72% Arrecadação	Montoro Filho	Estimativas
90	Cruzam.Rais x Dmp	Contrib.Prev.	0,57% PIB	DATAPREV	Avaliação Parcial
90	Análise Folhas Pagamento (82/90)	Contrib.Prev.	1,6% PIB 32% Arrecadação	Cutolo	
90	Expansão da Evas. Previd. (Cutolo)	Evasão Global	7,5% PIB 30% Arrecadação	J. Rui	
90	Eco.Informal IBGE x Carga Tribut. (25%)	Evasão Global	3,7% PIB	J. Rui	

Finalizando seu trabalho, MOURÃO apresenta a seguinte proposta de estudo da evasão, para a Receita Federal:

Observa-se, tanto pela multiplicidade de método quanto pela sua aplicação em diversos países, uma variação muito grande quanto aos resultados e à qualidade da informação sobre a evasão fiscal.

Para a Receita é importante dominar alguns métodos e aplicá-los com o possível rigor metodológico. As avaliações assim obtidas devem servir aos objetivos gerais de orientar estrategicamente as atividades da própria Organização com um enfoque mais técnico em geral sobre o desempenho do setor.

Propõe, assim, a utilização de dois métodos de maneira persistente e sistemática:

- a) avaliação da evasão mediante auditorias especiais; e

b) avaliação do potencial do imposto com a utilização das contas nacionais desagregadas.

Justifica a escolha dessas duas técnicas por atingirem os objetivos que a Receita Federal deve visar. A pesquisa perseverante e sistemática levará ao aperfeiçoamento dos métodos e à melhoria da qualidade da informação. Não se pretende, entretanto, cercar iniciativas que se proponham utilizar outros métodos que podem servir como elementos de comparação.

Deputado LUIZ ROBERTO PONTE - Há uma forma bastante singela de se estimar o nível de sonegação. Se todos os brasileiros cumprem, rigorosamente, todas as leis relacionadas à questão fiscal, em termos de tributos, a carga fiscal arrecadada ficaria em torno de 50% do PIB. Ora, como estamos arrecadando 22% de 23% do PIB, verifica-se que está havendo cerca de 50% de evasão fiscal.

JOELMIR BETING - Há, no Brasil, 360 mil pessoas jurídicas para o Imposto de Renda e 3,5 milhões de pessoas jurídicas na Previdência. Como pode ser isso? É, praticamente, 1 para 10. Onde estão os outros nove? Nos últimos dez anos, o PIB cresceu e o quadro da Receita caiu. O nosso quadro representa um décimo do quadro da Receita francesa.

Deone Bressan, Chefe da Fiscalização da Receita Federal em São Paulo, realizou uma pesquisa inédita, durante um ano, em 214 mil empresas de quase todos os ramos industriais. Comprovou que metade do PIB fiscal anda sendo sonegado. O caso extremo é o da construção civil. De 7 mil empresas, apenas 1.800 estão recolhendo o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica. Somente 12 recolheram IPI em 1993. Só 2.600 pagaram o COFINS.

Alguns outros resultados: evasão mais sonegação de indústria química é igual a 58% do IR, 59% do IPI e 68% do INSS; indústria têxtil, 55% do IR, 54% de IPI e 94% de INSS; indústria farmacêutica, 54,55% do IR; indústria metalúrgica, 54% do IR, 52% do IPI e 59% da Previdência; indústria de alimentação, 53% do IR e 98% do IPI; higiene e limpeza, 53% do IR.

ALCIDES TÁPIAS (FEBRABAN) - Sobre questionamento do Senador JUTAHY MAGALHÃES a respeito do nível de sonegações do IOF, respondeu o depoente:

V. S<sup>a</sup> se referiu também, em outro ponto, ao fato de que pessoas vieram aqui e falaram do alto nível de sonegação da cobrança de IOF. Isso é uma verdade. Os bancos têm a sua escrituração aberta ao Banco Central e à Receita Federal 24 horas por dia, para que eles verifiquem se de fato há essa sonegação. Eu não posso dizer de outra forma. Todas as possibilidades de verificação do recolhimento dos impostos, especialmente o IOF, estão lá, disponíveis. Isso é feito on line, real time. Essas informações inclusive são tão simples de serem obtidas e o imposto é tão simples de calcular que, pelo terminal do SISBACEN, qualquer pessoa de mediana inteligência sabe fazer essa conta.

### 1.3 - QUANTIFICAÇÃO DA INOPERÂNCIA ADMINISTRATIVA

Sobre a morosidade na solução dos processo fiscais na-esfera administrativa, NELSON PESSUTO, Presidente da UNAFISCO, nos trouxe os seguintes dados de julho de 1992:

Na RECEITA FEDERAL, Sistema de Arrecadação, existiam 26.450 processos já julgados, em fase de cobrança, no valor correspondente a 1 bilhão e 760 milhões de UFIR. No Sistema de Tributação, 46.000 (quarenta e seis mil) processos aguardando julgamento.

NOS CONSELHOS DE CONTRIBUINTES, havia o total de 17695 processos, assim distribuídos: 1<sup>o</sup> Conselho (Imposto de Renda), 12.000; 2<sup>o</sup> Conselho (IPI e Tributos diversos), 3.795; 3<sup>o</sup> Conselho (tributos do comércio exterior), 1.200; e Câmara Superior de Recursos Fiscais, 600.

A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional nos forneceu os dados constantes no quadro que se segue relativo ao estoque de processos fiscais inscritos na Dívida Ativa da União, até julho de 1992:

Crédito Tributário da Dívida Ativa da União por Série - Total Brasil até Julho de 1992			
SÉRIES	PROCESSOS	VALOR INSCRITO (UFIR)	VALOR EM COBRANÇA (Cr\$)
URPF	17.432	32.765.476.584,46	2.548.363.890.262,08
IRPJ	37.887	72.608.239.405,73	15.208.697.332.185,54
IPI	27.169	52.061.327.083,39	2.892.583.056.341,07
TD	5.136	9.310.825.880,95	680.485.851.178,45
TOTAIS	87.622	166.745.868.954,53	21.330.130.129.967,14

Sobre os índices de inadimplência que refletem em parte a deficiência da cobrança, o Diretor-Adjunto da Receita Federal, TARCÍZIO DINOÁ MEDEIROS, trouxe os seguintes dados:

Índices de inadimplência - Brasil (%)							
Tributos	Exercícios						
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
IOF	-	-	-	-	1,60	18,14	6,96
IPI	-	-	19,57	16,96	4,18	23,00	12,67
IRPF:							
- Lança normal	-	-	11,33	13,94	3,75	5,84	9,88
- Lança Suple.	-	-	44,12	50,39	43,93	-	-
IRPJ:							
Lança normal	0,76	0,62	-	1,60	5,79	9,46	50,76
- Lança Suple.	31,88	44,31	-	89,16	81,07	83,82	-
IRF	-	-	39,33	43,18	4,87	20,80	11,27
FINSOCIAL	-	-	33,83	15,26	4,18	16,76	31,91

Ministro ANTÔNIO BRITTO - Quando foi lançada a campanha de parcelamento da dívida previdenciária, há cinco meses o montante atingia 100 trilhões de cruzeiros. Destes, 25% eram dívidas do setor público e 75% do setor privado.

## 2 - CAUSAS DA EVASÃO FISCAL

Dentro deste título identifica-se quatro espécies de causas:

### 2.1 - CAUSAS LEGAIS

### 2.2 - CAUSAS ADMINISTRATIVAS NOS PODERES EXECUTIVO E JUDICIÁRIO

### 2.3 - CAUSAS ECONÔMICAS

### 2.4 - CAUSAS SÓCIO-CULTURAIS

### 2.5 - CAUSAS ILÍCITAS

Antes de passar-se à descrição das informações obtidas relativamente a cada uma dessas quatro espécies de causas, relata-se abaixo o que, em linhas gerais, disseram os depoentes, bem como o que, também em linhas gerais, foi oferecido por estudos e publicações sobre o tema.

WELLISH (SFN) - Confessou não existir na Receita Federal, um estudo sistemático sobre as causas da evasão. Entretanto, segundo diz, o exercício da função fiscalizadora permite que se identifiquem diversas causas da evasão fiscal, sempre ocorrendo em conjunto, sendo as mais importantes:

- o sentimento difuso da impunidade generalizada;
- a crença de que os recursos arrecadados não se reverterão integralmente em proveito da sociedade, pela má gestão do dinheiro público;
- a elevada carga tributária individual, por estar excessivamente concentrada sobre reduzido universo de contribuintes efetivos;

- o elevado grau de complexidade do sistema tributário.

"Tais fatores contribuem para a formação ou mesmo deformação de uma cultura em que se perde a noção da função social do tributo e o evasor é plenamente aceito pela sociedade, infundindo respeito e, até, admiração."

Prof. IVES GANDRA - Cita como principais causas da evasão a legislação complexa, o sistema complexo, alta carga tributária sobre o segmento não governamental da sociedade, baixo nível de moralidade fiscal quando a carga tributária é muito elevada e desestruturação do sistema tributário (Receita Federal).

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - Dentre as causas da evasão fiscal poderíamos citar a evasão lícita, através dos incentivos fiscais, que segundo previsão do orçamento deste ano, seria de 1,8 do PIB e, pelos dados que acabei de obter, isso poderá chegar, talvez, em torno de 3% do PIB. A pouca capacidade da Receita Federal em combater a sonegação também é uma das causas. A má gestão do próprio dinheiro arrecadado, segundo se coloca, também seria uma das causas que, realmente, concorrem para a evasão fiscal. A complexidade da legislação fiscal e suas constantes alterações, praticamente anuais, também isso é fator importante. A elevada carga tributária para os que efetivamente a pagam, a morosidade do processo fiscal-administrativo somado à morosidade na esfera judicial são fatores que na nossa visão, também elevam a evasão fiscal.

JOSÉ RUI GONÇALVES ROSA (AFTN) - Em artigo já mencionado diz que num processo selvagem de acumulação de capital, tal como o Brasil experimentou em período recente de sua história, a evasão fiscal exerceu, num primeiro momento, importante papel na maximização do aumento do estoque de capital privado, e, conseqüentemente, do crescimento econômico. Num segundo momento, porém, perante a falta de credibilidade do Estado em se financiar junto ao mercado, essa mesma evasão tem-se tomado fator coadjuvante na formação de obstáculos à continuidade desse crescimento.

Assim, no caso brasileiro, o aumento da evasão fiscal, associado ao emprego desordenado dos incentivos tributários, à desaceleração do crescimento econômico e à elevação da taxa de inflação, responde, do lado da receita, pela geração da crise financeira do Estado, a despeito da criação de novas incidências, como, por exemplo, a Contribuição para o FINSOCIAL e os adicionais do IRPJ, ou pelo aumento de incidências então existentes, como são os casos do IPI sobre bebidas e supérfluos e do ICMS sobre combustíveis, energia elétrica, comunicações, minerais e transportes.

O registro disso pode ser observado na evolução da carga tributária bruta, medida pela relação entre a soma das receitas tributárias e contribuições paraofiscais com o PIB, que decresceu de 25,90% em 1970 para 21,94% em 1989. Para 1990, descontando-se o IOF sobre os ativos financeiros, estima-se que tenha ficado um pouco abaixo de 25% do PIB.

Do lado dos dispêndios, o vigoroso aumento dos desembolsos com os encargos financeiros, primeiro como consequência e, depois, como causa do crescente endividamento (de uma participação de 0,57% do PIB em 1970 para 3,4% em 1989) e dos subsídios (de 0,52% do PIB em 1970 para 1,98% em 1989), associado à prodigalidade com os gastos de pessoal dos Estados e Municípios (de 4,07% do PIB em 1970 para 5,61% em 1989 e 6,86 em 1990), compõem os principais itens que explicam a erosão da capacidade de poupança do setor público. Vale assinalar que, no mesmo período, os gastos do governo central com pessoal estiveram sob controle, chegando em 1989 a apresentar números aproximados aos existentes em 1970 (4,11% contra 4,18% do PIB). Para 1990 a estimativa deste item é ainda menor: 3,63% do PIB.

## 2.1 - CAUSAS LEGAIS

2.1.1 - Legislação complexa, inconstitucional, incoerente, inadequada, de interpretação e aplicabilidade duvidosas, sofrendo constantes alterações;

2.1.2 - Mudanças constantes da legislação tributária (na maioria das vezes, visando ao aumento da arrecadação);

2.1.3 - Constantes elevações de alíquotas com vistas ao suprimento de caixa do governo;

2.1.4 - Falhas quanto à cominação de penalidades;

2.1.5 - Interpretação restritiva da legislação sobre o sigilo de dados, favorecendo a sonegação;

2.1.6 – Excessivo número de tributos.

2.1.7 – Elevada carga tributária e sua concentração excessiva sobre determinados segmentos sociais.

2.1.8 – Dificuldades operacionais no cumprimento das obrigações tributárias principais e acessórias.

2.1.9 – Renúncias de receita: imunidades, isenções e outros incentivos fiscais, anistias e tratados sobre dupla tributação.

Dos depoimentos prestados e de estudos e publicações, sobre as causas legais supramencionadas, extrai-se, resumidamente, o que se segue:

#### 2.1.1 – LEGISLAÇÃO COMPLEXA, INCONSTITUCIONAL, INCOERENTE, INADEQUADA, DE INTERPRETAÇÃO E APLICABILIDADE DUVIDOSAS, SOFRENDO CONSTANTES ALTERAÇÕES.

WELLISCH (SFN) – Há grande confusão, complexidade e inadequação na legislação tributária, provocando continuada contestação judicial das normas. A complexidade torna-se um fator indutor de sonegação. Os sucessivos planos de estabilização econômica, sobretudo a partir de 1986, contribuíram de forma determinante para acelerar a dinâmica desse processo de alterações na legislação, obrigando o contribuinte a conviver com essas mudanças, o que lhe exige um acompanhamento constante do assunto. Essa situação não é desejável – ocorre, e aí tal responsabilidade, principalmente depois da promulgação da Carta de 1988, vem sendo compartilhada entre Executivo e Legislativo – mas tampouco pode servir de pretexto para aqueles que fogem ao cumprimento de suas obrigações tributárias.

Nos últimos anos, a Receita Federal elaborou quatro anteprojetos do Regulamento do Imposto de Renda, incorporando as alterações introduzidas na legislação, de modo a atualizá-lo. Isto demandou um enorme esforço e um trabalho de fôlego por parte da Coordenação do Sistema de Tributação, dado o alentado número de artigos que o compõe. Em virtude, porém, dos diversos planos econômicos que, como é do conhecimento de todos, repercutem sobretudo na área tributária, a atualização não pôde ser editada até hoje. Esperamos seja definida a reforma tributária que, certamente virá à luz, para consolidarmos o Regulamento e o colocarmos à disposição do contribuinte.

Questionado sobre a emissão de uma verdadeira enxurrada de atos normativos como portarias, instruções normativas e outros que mais parecem complicar a legislação e sobre qual motivo de a Receita Federal não ter ainda consolidado e simplificado tais atos respondeu:

As normas complementares, tais como Portarias e Instruções Normativas, não complicam a legislação. Esta é uma visão equivocada do assunto. Na verdade, sua expedição decorre da necessidade de esclarecer dispositivos legais que não se mostram auto-explicativos, ou de regulamentar aqueles que não são de eficácia plena. Ora, se a legislação é alterada com frequência, naturalmente que haverá um maior número de atos complementares a serem produzidos.

A Receita Federal trabalha diuturnamente tentando alcançar esse objetivo, porém tem-se defrontado com dificuldades relacionadas com a própria dinâmica da legislação e com a redução de seu quadro técnico. A formação de profissionais experientes exige mais do que o simples recrutamento por concurso público, requer vivência, requer um período de investimento do órgão nos seus quadros. É por isso que se pretende uma ampla reformulação e fortificação da Receita Federal, que permitirá aumentar a sua eficiência.

Enfim, embora a RECEITA tenha procedido a diversos estudos visando a simplificar a legislação tributária, estes são encaminhados às esferas superiores na estrutura do MEFP, sendo evidente que o grau de influência do órgão, no tocante às decisões do governo, merece ser reavaliado, a fim de que retome o seu status anterior, de Secretaria e, com isso, adquira maior peso político e maior autonomia de ação.

Prof. IVES GANDRA – O Código Tributário Nacional, tendo eficácia de lei complementar, contempla os princípios da estrita igualdade, da tipicidade fechada e da reserva absoluta da lei. Assim, por ser uma "norma de rejeição social", ao contribuinte tudo é permitido, menos o que a lei proíbe e, ao Estado só é permitido o que a lei possibilita.

Como exemplo, cita a Lei 8021/90, que dispõe sobre lançamento de ofício com base em sinais exteriores de riqueza, a qual, segundo o Secretário WELLISCH, dá fraco suporte às fiscalizações efetuadas com base nesses indícios. De fato essa Lei, bem como a anterior (Lei 4.729/65), dá pouquíssima proteção a esse tipo de ação fiscal, porque fere os princípios da tipicidade fechada, não admite que o fato gerador da imposição tributária não esteja expresso dentro da lei que o define, pois presunções não podem ser utilizadas como forma de se tributar. Portanto, se não houve previsão legal, a nível constitucional ou de lei complementar, não estará caracterizado o fato gerador para esse tipo de ação fiscal, ensejando, ao contribuinte, fácil defesa, ao demonstrar que o sinal exterior de riqueza não pode ser utilizado como instrumento de imposição tributária. Cita ainda, como exemplo de legislação inconstitucional, a do FINSOCIAL e da contribuição sobre o faturamento das Empresas (Lei complementar n.º 70).

A legislação de aplicabilidade duvidosa permite, por exemplo, que se aproprie como despesa das empresas aquela que é efetuada com seus diretores no desempenho de suas funções. Hoje, no Brasil, os empresários, normalmente, não registram, em sua declaração como pessoas físicas, imóveis, automóveis, linhas telefônicas etc. A legislação não é boa para ninguém, nem para o auditor-fiscal, nem para o contador.

TÉRCIO FERRAZ (PGN) – Os fatores de ordem cultural, que influenciam negativamente os contribuintes, refletem-se na própria legislação. A reforma tributária de 1966 trouxe racionalidade ao sistema. Todavia, inclusive por causa das dificuldades econômicas, este se foi deteriorando.

Hoje há uma verdadeira multidão de normas no setor, o que torna extremamente difícil o pagamento, de um lado, e o controle, de outro. E o encontro dessas duas dificuldades produz um efeito de evasão monumental. Ou seja, é muito difícil – e agora me permito falar, em parte, como advogado de empresa, que também era até vir para a Procuradoria – para o empresário e para o seu advogado fazer planejamento fiscal nesse emaranhado de normas. O imposto de renda, por exemplo, está a merecer urgentemente uma consolidação. Não sabemos mais que normas estão ou não vigentes em muitos casos. Ora, essa dificuldade, que existe do lado do planejamento fiscal da empresa, existe também do lado da Receita. O auditor-fiscal também tem dúvidas. A existência dessas dúvidas provoca desencontros de toda natureza, inclusive de corrupção, cria condições para os dois lados.

Portanto, diria que a complexidade da nossa legislação é algo que tem que ser combatida imediatamente. E a complexidade da legislação da seqüência, nos decretos regulamentares, nas portarias etc. Tudo merece uma urgente mudança.

A modificação da legislação do FINSOCIAL para o novo FINSOCIAL fez com que muitas empresas ingressassem na Justiça. Cálculo da Coordenação de Arrecadação da Receita: existem hoje no País 350 mil ações contra a Receita Federal. Não digo que sejam 350 mil pessoas jurídicas; são 350 mil ações. Isto é, é possível que algumas dessas tenham mais de um interessado, contra o FINSOCIAL e a Lei n.º 8200. Esse é um número assombroso. Isso é um cálculo. Por que um cálculo? Porque é um número tão volumoso, tão assombroso que, pelo que nos consta, a Procuradoria da Fazenda nacional tem conhecimento de apenas 10 mil ações; e nem terá meios de atender essas 10 mil, muito menos as 350 mil.

Penso que, hoje, cerca de metade das empresas não está pagando a contribuição do FINSOCIAL, ou ingressou na Justiça, ou simplesmente não está pagando. Em termos de Banco, vários não recolhem o seu PASEP. Está havendo um entendimento com eles, pois nenhum está recolhendo o FINSOCIAL. Evidentemente, esta questão tem de ser estudada, porque a legislação diz que o FINSOCIAL é descontado em cima do faturamento. Ora, Banco não é uma empresa comercial que tenha faturamento.

Deputado ROBERTO CAMPOS – quanto efeito a evitar é o "efeito papiro", que quer dizer a proliferação de documentos e livros de arrecadação. Já dei uma indicação da tragédia escritural envolvida no atual sistema fiscal. Os papirófilos não se dão conta, talvez, da gravidade do problema. Em 1990, para citar apenas um dado, a complexidade do nosso sistema chegou ao ponto de termos baixado 1.062 instrumentos fiscais entre leis, decretos, portarias e pareceres normativos, à razão de 4,6 instrumentos fiscais por dia útil. O atual sistema fiscal exige 33 livros de escrituração, dos quais oito contábeis; seis societários, nove fiscais, três trabalhistas, além de 24 declarações tributárias, e há 25 obrigações básicas trabalhistas e previdenciárias.

OSÍRIS LOPES FILHO – Quem examinar os litígios hoje existentes no Judiciário constatará um fato interessante: existem mais ações contra o Poder Público, basicamente a União, do que ações de cobrança. Existe uma série de litígios ainda não resolvidos que decorreram da legislação que tentou dar eficácia ao sistema tributário constante da atual Constituição. Os grandes problemas foram transferidos para a lei complementar.

Como era inviável elaborar as várias leis complementares previstas para o ICMS nas Disposições Transitórias da Constituição, estabeleceu-se que o CONFAZ – Conselho de Política Fazendária, por meio de Resolução, faria as adaptações necessárias à implantação do ICMS. Entretanto, o CONFAZ ultrapassou as medidas e os balizamentos previstos e criou novos fatos geradores, não em relação aos serviços de transportes e comunicações, que eram a novidade, no ICMS, mas na área das mercadorias, ingressado numa área cinzenta de inconstitucionalidade. Esta matéria não chegou, ainda, ao Supremo Tribunal Federal, e pode significar uma perda substancial de recursos para os Estados.

Grandes inovações feitas na Constituição, principalmente com o deferimento de novas competências, novas previsões de incidências tributárias, vão suscitar litígios na órbita judiciária.

De outra parte, atendendo a questionamento do Senador GILBERTO MIRANDA, o depoente declarou, ainda, que há, na indústria automobilística, empresas que desejam fazer exportação temporária de partes e peças, montar o carro no exterior e depois voltar, sem que aquelas partes e peças componham o preço do carro na importação do Brasil. Em princípio, consideraríamos que essa não é matéria de exportação temporária e sim de exportação definitiva, para que o carro não chegue aqui com o preço diminuído dos componentes brasileiros. A tese que se defende é a de que uma vez exportada definitivamente a mercadoria, ela se nacionaliza no outro país e perde a nacionalidade brasileira; então, quando é reimportada vai sofrer incidência definitiva de tributos.

DEONE BRESSAN (SRF) – Com a saída da Lei nº 8.541, percebemos que os contribuintes não haviam assimilado as mudanças no pagamento do Imposto de Renda Pessoa Jurídica, que passou a ser mensal e não mais anual como anteriormente. O contribuinte poderia pagar pelo balanço mensal, por esumativa ou pelo presumido, e não sabia qual opção fazer. Mandamos correspondência para todos os contribuintes – 214 mil – explicando-lhes como proceder.

#### 2.1.2 – MUDANÇAS CONSTANTES NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA (na maioria das vezes, visando apenas ao aumento da arrecadação)

Senador EDUARDO VIEIRA – A questão fiscal no Brasil vem sendo discutida há muitos anos, cada vez com mais dificuldades. Como mencionou o Dr. TARCÍZIO, chega-se a cada fim de ano improvisando-se uma série de projetos de lei, buscando aumentar a arrecadação do ano seguinte, para que o Estado garanta os investimentos mínimos necessários para a gestão da coisa pública. Ano a ano, essa situação agrava-se, e cada vez mais nos vemos improvisando de forma amadorística.

A lei 8.200 é um exemplo disso. Ela foi editada com vistas a aumentar a arrecadação, e o tiro, ao que parece, saiu pela culatra. É uma lei tremendamente injusta, porque, como mencionou o Dr. TARCÍZIO, beneficiou alguns grupos e prejudicou outros.

Fico imaginando agora: se o Supremo der ganho de causa à questão interposta, inverte-se a situação. Aqueles que foram beneficiados passam a ser prejudicados e os que foram prejudicados passam a ser beneficiados. É uma péssima solução.

Nesse sentido, o Governo, ao alimentar a inflação, criou um imposto também tremendamente injusto. Não preciso me estender, pois todos sabemos dos malefícios que a inflação acarreta para a sociedade.

TARCÍZIO DINOIA (Receita) – No Brasil, a legislação é tão mutável que os meus grandes especialistas têm uma dificuldade terrível de se manterem atualizados. Ressalvo aqui que, se o meu pessoal, que tem a obrigação de estar atualizado, tem dificuldade de se atualizar, imaginem, do outro lado, a situação do contribuinte. São situações dramáticas.

Uma praxe – todos os anos tenho acompanhado isso, por mais que não concorde – no fim do ano, todos ficam na expectativa das mudanças que vamos ter no Imposto de Renda. Parece-me, às vezes, que se muda simplesmente por mudar. É lógico que muitas dessas mudanças têm a finalidade de arrecadar mais, têm como finalidade maior justiça fiscal; mas duvido que se tenha aqui, no Brasil, a estabilidade de formulários de Imposto de Renda de Pessoa Física como têm os Estados Unidos. Todo o ano, o formulário é diferente por necessidade legal. Não se bolam formulários diferentes para serem mais ou menos bonitos, bolam-se porque o que, antes era abatimento, este ano, sai para, no próximo ano, entrar de novo. Isso cria uma complicação, um custo administrativo para a Receita, para o processamento desses dados, se se conseguisse medir isso, ficar-se-ia estarecido.

OSÍRIS LOPES FILHO – A partir da Revolução de 1964 introduziu-se, no Brasil, um sistema perverso de obtenção de receita tributária, mediante a manipulação da lei tributária, principalmente das alíquotas e bases de cálculo, com a utilização dos decretos-lei e, posteriormente, das medidas provisórias. O que se teve foi uma concentração da carga tributária em determinados setores, mais perversa do que a concentração da renda neste País.

Atendendo a questionamento do Senador MAGNO BACELAR, o depoente declarou que tem dúvidas sobre a eficácia de um sistema tributário que, a cada ano – em dezembro – é totalmente modificado por uma nova lei de imposto de renda. As últimas duas leis, que tinham cerca de cem artigos, foram editadas em 31 de dezembro, para ter eficácia no dia seguinte.

JOELMIR BETING – O nosso sistema tributário é a tal ponto esotérico que, hoje, a Advocacia-Geral da União encara, só sobre questão tributária, mais de seiscentas mil ações judiciais.

DEONE BRESSAN (SRF) – A legislação muda muito e rapidamente não se conseguindo, no tempo necessário, que ela seja assimilada pelo contribuinte. Um dos nossos objetivos é informá-lo com mais precisão.

### 2.1.3 – CONSTANTES ELEVAÇÕES DE ALÍQUOTAS

TARCÍZIO DINOÁ (Receita) – Ao longo dos últimos anos, tentou-se resolver o problema da arrecadação no Brasil simplesmente pelo acréscimo das alíquotas. O Decreto-Lei era para fazer isso mesmo. Tínhamos pessoas especializadas, na Receita, em preparar decreto-lei de aumento de alíquotas. Aumentava-se a alíquota do Imposto de Renda, aumentava-se a alíquota do IPI, e assim sucessivamente.

JOSÉ RUI GONÇALVES ROSA (AFTN), em seu artigo EVASÃO FISCAL – Outro procedimento tributário perverso, muito empregado na história tributária recente do País, e com péssimos reflexos no meio econômico-social, consistia na elevação das alíquotas nominais dos impostos e contribuições, como meio mais fácil de preservar o nível de receita fiscal desejado.

### 2.1.4 – FALHAS QUANTO À COMINAÇÃO DE PENALIDADES

WELLISCH (SFN) – Há um sentimento difuso da impunidade generalizada.

As medidas coercitivas previstas na legislação vigente são frágeis e inadequadas.

A realização efetiva do crédito tributário, apesar da instituição da medida cautelar fiscal, que se aplica apenas a casos extremos, é por demais desgastante e morosa, pois o executivo fiscal não funciona com a agilidade e presteza necessárias.

As medidas coercitivas de natureza penal ainda não produziram resultados práticos, apesar de a Receita Federal já ter encaminhado ao Ministério Público, após o advento do Decreto 325/91, mais de duzentas representações.

Prof. IVES GANDRA – A legislação penal brasileira é boa, mas de difícil aplicação. Tivemos a Lei nº 4.729/65, que não era aplicada e, agora, estamos com a Lei nº 8.138/90. Ambas são de difícil aplicação, porque nem todo crédito tributário constituído é confirmado como tal. Os advogados sabem que o Governo perde mais de 50% das questões tributárias discutidas em juízo. Então, pessoas taxadas de sonegadoras pelo fisco, não o são, significando dizer que cada vez que o Governo perde ele violou a Constituição. Só será sonegador aquele que o juiz declarar ou quando a sonegação ficar caracterizada.

TÉRCIO FERAZ (PGFN) – Nossa legislação é muito falha. Exemplificou com os tipos penais da Lei nº 8.137 (sobre a ordem tributária), que são muito amplos. Tão amplos e contendo tantas brechas que fica difícil para o juiz condenar – não haverá possibilidade de caracterizar completamente o delito. Primeiro problema: os tipos estão mal caracterizados. Segundo problema: as penas são exageradamente amplas, nas margens de um a quatro anos, são pesadas, de prisão. Minha impressão é de que esse tipo de pena – voltando ao nosso problema cultural – acaba inibindo o juiz.

O Senador JOSÉ EDUARDO VIEIRA lembra, também, que há penas irrisórias. Exemplifica: "nos roubos do INSS, em que se fala em 300 milhões de dólares, as penas foram de dois anos. Então o crime compensa. Vale a pena".

## 2.1.5 - INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DA LEGISLAÇÃO SOBRE O SIGILO DE DADOS, FAVORECENDO A SONEGAÇÃO.

Prof. IVES GANDRA - Não se pode fornecer qualquer tipo de dado, pelo que se depreende da leitura do art. 5º, inciso XII, da CF. Existem cinco casos, entretanto, em que a Receita teria direito de exigí-los: seqüestro, sonegação, narcotráfico, corrupção e casos que permitam instaurar determinados processos. Somente para essas hipóteses, as empresas de cartão de crédito têm que colaborar com a Receita e não como ela pretendia, ou seja, o fornecimento de todos os seus cadastros. Constituindo-se os cadastros em uma espécie de fundo de comércio, que valesse dinheiro, estariam abrindo mão desse fundo, caso o fornecessem. Parece-me que, sendo esse sigilo inviolável, os dados só poderiam ser fornecidos através de ordem judicial. Fato semelhante, para exemplificar, ocorreu quando um escritório de advocacia foi invadido pela fiscalização, sem autorização judicial. Os prejudicados, acionando a Justiça, conseguiram sustar o prosseguimento da ação fiscal, pois entendeu a autoridade judicial que houve desrespeito à Constituição. Não podemos discriminar. Aquilo que é uma garantia constitucional deve ser respeitado.

Além disso, dos dados constando apenas CPF, nome e endereço do contribuinte, não trariam resultado nenhum à Receita e teria sido feito um esforço inútil. Haveria, sim, o perigo de que esses dados migrassem da empresa A para a B ou C, dada a atual desestruturação que se verifica na Receita Federal.

Por esses motivos, fizemos propostas aos nossos clientes, empresas de cartão de crédito, para que não fornecessem os dados solicitados pela Receita. Se o Governo exigir, iremos à Justiça. Sobre o possível choque entre os textos dos arts. 5º, inciso XII, e 145, § 1º, da Constituição, parece não ocorrer, pois a própria Constituição manda respeitar os direitos individuais, prevalecendo, no caso, o texto do inciso XII citado, só sendo possível a aplicação do § 1º do art. 145 através de mandado judicial. A doutrina entende que o estabelecimento é uma extensão da casa, asilo individual do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito, desastre, ou para prestar socorro ou, ainda, durante o dia por determinação judicial.

Todo dispositivo constitucional pode ser objeto de regulamentação mas, no caso do art. 145, § 1º, não, porque já existe legislação que foi recepcionada pelo princípio da recepção do direito constitucional que, por outro lado, é um princípio vinculado a todo sistema de garantias individuais.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - O tributarista Ives Gandra, à guisa de defender a questão do sigilo do contribuinte, está provocando uma grande confusão. Deve-se separar, na questão de sigilo:

- o sigilo fiscal, que é a garantia que o contribuinte tem de que não seja dada a divulgação de sua vida privada sem uma razão maior; e

- o fato de o sigilo fiscal e o sigilo bancário estarem sendo adotados e divulgados como algo que se sobrepõe a uma causa maior que é o bem do País.

Importante é que não se dê, através da fachada do sigilo fiscal e bancário a proteção a sonegadores, a criminosos etc.

Essa proteção que os sigilos vêm colocando tem que ser revista, então chegaremos a um momento em que o sigilo fiscal protegerá tudo e nos transformaremos num paraíso fiscal.

No caso da Receita Federal, a legislação diz que, a partir do momento em que há abertura do processo fiscal, automaticamente o sigilo bancário está quebrado para a Receita Federal. Entretanto, o sigilo bancário passa a ser também um sigilo fiscal. O Prof. Ives Gandra entende que a inviolabilidade do sigilo de dados está amparada pelo inciso XII do art. 5º da Constituição quando nós entendemos que os "dados" a que se refere o inciso são aqueles relativos aos do sistema de comunicações.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - Não só o sigilo bancário apostado contra a Receita Federal é um dos fatores de sonegação. O próprio sigilo fiscal, da forma estanque em que ele está, também é uma das causas, porque ele mantém no anonimato pessoas e empresas ilustres, que vão à televisão e passam como beneméritas, mas estão constantemente sonegando tributo à Nação brasileira. Então, o sigilo fiscal, nesse particular, se fosse permitido divulgar o nome dessa pessoa ou dessa empresa, nós entendemos que já seria um fator pelo menos moral de coerção para que não se voltasse a sonegar.

Sendo quebrado no interesse da Receita Federal, o sigilo bancário, em relação a toda a sociedade, estará, obviamente, mantido porque o auditor, detentor também do sigilo fiscal, não vai poder mostrar para ninguém qual é o saldo de conta corrente de cada um. E se o fizer, será punido pela legislação, que prevê até a sua demissão a bem do serviço público. Em relação à Receita Federal, o sigilo bancário deveria ser quebrado, deveria porque tem impedido até uma apuração maior da receita anual dos próprios bancos. Se não se consegue solicitar todas as operações realizadas pelos seus clientes, como é que se vai chegar uma receita anual? De onde veio o dinheiro do Banco? Veio das comissões, dos empréstimos, enfim, de tudo aquilo que ele operou com cada cliente. Então, é uma dificuldade.

Entendemos que os cidadãos de bem nada têm a temer com a quebra do sigilo bancário em relação à Receita Federal, porque aqueles que pagam seus tributos em dia, que estão em ordem com o fisco terão, obviamente, o seu sigilo bancário preservado em relação à sociedade, e nada pode ser feito contra ele. Na verdade, hoje, o sigilo bancário está protegendo quem? Está protegendo o caixa dois das empresas e dos profissionais liberais, o dinheiro que vem do narcotráfico, dos bicheiros, dos sonegadores, dos contrabandistas. Creio que não interessa à sociedade como um todo manter esse sigilo bancário estanke em relação ao próprio Fisco. Então, até faremos aqui uma solicitação no sentido de que esse assunto seja examinado com mais carinho, com mais profundidade, quem sabe, para, em algum momento, permitir realmente a quebra do sigilo bancário em relação à Receita Federal e no interesse da administração fiscal.

Há um caso recente de um cerealista de Contagem que foi autuado por dois auditores por sonegação de impostos. Ele operava três armazéns na CEASA em nome de pessoas diferentes mais que, na realidade, era ele quem comandava tudo, através de mercadorias. Os fiscais solicitaram os dados de sua conta corrente no Banco Rural e, efetivamente, lavrou-se auto de infração significativo contra esse cerealista. Qual a nossa surpresa? Dias depois, ele intenta uma ação indenizatória contra o Banco Rural e contra os dois auditores, alegando que os auditores não poderiam ter solicitado esses dados, mesmo com o processo instaurado — que é o que nos autoriza a quebrar o sigilo — com base no art. 5º, no seu inciso XII da Constituição, contido no capítulo "das Comunicações". Ele alegou que aquela expressão "de dados" está na Constituição e nem o Banco poderia ter fornecido aqueles dados à Receita Federal, quer dizer: se a moda pega...

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (Relator) — A expressão "de dados" sobrou no texto constitucional e "está servindo para uma enorme exploração". Tendo sido Relator-Adjunto na Assembléia Nacional Constituinte, não me recordo de ter havido uma discussão sobre essa expressão "de dados". A questão é de interpretação do texto magno, pois existe uma lei sobre o sigilo bancário regulamentando a matéria mas, está-se alegando que, sobre a lei, existe a Constituição. Portanto, só há um recurso: é uma interpretação, pelo Supremo Tribunal Federal. Fora disso, é esperar a revisão constitucional e uma batalha legislativa grande para modificar o assunto.

Senador ELCIO ALVARES — Em qualquer momento, diante de um fato concreto, a Receita pode requerer, através do Juiz, dados sobre os contribuintes. O importante seria que o juiz desse celeridade ao processo, para ajudar a Receita.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, durante o depoimento de TERCIO FERRAZ (PGFN) — V. Sª sabe, melhor que todos nós, dos efeitos do art. 5º, inciso XII, da Constituição, que menciona a palavra "dados". As empresas responsáveis por cartões de crédito negam-se, amparadas nesse dispositivo, a contribuir com informações para a União. Gostaria de saber qual a sua interpretação, pois, uma interpretação literal do texto poderia levar as pessoas a não informarem sequer a sua renda, com base no sigilo de dados. Como V. Sª analisa o assunto? Como será possível à administração tributária identificar o patrimônio, o rendimento e as atividades econômicas do contribuinte? Reza a Constituição que isso é uma obrigação. Por fim, e o que nos interessa como democratas que somos, como se garante o direito individual? Como se equilibra esse sistema?

TERCIO FERRAZ (PGFN) — Em relação à inviolabilidade do sigilo de dados, são duas as principais inovações da Constituição de 1988. Em primeiro lugar, porque se caracterizou, como um dos direitos fundamentais, a privacidade, que já estava implícita na Carta anterior, mas agora ficou bem claro o direito à privacidade: o que se fala, intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas. Mas, já estava, nas nossas Constituições, a inviolabilidade da casa. Novo é a inviolabilidade, talvez, de alguns dados, porque a inviolabilidade do sigilo da correspondência, por exemplo, também já constava. A palavra "dados", de fato, tem criado alguma dificuldade. Existe pouca bibliografia sobre esse assunto no Brasil. Foi pouco estudado, e existem comentários, às vezes, de página e meia. De modo que é ainda assunto pouco explorado. Está faltando também jurisprudência sobre isso. O que vou falar é opinião pessoal e não fundada em decisões judiciais.

O primeiro aspecto que deveríamos observar a esse respeito é que a inviolabilidade do sigilo de correspondência, de dados etc., que está no inciso XII, tem que ser interpretada correlativamente mas, ao mesmo tempo, separadamente da questão da privacidade. Não é a mesma coisa. Quando se garante a intimidade, quando se garante a vida privada, estamos garantindo algo que é diferente de garantia do sigilo da correspondência. No inciso que se refere ao sigilo de correspondência, comunicação telegráfica, de dados e das comunicações telefônicas, o que se protege é o momento da comunicação, não necessariamente o dado que consta da comunicação. Para isso tem-se que ver a questão da privacidade. Isso é muito importante. Se alguém colocar um artigo de jornal que saiu ontem, publicado no País e lido por milhares de pessoas, dentro de uma carta e mandar para um amigo, se, no trajeto de comunicação, a correspondência for violada, foi violado esse inciso, ainda que o conteúdo seja público. Todo mundo sabia daquilo que saiu no jornal, mas são coisas distintas. A proteção nesse inciso, onde aparece essa palavra "dados", que tem causado polêmica, é da comunicação".

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO - A palavra "dados" surgiu no texto constitucional como uma emenda de redação, invertendo a redação. Era muito nítido que eram "dados" na comunicação. Pareceu àqueles que analisaram o seu teor que era uma emenda que não mudava o sentido; e mudou.

Senador RONAN TITO (Presidente) - Não houve, naquele momento, um questionamento sobre a quais dados se referia o texto, se dados pessoais, dados do SNI. Quando votei, pensava, que estava protegendo os dados individuais, olhando um pouco para o que se havia passado no Brasil nos últimos anos.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO - O artigo que protege a individualidade, o artigo que protege a imagem, nós o discutimos nessa perspectiva. Esse não. Era uma parte relativa a comunicações. Não estou nem dizendo que o autor da emenda de redação tivesse feito de má-fé, não estou dizendo isso, estou dizendo simplesmente que, se a redação tivesse sido outra, ficaria muito claro que eram "dados na comunicação", porque esse artigo não foi feito para proteger a intimidade, foi feito para dar inviolabilidade à comunicação.

o TERCIO FERRAZ - É exatamente assim que eu penso. Isso, para mim, tem uma seqüência importante. Tenho visto interpretações com as quais não concordo, por exemplo, do Prof. CELSO BASTOS e do Prof. IVES GANDRA, no livro deles, a respeito desse inciso. Quando se diz que é inviolável o sigilo da correspondência e vem aquela ressalva no último caso, que é a hipótese, na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal e instrução processual penal, eles dizem que, *contrario sensu*, é absolutamente inviolável à comunicação no que se refere ao sigilo da correspondência, da telegrafia e desses dados. Creio que não existe nenhum direito absoluto. Todos eles têm certa relatividade.

Não me parece que foi isso o que se desejou, mas interpreto a questão da seguinte maneira: por que se faz uma ressalva à telefonia? Vamos deixar de lado o problema localizado na época. De fato tinha aparecido o problema nos jornais; mas vamos deixar o acontecimento naquele momento. O momento da comunicação telefônica é fluido. A comunicação telefônica é algo que acontece e que se perde, a não ser que se grave. Não existe documento do que se falou a não ser que seja gravado.

Exemplifico: se eu entrar sub-repticiamente no momento da comunicação e gravá-la grampeando o telefone, estarei ferindo esse direito. Por isso entendo que o constituinte esteve certo em dizer que para fazer isso, só com a autorização judicial; e nesses casos específicos. Nos outros, a inviolabilidade ao sigilo da correspondência, da telegrafia, não preciso fazer essa ressalva, porque, para obter o dado de uma carta, de um telegrama, desde que se os conserve, posso exigí-los depois num processo. A proteção específica para o telefone se dá porque, das quatro formas de comunicação, é a única que não deixa vestígios, é a única. Para poder entrar aí, de fato, eu precisaria de uma autorização. Como as outras deixam vestígios, alguém pode rasgar a carta, mas há testemunhas, alguém viu, então, realmente, pode-se deixá-las de lado. Mas isso não significa que dados fiquem absolutamente fora de qualquer investigação. Não é isso que se diz aqui. O que se protege é apenas o momento da comunicação. Agora, o acesso aos dados comunicados, se existe a carta e se ela foi arquivada; se os dados eletrônicos constam de um arquivo de Banco, se há a possibilidade, se eles existem, o acesso está garantido. Não é isso que se está proibindo. O inciso, realmente, não proíbe esse acesso. Temos que ter muito cuidado em relação a dados que se referem à vida privada, mencionada em outro inciso da Constituição.

E aqui também eu me permitiria dizer que a questão do direito à privacidade, a meu ver, envolve três atributos fundamentais. É uma explicação teórica, mas talvez nos facilite entender o problema. São três os atributos fundamentais. O primeiro é o atributo da solidão, é

o direito de estar só, o sentido básico da intimidade e se reflete na inviolabilidade da casa. Ninguém pode entrar em minha casa. Eu tenho o direito de estar só. Esse é o primeiro atributo da privacidade: a solidão.

O segundo atributo da privacidade — e esse tem uma ligação direta com o direito da privacidade e, também, como tem ela que ser ponderada no controle judicial. Veja-se o caso do sigilo bancário e do sigilo da Receita. Vamos também alongar a nossa reflexão: o Banco é detentor do seu arquivo; está arquivado com ele, é problema de propriedade; ninguém pode ir à sua vontade — nesse inciso se protege a casa. Não posso entrar lá e querer mexer nas coisas que estão lá dentro. Mas não é o problema, porque naquele arquivo há dados que se referem a terceiros, outro aspecto da privacidade é o do segredo. O problema da privacidade de dados, nesse caso, é que o banco ou a Receita detém dados sobre cuja autonomia há um terceiro, o detentor do segredo, o que não envolve o problema de propriedade; ele é apenas detentor do segredo. Parece-me que, em termos de proteção, temos que tomar cuidado no sentido de que aquele que detém dados de terceiro só seja obrigado a fazê-lo ou com autorização do terceiro ou — e aí está toda a garantia do direito fundamental — com autorização judicial e o seu alcance no mínimo de um processo legal.

Na defesa do direito individual deveria ficar muito claro na legislação e para o Poder Judiciário, portanto, para a própria administração, que a Receita, quando entra numa empresa financeira, num Banco, para examinar o que se refere aos seus objetivos tendo em vista a renda, o lucro do Banco, ela pode entrar com tranquilidade, porque tem o respaldo na lei, que a lei permite fazer isso. Claro, se ela não tem como investigar, um dos artigos, o 145 da Constituição, fica sem efeito. Agora, quando ela simplesmente se dirige ao Banco para pedir coisas de terceiros, entra o problema do segredo, não é mais propriedade; nesse caso, ela precisa do devido respaldo judicial pela Constituição. Se não ocorrer isso, começa a existir um problema sério. E o que acontece? Qual é a queixa, não só da Receita, da Polícia? No tempo em que eu estava no Ministério da Justiça, ouvi isso de policiais federais, todos eles dizem a mesma coisa: "Doutor, desse jeito é impossível investigar, não se consegue. Só se fizer secretamente". Isso é ruim. O que falta, infelizmente, é o devido aparelhamento de um Poder Judiciário, que funcione *ad hoc* e onde realmente o policial que precisa dessa autorização possa conseguí-la imediatamente. A grande dificuldade de conseguir uma autorização dessas acaba inviabilizando, às vezes, as investigações e acaba acontecendo o que não deve acontecer à revelia dos direitos fundamentais, ou seja, criam-se condições para que a condição acabe não se cumprindo. Também aí faltam alguns instrumentos. Teoricamente parece a mim que há distinção entre o aspecto propriedade, que envolve solidão, e o segredo, que envolve terceiros; e, aí, há necessidade desse terceiro institucional que é o juiz. Isso seria uma luz para o que estamos examinando.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO — Por que a Fazenda não propõe uma lei que regule o § 1º do art. 145 da Constituição?

TÉRCIO FERRAZ — De fato, está sendo necessário. Se bem que, em relação a esse parágrafo a legislação já fornece elementos suficientes no que se refere ao patrimônio em geral, ou seja, ao problema da solidão, de entrar na empresa e verificar seus livros etc. Isso o próprio CTN autoriza. A dificuldade não está aí. O problema está quando ela entra para pegar dados de terceiros. Essa legislação de fato está faltando. Isto está sendo discutido, no que se refere, por exemplo, a Bancos, em termos de uma lei complementar. A lei complementar relativa ao Sistema Financeiro terá que esclarecer isso. Por enquanto, contamos com a Lei nº 4.595/64, que regula a matéria, mas cria uma porção de dificuldades. Há gente dizendo que não foi recepcionada; eu acho que foi, porque, antes do Estado, existe o cidadão. Se isso protege o cidadão, seguramente a Constituição deve tê-la recepcionado, parece-me um argumento fundamental. Mas, de fato, o que se refere a sigilo bancário precisa ser repensado, não há dúvida. Quanto ao sigilo da Receita, a parte relativa a informações a terceiros, há uma proteção no que diz respeito ao Código Penal, é um problema penal e está razoavelmente protegido.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO — Até que ponto uma CPI tem direito de quebrar o sigilo? V. Sª nos explicou, de maneira brilhante, a necessidade da interferência do juiz, num dado momento, porque não se trata simplesmente da privacidade em termos de solidão, mas de segredo. V. Sª disse que nesse caso há necessidade de um terceiro interviente. Eu concordo, há que se resguardar o direito individual. Então, pergunto a V. Sª: uma CPI nesse caso, funciona como se fosse o juiz?

TÉRCIO FERRAZ — Esse é outro termo que está no § 3º do art. 58 da Constituição e, que talvez merecesse mais explicações. Não sei, não conheço a história da introdução dessa expressão, mas me lembro de que no correr de 1987 houve uma grande luta

em torno da chamada, naquela época, CPI da Corrupção. Um parecer do então Consultor-Geral da República, Dr. Saulo Ramos, sobre esse assunto, envolvia exatamente os limites de ação da CPI. Inclusive essa expressão foi colocada em função daquela discussão. Novo realmente aqui é "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais", além de outros previstos etc. A pergunta é o que são esses poderes próprios das autoridades judiciais? Qual é o limite? No regime da Constituição anterior, ficava claro que havia uma série de poderes da autoridade judicial a que a CPI tinha que recorrer ao Juiz para exercer. Podia realizar diligências, podia mandar os seus funcionários realizarem diligências etc., mas havia uma série de atividades em que ela precisava do juiz, era o juiz que requisitava o documento, que arrestava o documento etc. Essa atividade realmente era típica do juiz.

Quando se fala aqui que tem poderes de investigação própria das autoridades judiciais, esse limite não fica claro. Porque a palavra investigação, de um lado parece limitada, mas de outro lado também pode ser interpretada de uma forma lata e dizer que é igual à do juiz. Então pode até mandar prender etc., mas não está clara.

Aqui, eu acho, tipicamente, um caso que mereceria, numa legislação inferior, um esclarecimento. Pelo menos os regimentos deveriam esclarecer o que significa isso e até onde vai, onde começa. A legislação deveria esclarecer até onde o poder da CPI se equipara ao do juiz. Não está claro. Que é bastante amplo, não tenho dúvida, mas se pode chegar até lá é até um consenso político que tem que ser atingido. A CPI é um órgão colegiado, ela decide de forma colegiada. Ela tem, portanto, diferenças em relação até ao juízo individual, embora existam tribunais onde o juiz também. Então, isso é uma questão que mereceria uma reflexão legislativa, de ordem política. Do jeito que está colocada podemos levar a uma equiparação quase total ou sugerir que a palavra investigação não avança até certos poderes atribuídos ao juiz.

Em segundo lugar, por exemplo, a questão do sigilo, que é complicada também e envolve a Lei 4.595. De acordo com a lei, a quebra do sigilo é permitida em relação às CPIs, mas aqui existe apenas uma limitação de ordem formal. A CPI tem que, para pedir a quebra do sigilo, decidir por maioria absoluta dos seus membros. Também tenho sentido essa dificuldade, as CPIs se poderiam resguardar melhor no que diz respeito a isso. Frequentemente, vejo que o Executivo é obrigado a perguntar, no caso do sigilo bancário, ao Presidente da CPI, se a decisão foi por maioria absoluta. Claro, podemos sempre presumir que deve ter sido, mas por resguardo de quem vai fornecer, porque é crime, ele tem de saber, tem de tomar todas as precauções. Então, um cuidado seria que a CPI, quando encaminha o pedido, sempre diga "por decisão de maioria absoluta de seus membros". Outro cuidado importante é que isso conste sempre na ata, e tem que se ter essa ata até para amanhã, quando alguém, um terceiro, protestar que não autorizou, que houve quebra, a ata seja exibida.

Senador RONAN TITO — Há também uma discussão sobre a possibilidade de mesmo o juiz ou a CPI, admitindo-se que esta tenha todo o poder de um juiz, de pedir a quebra do sigilo sem nenhum indício de crime, de dolo ou má-fé.

TÉRCIO FERRAZ — Houve recentemente uma decisão do Supremo em relação ao caso do ex-Ministro Magri, em que a Polícia pediu a quebra do sigilo baseada nas notícias dos jornais e o Supremo negou. Só isso não basta, disse ele, é preciso haver fortes indícios. Não é em qualquer circunstância, mesmo para um juiz. A decisão do Supremo é bem clara neste sentido.

Senador RONAN TITO — A CPI está requisitando, neste momento, a relação de todos os assinantes de cartões de crédito no Brasil, todos! Eles estão se negando a fornecer sob o pretexto de que, generalizando esse pedido para todos os cartões, estamos igualando aqueles que têm algum ilícito com aqueles que não têm nenhum, e essa quebra a própria Constituição não permite.

TÉRCIO FERRAZ — Essa questão me exige talvez um outro tipo de consideração a respeito dos dados em termos de privacidade. Tivemos esse problema na própria Receita, essa discussão já aconteceu lá em relação aos bancos e aos cartões, já fomos obrigados até a elaborar um parecer sobre esse assunto. AI, diria o seguinte: a Lei Complementar nº 70, no seu art. 12, autorizou a Receita a pedir determinados dados sem prejuízo do disposto na Constituição, às instituições financeiras, sociedades corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários, sociedades de investimento e de rendimento mercantil. Os agentes do sistema financeiro de habitação, bolsas de valores etc. assemelhados, cartões de crédito fornecerão à Receita Federal, nos termos estabelecidos pelo Ministro da Economia, informações cadastrais sobre usuários dos respectivos serviços relativos ao nome, filiação, endereço, número de inscrição do cliente no cadastro de pessoas físicas, CPF, ou no Cadastro Geral de Contribuintes, CGC.

Tanto os bancos como as empresas de cartões de crédito, em princípio, se recusaram a aceitar isso e disseram que a Lei seria inconstitucional. Num estudo que realizamos, pessoalmente cheguei à conclusão, como Procurador e tendo de informar ao Ministro, que, na apreciação da privacidade e dos dados privativos tínhamos de fazer algumas diferenças. No capítulo da Constituição que se refere a esse assunto fala-se em intimidade, fala-se em vida privada, fala-se em honra, fala-se em imagem; ou seja, quando protegemos a intimidade e a vida privada — vamos ficar nesses dois aspectos — o que se protege é basicamente, numa palavra, principalmente em termos de honra, em termos de imagem, o núcleo da proteção é a integridade psico-moral do indivíduo. É isso que estamos protegendo, é o sujeito não ser devassado. Porque a possibilidade de a pessoa se sentir devassada, não só perante o Estado, mas perante o mercado, é uma coisa terrível e é um dado da era moderna. Aconteceu na era moderna o devassar ser perigoso, não só em relação ao Estado, mas em relação à sociedade também. Então, essa proteção é para a integridade psico-moral do indivíduo. Ora, existem certos dados que embora sejam do indivíduo — o problema da solidão e da sua intimidade — são tipicamente dados que criam a condição da comunicação. Esses dados são dele, mas para a comunicação. É o caso do nome. Ninguém tem um nome para si mesmo, para guardar para si mesmo; tem um nome para os outros, até eu diria. São os outros que usam o nome para poder se comunicar com ele. É o caso, também, às vezes, de certos dados cadastrais do tipo do número da carteira de identidade ou do CPF. Esses são dados que facilitam a comunicação para o sujeito se apresentar às vezes, em circunstâncias para obter crédito e mesmo para enfrentar os seus eventuais problemas com a Receita. Portanto, são dados que estão a serviço da comunicação, que estão para fora e não estão para dentro.

Esses dados — e à meu ver era exatamente o caso do art. 12 da Lei Complementar — nome, filiação, endereço, número de inscrição no CPF ou no CGC, não me parece que sejam submetidos a qualquer forma de sigilo; ao contrário. Esse tipo de dado eu não tenho dúvida de que é possível pedir de uma forma genérica, sem necessidade de que haja a detecção de qualquer forma de ilícito.

Lembro-me de que, naquela ocasião, tanto os Bancos quanto as empresas de cartões se recusaram a entregar esses dados e a questão ficou parada, sujeita a discussões, e está ainda em discussão. Agora, o problema é levantado a partir desses dados, quando nós entramos em certas relações da vida privada. Um dos argumentos, por exemplo, das empresas de cartões de crédito, era de que a revelação do nome e do CGC era, implicitamente, uma revelação do seu cadastro de clientes — e aí havia até o problema de concorrência, uma não queria que a outra soubesse, ou que ninguém soubesse, quem eram os clientes de uma e de outra. É verdade que esse é um péssimo argumento. É verdade que a prática nos mostra que esses dados são comercializados por muitas dessas empresas. A mala direta é um exemplo disso; eles vendem isso. Um amigo meu, advogado, chegou até a brincar comigo e perguntou-me porque a Receita está brigando por isso, se ela pode comprar. Eles vendem! É só pagar! Tirando de lado essa questão, — acho que a mala direta é algo perigoso, que deveria ser pensado, tem muita gente que se importa em receber cartas de quem não sabe como obteve o seu endereço — tenho a impressão de que aqui é possível, às vezes, eliminarmos essa relação de vida privada, de que fala a Constituição, que é, por exemplo, a relação de clientela, os Bancos têm condição de fazer isso; não sei se os cartões de crédito têm. No sistema dos Bancos, é perfeitamente possível, sem revelação das relações de clientela, porque essa relação avança mais. A relação de clientela pode envolver, num arquivo, num banco de dados, juízo de valor, se o cliente é bom pagador, se é mau pagador, quem é ele; há quanto tempo. Essas são as características de uma relação de clientela que, de fato, a privacidade pode proteger, mas pura e simplesmente dados que são objetivos no sentido de que a subjetividade fica protegida. Tenho a impressão que é possível pedir, desde que a subjetividade fique protegida.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO — No caso em tela, o objetivo da CPI é meramente de refazer a legislação e os dados que queremos são globais, não estamos interessados na individualidade; viriam sob sigilo.

TÉRCIO FERRAZ — Tenho a impressão de que esse é tipicamente um dado que não estaria limitado por sigilo, porque não fere a subjetividade na relação de clientela. No caso de se solicitarem valores da movimentação de cada indivíduo, entra-se na relação de clientela. Aí seria preciso uma autorização, caracterização do ilícito etc.

TARCÍZIO DINOÁ (Receita) — A partir de 1990, começamos a ter mais dificuldades com os Bancos para acesso às contas bancárias. A legislação vigente diz que, constituído um processo fiscal, isto é aberta uma fiscalização contra uma pessoa, faz-se o protocolo, e então, pode-se pedir individualmente essas contas ao banco. A partir daí e da nova Constituição, com o artigo que fala da privacidade, os bancos passaram quase sistematicamente a nos negar os pedidos de informação.

Houve um entendimento de fortalecimento do sigilo bancário, do qual vou dar um exemplo concreto. Eu era Coordenador do Sistema de Fiscalização, e resolvemos fazer uma fiscalização sobre aplicadores dos grandes Fundos e da Bolsa de Futuros. Intimamos as administradoras de Fundos e a Bolsa de Futuros a nos prestarem informação, e o primeiro que ingressou na Justiça contra a Receita foi a Distribuidora de Títulos do Banco do Brasil. Evidentemente, se o próprio Banco do Brasil ingressou na Justiça contra a Receita, já se viu o resultado: todas as outras ingressaram. Lembro-me de que na oportunidade o Ministro — esse assunto foi levado diretamente pelo Secretário da Receita Federal e por mim ao Ministro Malison — chamou o diretor do Departamento Jurídico do Banco do Brasil e exigiu a retirada dessa ação na Justiça. Foi prometido, nunca se retirou, mudou-se o Governo e, até hoje, não conseguimos acesso a esses dados.

Entre as várias possibilidades que temos de fiscalizar, e a Receita está investindo pesadamente para reconquistar, o tempo perdido, está o cruzamento de informações. Na formação desse tipo de cruzamento de dados da Receita é muito importante o abastecimento de dados externos, de fontes externas à Receita. É claro que a Receita não pode se basear somente nos dados declarados pelo próprio contribuinte. Então, temos feito várias experiências e vários programas no sentido de conseguir dados externos relativos a gastos de contribuintes para cruzar com os que eles declaram. Entra, aí, a necessidade de a Receita cruzar, por exemplo, entre outros, os gastos de cartões de crédito.

Passamos desde o meio do ano passado até mais ou menos o fim do primeiro trimestre deste ano, a discutir o assunto com as administradoras, com os setores bancários, que têm, também, cartões, e até hoje não conseguimos. Respondem expressamente que não atendem os nossos pedidos de informação por julgarem inconstitucionais os pedidos. Foi expedida a Lei Delegada nº 70, que, no seu art. 12, prevê que sejam dadas informações cadastrais à Receita. Quero frisar que se restringiu às informações cadastrais. Mesmo assim, há um Banco e administradora de cartão que dizem que não atendem porque julgam a Lei nº 70 inconstitucional. Tenho cópia desse documento, de junho deste ano, em resposta à Fiscalização da Receita Federal.

ALCIDES TÁPIAS (FEBRABAN) — A legislação sobre sigilo bancário existente no Brasil não impede, de forma alguma, o combate à sonegação ou a apuração de delitos, sejam eles fiscais ou não. A legislação brasileira é semelhante à existente nos demais países, segundo dirigentes de bancos estrangeiros com os quais temos conversado a respeito do assunto.

Os resultados das CPIs recentes deste Congresso, as investigações procedidas pela Polícia ou a pedido da Justiça e as apurações feitas pela própria Receita após instauração de processos, comprovam que a legislação possibilitou amplo acesso às contas bancárias, permitindo descobrir as contas frias e apurar a movimentação bancária daqueles que cometeram crimes. O volume de informações e documentos que vem sendo fornecido pelos bancos, já referido anteriormente, confirma plenamente essa possibilidade legal.

O que se depreende, pelas declarações de pessoas ligadas à Secretaria da Receita nos depoimentos dados a esta CPI, é que os representantes do Fisco gostariam de ter acesso irrestrito à movimentação financeira das pessoas físicas e jurídicas do País e usufruir plenamente e sem custos dos bancos de dados e dos sistemas de informática dos bancos. As leis em vigor prevêem acesso à movimentação financeira dos clientes quando há de fato uma suspeita e é instaurado um processo. Não admite, em hipótese alguma, a possibilidade de devassa permanente sobre a vida das empresas e dos cidadãos.

Pessoalmente, não conheço país algum que permita isso, uma vez que os riscos inerentes à uma devassa desse tipo são muitos e envolvem questões políticas, de direitos humanos, de segredo de negócios, de privacidade e até criminais, como riscos de extorsão, afetando a vida de toda a sociedade sobre diferentes aspectos.

O que as leis brasileiras hoje exigem do sistema bancário, em termos de procedimentos para evitar ações criminosas de terceiros também, é muito semelhante à moderna legislação dos países desenvolvidos, preocupados não só em combater a sonegação, mas também em evitar lavagem de dinheiro e apurar ações criminosas ligadas ao narcotráfico e ao contrabando.

Dispositivos legais para evitar práticas, como os da Resolução nº 1.946 do Banco Central, de 29 de julho de 1992, são quase idênticos aos existentes nos Estados Unidos. Esse normativo obriga as instituições financeiras a identificar e a informar ao Banco Central os dados das pessoas responsáveis por pagamentos e recebimentos em moeda nacional ou estrangeiras equivalentes a 10 mil dólares ou mais. A inobservância desse dispositivo é considerada falta grave e sujeita os administradores das instituições financeiras a penas severas.

A questão do IPMF, do sigilo e se, eventualmente, essa questão poderia representar uma eventual cobertura a sonegadores, fraudadores, de um modo geral, traficantes, bicheiros, etc. A nossa preocupação em relação ao entendimento desse assunto deriva do fato de que, quando a solicitação é feita em caráter geral e não envolve a instauração de um processo administrativo na Receita Federal, a legislação que prevê esse ritual — e prevê necessariamente a abertura do processo — leva-nos ao entendimento de que estamos impedidos de atender.

No tocante à relação do IPMF, a informação apresentada pela Receita de que necessita dos nomes para proceder à devolução, do ponto de vista técnico, não é procedente, até pelo simples fato de que, quando houve o recolhimento, não se soube quem foi que pagou. Quando a dúvida foi levantada, quando recebemos a Instrução Normativa nº 99, o pessoal da área de consultoria jurídica levantou a probabilidade de que os bancos, em atendendo aquela informação, pudessem estar cometendo um crime contra os seus clientes, pelo fato de abrir informações que dependeriam de autorização de cada cliente para serem abertas. Então, tivemos o cuidado, como essa foi uma opinião manifestada pelo pessoal da nossa casa, de ouvir as melhores cabeças do País em relação a esse assunto, que nos deram pareceres no sentido idêntico de, se atendêssemos um pedido desse tipo, estaríamos cometendo um crime. Ponderamos isso à Receita, mas infelizmente a Receita manteve um entendimento, que é legítimo, quer dizer, em sentido contrário. A única chance foi de recorrer ao Poder Judiciário porque essas questões vinham sendo levantadas com alguma frequência.

Gostaríamos que houvesse uma interpretação judicial a propósito desse assunto, de modo a evitar o constrangimento que frequentemente temos encontrado.

Por último, eu gostaria de fazer também uma observação, Senador. O Presidente RONAN TITO trouxe a informação divulgada a propósito de contas do Deputado José Lourenço, numa ocorrência que se tornou pública. Como eu disse aqui, quem divulga essas informações comete crime. Então, não sei a quem competiria dar a notícia-crime: se à Promotoria, se ao Delegado, ou ao Juiz aqui de Brasília, no sentido de que os bancários que fizeram essa divulgação fossem punidos exemplarmente pela lei, conforme comentário que fizemos aqui. Isso é necessário. Na medida em que se verifica que o crime ocorreu — e isso é um crime — que se dê notícia ao Ministério Público, para que ele promova, então, o exame desta matéria.

#### 2.1.6 — EXCESSIVO NÚMERO DE TRIBUTOS

WELLISCH (SFN) — Existe um excessivo número de impostos e um emaranhado de taxas.

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) — A simplificação legislativa, que se faz necessária e urgente, deve vir acompanhada de uma diminuição das exações fiscais, que as temos demasiadas. Paga-se imposto por qualquer coisa e isso torna difícil o controle e complicado o pagamento, principalmente numa cultura não-acostumada a pagar. O sujeito, podendo escapar e vendo que a todo momento tem que pagar esta ou aquela taxa, aquele imposto, aquela contribuição, tenta escapar. O número excessivo de exações acaba contribuindo para o não-pagamento e para a evasão fiscal. Não tenho a menor dúvida quanto a isso.

ABÍLIO DINIZ — Não concordo em que haja uma indústria de evasão fiscal, fundamentada em recursos jurídicos, interpostos por notórios tributaristas. O que ocorre é a ênfase ao planejamento fiscal, ou seja, usar a lei para obter o menor pagamento de impostos. Isso acontece em muitos países; com mais razão no Brasil que tem um número de impostos tão grande. Em determinados setores, isso é ainda mais importante, devido à concorrência desleal daqueles que não pagam tributos, como os que exercem atividades na economia informal.

Deputado ROBERTO CAMPOS — Quanto ao imposto sobre grandes fortunas, acho que seria um imposto extremamente interessante para o desenvolvimento do Uruguai, de Miami e do Caribe. Péssimo para o desenvolvimento do Brasil. Infelizmente, está no texto constitucional. Quando no Senado, tive até o desprazer de relatar uma proposta do então Senador Fernando Henrique Cardoso: para regulamentar o Imposto sobre Grandes Fortunas. Fiz o possível para atenuar o seu impacto. Não fiz um relatório negativo, pelo simples fato de que era um dispositivo constitucional que tinha que ser cumprido. Havia o receio de uma regulamentação punitiva e maluca, por isso, fiz uma regulamentação preventiva de um mal maior, que chamei de "bêsteira preventiva". Felizmente, esse imposto tem ficado esquecido. Num país que já sofre de fuga de capitais, onde há enorme desconfiança em relação à estabilidade monetária, a quase possibilidade de se atingir a estabilidade financeira e econômica, num país com esse grau de instabilidade, onde o problema é reter capitais, criarmos um imposto que estimula a fuga de capitais, parece-me loucura total. Por isso, espero que o dispositivo regulamentar não só não seja incrementado, como seja, efetivamente revogado.

## 2.1.7 - ELEVADA CARGA TRIBUTÁRIA E CONCENTRAÇÃO EXCESSIVA DESTA SOBRE DETERMINADOS SEGMENTOS SOCIAIS

\* WELLISCH (SFN) - A carga tributária é muito elevada individualmente por estar excessivamente concentrada sobre reduzido universo de contribuintes efetivos.

Prof. IVES GANDRA - A carga tributária é normalmente alta no mundo inteiro. O grande problema da carga tributária brasileira reside em duas falsidades que não tivemos ainda coragem de enfrentar. A primeira, que ela é leve, da ordem de 25% do PIB, fato que não condiz com a realidade, pois nunca se verificou qual a carga tributária incidente sobre o segmento não governamental do País, que se calcula seja da ordem de 60% do produto privado bruto. Na formação do PIB, segundo a maior parte dos economistas, o Estado compõe de 50 a 66% desse produto e, não sendo pagador de tributos ou pagando pouquíssimo, como às estatais que têm regimes privilegiados, onera o setor privado, ou seja, a sociedade. Por esse motivo, pode-se projetar que a carga tributária que incide sobre o segmento privado (pessoas físicas, jurídicas e empregados) é da ordem de 50 a 60%.

A segunda falsidade é que temos de reconhecer que a Federação brasileira não cabe no PIB Nacional porque a sociedade não tem como resistir e controlar essa Federação do mundo civilizado que dá ao Município *status* federativo, com competência impositiva em nível constitucional e de multiplicação do seu número. Tem, ainda, 5 mil poderes legislativos e executivos, 27 poderes judiciários e 120 mil legisladores. Por esses fatos, parece que temos de repensar a Federação, porque a carga tributária, por maior que seja, é sempre insuficiente para sustentar a Federação.

O Senador RUY BACELAR manifestou sua crença de que a elevada carga tributária seria a principal causa da sonegação e, inclusive, do crescimento da economia informal que aumenta ainda mais a evasão.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - De maneira genérica, a carga tributária do Brasil não é elevada, é menor se comparada a outros países. Entretanto, se consideramos que apenas metade está pagando aquilo que está sendo computado a todos, afirmamos - e tivemos oportunidade de dizer aqui - que a carga está elevada para aqueles que estão pagando os tributos da forma como estão previstos na lei. É evidente que se, em algum momento, conseguirmos trazer todos os que estão na informalidade, sonegando, para o rol dos contribuintes e eles passarem efetivamente a contribuir, tenho a impressão de que até alguma revisão nas alíquotas poderá ser feita. Na nossa avaliação, a carga tributária, de forma genérica, não é alta. Passa a sê-lo para aqueles que estão pagando porque a outra metade evidentemente não está pagando.

Senador RUY BACELAR - Não concorda V. S.<sup>a</sup> que uma menor carga tributária e a seriedade na aplicação dos recursos provenientes da arrecadação fariam com que o contribuinte fiscalizasse o seu concorrente, havendo uma fiscalização mútua?

NELSON PESSUTO - Em tese, poder-se-ia dizer que a carga tributária menor aumentaria a arrecadação, mas a sonegação hoje no País está, como já tivemos oportunidade de afirmar, muito mais incrustada na população, no contribuinte por um problema de educação, como a "Lei de Gerson" onde todos querem levar vantagem em tudo e também é um problema, de certa forma, moral. Os contribuintes, os sonegadores não querem pagar nada, mesmo que se reduza a carga tributária. Na nossa avaliação, não haverá significativo aumento de arrecadação.

Senador RUY BACELAR - Creio que, em face de uma elevada carga tributária, um contribuinte, quando vê o seu colega sonegar, procura imitá-lo, pois entende que o seu colega é inteligente. É sabido. No entanto, se baixarem os tributos e fizerem uma campanha motivando todos a pagarem - contando que esses recursos sejam bem aplicados, que haja seriedade na sua aplicação - e mostrando que o seu vizinho está trabalhando deslealmente numa concorrência desigual, não tenho dúvida nenhuma de que todos os contribuintes irão pagar, irão contribuir. Discordo de V. S.<sup>a</sup> nesse ponto, de que todo contribuinte deseja lesar - casualmente sim, mas, se motivado, acredito que podemos transformar este País.

NELSON PESSUTO - Em tese, em acontecendo essa redução, seria alargado o universo de contribuinte e, com isso, arrecadár-se-ia mais. Mas, como não há nenhum exemplo prático, como o espírito dominante no sistema atual é o de pagar o mínimo possível, esse fato leva-nos a não concordar plenamente com a colocação de V. Ex.<sup>a</sup>

**TARCÍZIO DINDÁ (Reccita)** — Antigamente, até três anos atrás, o FINSOCIAL tinha uma alíquota sobre o faturamento. Subiu para 0,6%, para 1%, para 1,2% e, finalmente, 2%. Calculamos que o Imposto de Renda, na realidade, representa cerca de 1,6 da receita bruta das empresas. Então, temos o Imposto de Renda como alíquota de 30% sobre o lucro, o que significa 1,6% da receita bruta das empresas e temos uma taxa de FINSOCIAL de 2% sobre a mesma receita bruta das empresas. Isso, sem considerar a Lei nº 8200. Resultado, a pessoa passou a pagar mais do que o dobro real de imposto na soma do Imposto de Renda com o FINSOCIAL. Temos uma carga tributária coletiva nominalmente não muito alta, mas efetivamente muito alta; porque temos uma quantidade pequena de contribuintes pagando uma carga tributária muito alta. A preocupação no mundo inteiro é tentar fazer uma faixa menor de tributos, com uma base, a mais ampliada possível, de contribuintes. Para vencermos esse problema de tributação, sonegação, convém conhecermos alguns aspectos a respeito da fragilidade — não sei se o termo seria este — econômica do nosso país.

Arrecadamos mensalmente das pessoas físicas cerca de 80 milhões de dólares, e 3 bilhões e 210 milhões das pessoas jurídicas. Na pior das hipóteses, sem levar em conta as demandas judiciais e a Lei nº 8.200, essa arrecadação de 3 bilhões e 210 milhões deveria ser de 3 bilhões e 820 milhões, isto é, estamos perdendo, mensalmente, cerca de 610 milhões de dólares por problemas que eu chamo de questões de legislação.

Se fizermos um corte dos pagamentos mensais verificados na arrecadação, teremos o seguinte quadro: 103 mil empresas pagam mais do que mil dólares por mês, 46 mil empresas pagam mais do que cinco mil dólares; e só 21 mil empresas pagam mais do que dez mil dólares — isto vai de dez mil e um dólares até o infinito. Separando as empresas em grupos de dez mil, o primeiro grupo paga 2 bilhões e 670 milhões de dólares, representando 83,7% a 84% de toda a arrecadação, mas uma delas paga 124 milhões de dólares. O outro grupo, as segundas dez mil maiores, arrecada 176 milhões de dólares, e a maior delas só paga 24 mil dólares por mês. Depois vem um grupo enorme, com milhares de empresas que pagam 90 mil dólares, e a maior delas paga 11 mil dólares por mês. Isso eu chamo fragilidade da economia. No meu entendimento, quando cerca de 25 a 35 mil empresas pagam 80% de todos os impostos, incluindo o das pessoas físicas, dentro de um universo de quase quatro milhões de empresas, entendo que isso se chama fragilidade da economia. Lógico que existem os grandes bancos e as grandes empresas. Os demais são de um poder contributivo quase tendendo a zero, de uma pequenez estarrascadora. Acredito que são dados que têm de ser levados em conta para estudarmos o complexo tributário, sonegador etc.

Repito aqui que numa população de 140 milhões, dos quais 70 milhões devem ser adultos, temos 20%, ou seja, 14,5 milhões, que têm interesse para administração tributária, isso é uma pobreza generalizada.

**OSÉ RUI (AFTN)**, em artigo citado — Do ponto de vista distributivo, o panorama se tornou mais deteriorado. Além de a citada estagnação econômica acarretar um agravamento no perfil da distribuição interpessoal da renda, a substituição prolongada, ainda que parcial, da arrecadação de impostos por endividamento ou emissão de moeda ajudou a piorar esse quadro. No primeiro caso, porque os tomadores de títulos são justamente aqueles que maior possibilidade têm de se evadir dos impostos ou que estão nominalmente sendo subtributados em relação à sua real capacidade contributiva. No segundo, porque a inflação é sobrejamente conhecida como o mais iníquo dos tributos, penalizando relativamente mais os indivíduos que auferem rendas contratuais; notadamente os baixos e médios assalariados, que sequer dispõem de acesso aos modernos meios financeiros que permitem a proteção real dos rendimentos. Nesta linha, quando há a evasão de um imposto direto ocorre, na prática, uma troca para um tributo indireto — o imposto inflacionário — acentuando a regressividade do sistema impositivo e favorecendo a concentração da renda.

**LUIZ F. KUNZ-NETTO** — Quanto maior a alíquota, maior a sonegação. Dependendo do produto, as bebidas estão na faixa de 100% a 144% entre IPI e ICMS. A sonegação ocorre porque a taxa é muito alta.

**ABÍLIO DINIZ** — Creio que, para nosso País, uma carga tributária da ordem de 24, 25% do PIB seria adequada. Não entanto, o elenco de impostos que possuímos elevaria essa carga, dentro de circunstâncias normais e razoáveis de evasão, a cerca de 34%, o que seria muito para uma economia em desenvolvimento. Sem evasão fiscal a carga tributária passaria de 20% para 40% do PIB.

Deputado **ROBERTO CAMPOS** — Informando que nossa arrecadação corresponde a 23% do PIB, o Senador **CÉSAR DIAS** indagou qual o percentual do PIB atinge a arrecadação nos Estados Unidos, ao que respondeu o depoente:

Dizem que a arrecadação lá é bem maior: cerca de 36% do PIB, mas os dados não são comparáveis, porque, no Brasil, o universo produtivo é dividido em três segmentos: o informal, o estatal e o formal, privado, da economia. A carga tributária aqui incide apenas sobre o segmento formal, privado, da economia e representa mais ou menos 30% do PIB. O segmento informal paga muito pouco imposto, e o segmento estatal também não é um contribuinte submisso e fiel. Todos sabemos da grande delinquência do aparelho estatal. Então, os nossos 23% incidem sobre um terço do universo produtivo. A carga de impostos é muito pesada: chega a 60%, se computarmos todos os impostos. Os dados, na realidade, não são comparáveis. O PIB privado nos Estados Unidos é enorme; aqui é enorme o PIB estatal, que paga pouco imposto. O cálculo relevante é a percentagem do PIB privado, porque esse é, realmente, o grande contribuinte.

**OSÍRIS LOPES FILHO** — Hoje, a resistência fiscal no Brasil, a inconformidade da população com a carga tributária que lhe é atribuída, está altamente sofisticada, principalmente pelas entidades representativas de classe, pelas empresas grandes existentes no País e pelos escritórios de advocacia, que fazem uma advocacia de massa, e, uma vez feita a petição inicial, começam a angariar clientes, de forma que o Judiciário tem mais matéria contra o Fisco do que cobranças executivas fiscais.

Há poucos dias li uma entrevista de um ex-Ministro da Fazenda onde ele dizia que a carga tributária brasileira é de 24%, considerando todos os entes tributários e se a Receita Federal declara que a evasão é de 50%, de um cruzeiro pago um é evadido, então a nossa carga tributária ideal, abstrata, seria equivalente a de um país escandinavo, isto é, 48%, o que ele considerava absurdo. Acho que a carga tributária abstrata é até maior do que essa, só que poucos pagam tributos. Na medida em que forem incorporados ao universo de contribuintes áreas significativas, hoje evasoras, vai ter que haver uma mudança qualitativa do sistema tributário para a diminuição da carga tributária existente.

Atendendo a questionamento do Senador MAGNO BACELAR, o depoente declarou que os assalariados vêm suportando uma carga tributária fantástica em relação ao Imposto de Renda — 70% da carga tributária do Imposto de Renda é derivada de salário. Os assalariados não têm como fugir ao pagamento do tributo. A contrapartida do bom contribuinte é exigir que a Receita Federal seja eficiente e cumpra efetivamente suas funções.

**JOELMIR BETING** — Uma perícia da Consultoria Trevisan concluiu, entre outras coisas: a construção pesada, cujo maior cliente é o setor público, está recolhendo uma carga fiscal de 20,45%; a construção civil, que alcança a população pobre, que tem barraco para construir e reformar, recolhe 34,30%; a agropecuária, 29,7%, um recorde mundial; os alimentos industrializados da cesta básica, 58,3%; supermercados, 47,7%; remédios, 40,2%; compras, 46,4% bebidas, 73,6%; fumo, 75,4%; e transporte coletivo, 32,5%.

Ora, uma ninguenzada de 70 milhões de excluídos, que não tem sequer emprego fixo e salário em carteira, portanto, sem direito à proteção, indexação ou correção, está sendo tributado na comida, na roupa, no remédio, na casa, no barraco e no ônibus, acima de 30, 40, 50 e 70%. A estrutura tributária nasce e cresce a partir de uma iniquidade fiscal monstruosa. Os que menos têm pagam tanto quanto os que têm.

O que conta não é a carga fiscal em relação ao PIB — isso pode ser uma simples ilusão estatística — e sim o que cada contribuinte está realmente pagando. No caso brasileiro, a carga tributária é muito mal distribuída, ou seja, poucos estão pagando por muitos.

Em um estudo realizado na Universidade de Harvard, sobre a indústria química americana, observa-se que da receita líquida, depois de efetuados todos os pagamentos de fornecedores e outros custos, 7,6% são remetidos ao Fisco e 48% para o salário.

Estudo semelhante, realizado pela Fundação Getúlio Vargas sobre a indústria química fluminense, concluiu que a receita líquida tinha o seguinte destino: 42,4% para o Fisco e 17% para o salário. Um dos dois está errado, ou os Estados Unidos ou o Brasil.

Em 1973, com alíquotas menores, tínhamos uma carga tributária de 27% do PIB. Atualmente, com cargas bem maiores não chegamos a 24% do PIB. No entanto, nesse período a contribuição social da pessoa jurídica cresceu de 22,4 para 39%, o imposto de renda sofreu um acréscimo de 74%, o ICMS cresceu 43% e a contribuição previdenciária saltou 102%.

A Consultoria Ernest Yang estabeleceu uma comparação metódica e pertinente entre a pessoa física do Imposto de Renda no Brasil e nos EUA. A comparação derruba o mito de que o brasileiro paga menos imposto que o americano. Ela demonstra que, na faixa da classe média, o americano paga menos porque lá há um negócio, chamado dedução e abatimento, que, aqui, são coisas fictícias.

## 2.1.8 - DIFICULDADES OPERACIONAIS NO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS PRINCIPAIS E ACESSÓRIAS

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - As obrigações tributárias são tantas e tão complexas que exigem das empresas a contratação de grande número de funcionários para atendê-las.

Senador ELCIO ALVARES - A mutação constante nos documentos controladores da Receita e sua grande complexidade, principalmente da declaração do imposto de renda, pessoa física, trazem grande prejuízo para a Receita e para os contribuintes.

TARCÍZIO DINOÁ (Reccita) - Usavam-se, às vezes, até certos apelos. Por exemplo: fica isento do imposto de renda quem vende um imóvel para comprar outro; paga-se imposto de renda se esse imóvel não for comprado dentro de tantos dias. Isso era um embuste. Na realidade, às pessoas não vendem um imóvel para comprar outro dentro de trinta dias, ou a grande maioria faz negociações comuns. Cria-se também uma legislação que no papel é muito efetiva, mas de fato não funciona. Por exemplo, sobre qualquer venda de bens acima, hoje, de 10 mil UFIR - eram 10 mil BTN - há que se pagar imposto de renda. Qual é a pessoa que vende um automóvel usado e paga imposto de renda, meu Deus! Isso não funciona! No País não funciona!

Deputado ROBERTO CAMPOS - Os papirófilos acham que o Brasil não se pode afastar do modelo tradicional que envolve a burocracia declaratória, envolve impostos declaratórios. O problema com os impostos declaratórios é que têm um custo de controle e um custo de obediência. O custo de controle se traduz na enorme documentação emitida pelos agentes governamentais e na multiplicação de máquinas de controle e fiscalização. O custo burocrático da manutenção desse sistema tradicional é enorme, eu diria quase mesmo insuportável, donde minha afeição pela postura dos exógenos. A diferença entre exógenos e papirófilos é basicamente que os exógenos aboliriam todos os impostos declaratórios de finalidades arrecadatórias. Portanto, o imposto de renda, o imposto sobre serviço, o imposto sobre circulação de mercadorias tenderiam a desaparecer porque são impostos declaratórios, baseiam-se numa declaração do contribuinte, seja declaração de renda, seja declaração de vendas, seja declaração de serviços prestados.

O quinto cético é o "efeito toga", isto é, o entupimento do Poder Judiciário por querelas fiscais. Realmente, às vezes, os tribunais deixam de administrar a justiça importante para administrar a justiça adjctiva, resultante de inúmeras querelas fiscais que fazem a prosperidade de advogados fiscalistas.

Deputado LUIZ ROBERTO PONTE - O ICMS, implantado em 1967, apresenta enormes complicações para ser aplicado na Federação. O Prof. Roberto Campos diz que foi um bom imposto para aquela época. Hoje, surgiram novos hábitos e procedimentos.

ALCIDES TÁPIAS (FEBRABAN) - A um questionamento do Senador MEIRA FILHO, sobre como é possível explicar a existência de contas fantasmas, em face do rigor da legislação sobre o assunto, respondeu o depoente:

Essa existência acaba se explicando pelo fato de que, quando as pessoas comparecem às agências para fazerem a abertura da conta, regra geral comparecem com documentos falsificados: a Carteira de Identidade com dados falsos ou pertencentes a uma outra pessoa e com a fotografia da pessoa que está se apresentando e através da obtenção de outros documentos de identificação igualmente falsificados.

Há uma dificuldade extrema em saber se aquela pessoa que está se apresentando no guichê para fazer a abertura de conta é, realmente, a pessoa física que está lá ou é aquela que está relacionada apenas nos documentos.

## 2.1.9 - RENÚNCIAS DE RECEITA; IMUNIDADES, ISENÇÕES E OUTROS INCENTIVOS FISCAIS, E TRATADOS SOBRE DÚPLA TRIBUTAÇÃO

Prof. IVES GANDRA - Para o Brasil, em termos de receita, a elisão fiscal é mais funesta do que a evasão. Existem hoje escritórios de planejamento internacional que os investidores contratam para examinar quais os sistemas vigorantes mais vantajosos em relação à menor incidência tributária sobre o capital a ser aplicado. O Brasil de hoje não atrai capitais pois, no entendimento desses *experts*, esse dinheiro vai ser redistribuído. Por esta razão a progressividade entrou em franco declínio no mundo inteiro que hoje vive a proporcionalidade. Para manter determinada empresa no país, este impunha à empresa tributação progressiva até

um determinado nível de lucros; a partir daí, haveria um prêmio a quem o superasse, traduzido numa tributação regressiva, mantendo, conseqüentemente, esses empreendimentos no País, ou seja, aplicando a elisão fiscal.

Outro tipo de elisão fiscal é o que decorre dos tratados contra a dupla tributação, onde cada signatário se compromete a respeitar os respectivos sistemas tributários. Neste caso, os lucros ou rendimentos são tributados em um dos países, com aceitação, pelo outro, dos valores assim definidos para todos os efeitos fiscais.

**NELSON PESSUTO (UNAFISCO)** – As anistias têm concorrido, e muito, para a evasão fiscal.

Indagado pelo Senador **FERNANDO HENRIQUE CARDOSO** sobre sua posição quanto à anistia, o **PROCURADOR TERCIO** relatou experiência que hauriu quando chefe jurídico da FIESP – A anistia tem efeito deletério sobre o empresariado. Nas diversas que houve, entre 1980 e 1985, percebeu-se a revolta dos que haviam pago, desmotivados para continuarem cumprindo suas obrigações fiscais. A anistia, contudo, não deve ser descartada quando a cobrança do crédito fiscal se torne antieconômica.

**JOSE RUI (AFTN)**, em artigo citado – Essa distorção, associada a outros elementos característicos do chamado "capitalismo sem risco", como, por exemplo, as concessões sem critérios e muitas vezes por tempo indeterminado, das reservas de mercado, dos incentivos fiscais e dos subsídios financeiros, terminou por premiar a esperteza e a acomodação, em detrimento do avanço tecnológico e do crescimento da produtividade da economia. *Mutatis mutandis*, esse tipo de concepção equivocada é parente próximo da situação vivida no mercado de capitais, onde a fragilidade financeira do setor público é refletida na obtenção de lucros elevados em operações de curto prazo, desestimulando os investimentos produtivos na economia real.

Senador **JOSÉ EDUARDO VIEIRA**, no depoimento do Diretor-Adjunto da Receita Federal, **TARCÍZIO DINOÁ** – Os incentivos fiscais, que não dão retorno nenhum, são uma "sonegação consentida", porque com eles a Receita Federal perde receita, além de não trazerem benefício nenhum. Durante mais de uma década – acho que durante vinte anos – o Tesouro não tem essa arrecadação. Semana atrasada, assistimos ao desespero do Ministro **Marcílio Marques Moreira** atrás de tostões, enquanto o Sr. **ÂNGELO CALMON DE SÁ** liberava bilhões via SDR, recursos que fogem ao controle do Ministro, que não podem ser administrados por ele.

Deputado **ROBERTO CAMPOS** – Quanto à possibilidade de evasão do IPMF, depende muito do tipo de regulamentação que for adotada. Minha impressão é que, com a proposta de regulamentação atual, haverá a possibilidade de evasão. São 28 diferentes buracos na malha fiscal, e não se deve subestimar a capacidade brasileira de manipulá-los adequadamente. Na Argentina, esse imposto, que originalmente teve uma receita expressiva, acabou se deteriorando gravemente, exatamente pela multiplicidade de alíquotas e de isenções. Esse imposto tem que ser aplicado de forma simples. Por isso é que as alíquotas devem ser baixas para se tomarem desnecessárias as isenções.

**OSÍRIS LOPES FILHO** – Atendendo a questionamento do Senador **JOÃO CALMON**, o depoente declarou que a elite, principalmente a empresarial, quando faz reivindicações não leva em consideração todo o elenco de benefícios tributários existentes a seu favor. Obteve-se um grande avanço no tocante aos benefícios tributários, com o disposto no art. 165, §6º, da Constituição Federal, que determinará seja incorporado ao Orçamento Público o demonstrativo das renúncias tributárias.

## 2.2. - CAUSAS ADMINISTRATIVAS NOS PODERES EXECUTIVO E JUDICIÁRIO

Dentre as causas administrativas da evasão fiscal, destacam-se:

2.2.1. - Deficiência da Receita Federal;

2.2.2. - Deficiência dos Conselhos de Contribuintes;

2.2.3. - Deficiência da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;

2.2.4. - Deficiência do Poder Judiciário;

Dos depoimentos prestados e de publicações e estudos sobre a matéria, extrai-se, resumidamente, o que se segue:

## 2.2.1. DEFICIÊNCIAS DA RECEITA FEDERAL

A deficiência da Receita Federal como causa de evasão fiscal decorre, principalmente, dos seguintes fatores:

- a) descontinuidade administrativa, provocando, muitas das vezes, ineficiência gerencial;
- b) falta, desvio, ou inadequação de recursos humanos materiais e tecnológicos;
- c) falta de entrosamento sistemático e rotineiro com os demais órgãos que participam do processo;
- d) deficiência do setor de processamento de dados (falta de informações confiáveis e disponíveis tempestivamente, de conta-correntes dos contribuintes, recursos etc.);
- e) dificuldade de acesso a fontes externas de dados;
- f) inconsistência dos cadastros de pessoas físicas e jurídicas (CPF e CGC);
- g) entraves à fiscalização;
- h) baixa remuneração dos agentes do fisco;
- i) insegurança dos agentes do fisco devida, inclusive, a ameaças à sua integridade física e de sua família;
- j) ineficácia da fiscalização, da cobrança e da aplicação de penalidades, gerando um efeito-demonstração negativo;
- k) inexistência de defesa promovida pelo governo, nas ações judiciais contra os agentes do fisco quando atuando no estrito cumprimento de seu dever legal;
- l) rebaixamento hierárquico do órgão na estrutura do governo federal e seu desmonte;
- m) morosidade na execução dos processos administrativos fiscais;
- n) discriminação da Receita Federal por ocasião da elaboração de estudos, projetos e tomada de decisões relativos a assuntos tributários e correlatos;

Os Presidentes dos órgãos representativos da classe de Auditores Fiscais do Tesouro Nacional assim se manifestaram, em linhas gerais, sobre a deficiência da Receita Federal.

**MARIA IZABEL (SINDIFISCO)** – A maior causa de evasão fiscal no País é a desorganização da Receita Federal, em virtude de:

- falta de profissionalização dos técnicos da Receita;
- falta de equipamentos;
- má gerência da administração tributária;
- número insuficiente de fiscais;
- deficiência no setor de processamento;
- falta de contas correntes do Imposto de Renda desde 1991.

**NELSON PESSUTO (UNAFISCO)** – Hoje, a Receita Federal possui uma unidade central, dez entidades regionais, quinhentas e sessenta entidades sub-regionais e locais. Mantém, em seu cadastro de pessoa física, oitenta milhões de inscritos, dos quais vinte milhões deveriam ser trabalhados pela Receita Federal porque, de alguma forma, já apresentaram declaração de Imposto de Renda ou já tiveram imposto retido na fonte. Desses vinte milhões, apenas cerca de sete milhões apresentam declaração de rendimento.

No Cadastro Geral de Contribuintes Pessoa Jurídica (CGC), há dois milhões e quinhentos mil inscritos, que podem ser dividido em três grandes grupos: em torno de trezentas e cinquenta mil grandes empresas; aquelas que pagam com base no lucro real; trezentas e cinquenta mil empresas médias; e um milhão e quatrocentas mil, que agruparíamos como pequenas e microempresas.

Os dados que eu tenho de 1991 registram trezentas e cinquenta mil que recolheram o Imposto de Renda, com base no lucro real.

Existem, ainda, cerca de setecentas mil pessoas jurídicas, entidades sem fins lucrativos: sindicatos, associações de classe, associações filantrópicas e outras.

Na verdade, essas entidades sem fins lucrativos também estão sujeitas à fiscalização da Receita Federal, porque elas são obrigadas a reter o Imposto de Renda de seus funcionários, de profissionais autônomos que contratam, o PIS sobre a folha de pagamento, sem falar na contribuição ao Instituto Nacional de Seguridade Social, que é sobre a folha de pagamento da própria empresa.

Há, sob a responsabilidade da Receita, que fiscalizar cerca de dez tributos: Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, Imposto de Renda da Pessoa Física, Imposto de Renda retido na fonte, Imposto sobre o Lucro Líquido, IPI, PIS, PASEP, contribuição social sobre o lucro, que substituiu o FINSOCIAL, Imposto Territorial Rural, Imposto de Importação, Imposto de Exportação, sem falar nos controles de todas as loterias e também em todos os sorteios que são divulgados pela televisão. Temos que apreciar os processos e fiscalizar se realmente esses sorteios correspondem àquilo que realmente é anunciado.

Para combater e fiscalizar tudo isso, há apenas, hoje, cinco mil e duzentos Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional, contra trinta e cinco mil fiscais de ICMS dos Estados, que, basicamente, fiscalizam um tributo.

Além desses encargos de que nós já falamos, há, sob a responsabilidade da Receita, que fiscalizar quinze mil quilômetros de costa marítima, cerca de oito mil de fronteiras secas, os portos, aeroportos, onde se controla toda a entrada e saída de mercadoria e, também, a vistoria das bagagens que são acompanhadas na chegada de vôos internacionais, de navios etc.

Na nossa avaliação, se fôssemos alocar toda essa mão-de-obra — cinco mil e duzentos Auditores-Fiscais — só para atender o setor aduaneiro, já seria insuficiente, como também seria insuficiente se ela ficasse toda na área dos impostos internos.

Para se ter uma idéia, parece-me que a Dinamarca, que tem apenas uma fronteira de cem quilômetros de mar com Alemanha, só para vistoriar essa área, conta com cerca de cinco mil funcionários, inclusive o faz com embarcação torpedeira etc.

No Brasil não temos praticamente nenhuma lancha em funcionamento, não temos uma aeronave, enfim, não temos condição nenhuma de patrulhar todo esse nosso território.

Senador JOÃO CALMON — V. S<sup>a</sup> fez uma revelação aqui que, por si só, bastaria para explicar o altíssimo índice de sonegação fiscal em nosso País: foi a comparação com a Dinamarca, um país minúsculo, em relação ao Brasil, que é um país-continente, tem 5 mil e 200 auditores fiscais. A Dinamarca ter 5 mil funcionários nessa área, para fiscalizar um pequeno território é fantástico! Os motivos desse nosso número de funcionários tão reduzido são óbvios: não convém aprimorar muito a máquina fiscal do País.

Eis, resumidamente, e catalogados item a item, os subsídios recolhidos dos depoimentos prestados e de publicações e estudos sobre a matéria:

Deputado DELFIM NETTO — O Brasil já teve, nos idos de 1973/79, um dos mais sofisticados sistemas de tributação entre os países em desenvolvimento. Em 1977/78 estava exigindo uma reforma que não veio. O sistema foi inteiramente destruído, em 1986, quando se introduziu o Plano Cruzado, que teve como uma de suas conseqüências o desvirtuamento e neutralização da Receita Federal. Isso foi obtido através da indicação política de seus delegados.

A reconstrução do sistema vai demorar alguns anos, em torno de cinco anos. O sistema tributário vigente não tem mais futuro. Não é aperfeiçoável.

Nosso Imposto de Renda, hoje, tem defeitos enormes. Ele foi ficando velho e sem controle: na realidade, as pessoas pagam porque são honestas. Aqueles que omitem sua declaração, provavelmente, nunca serão descobertos.

## 2.2.1 — "a" — DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA, PROVOCANDO, MUITAS VÉZES, INEFICIÊNCIA GERENCIAL

Senador JOÃO CALMON — A descontinuidade administrativa é deplorável para a fiscalização — e isso acaba sendo fator de maior sonegação fiscal. Registra-se a rotatividade dos cargos na Receita — cada titular dura um ano, um ano e meio. De outro lado, os bons especialistas, muitos deles com vasta experiência na Receita, vão servir aos grandes

grupos econômicos, capazes de pagar os melhores honorários. Por isso, recrutam entre ex-funcionários, os especialistas de maior qualificação

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) – Evidentemente, basta nós pararmos para pensar que, na medida em que a designação do hoje Diretor da Receita Federal, dos Superintendentes, dos Delegados são designações que não estão sujeitas a nenhum parâmetro objetivo, não há um plano de carreira estabelecendo que, para ocupar determinada função dentro da Receita Federal, tenha-se que estar lá tantos anos exercendo determinado tipo de atividade, enfim, parâmetros objetivos de determinação. Essas nomeações sempre têm caráter político, não significando que todos os nomeados para aquelas funções sejam pessoas despreparadas. Pode-se ter pessoas extremamente preparadas, ocupando determinados cargos mas, em todos os casos, foram designados porque alguma autoridade, eventualmente, determinou que aquela pessoa é um candidato.

Ora, se se tem um Governo que nomeia o Chefe da Administração Tributária da União e se esse Governo tem poder para nomear e para demitir, ele terá poder também para interferir na fiscalização.

Deputado DELFIM NETTO – Não temos mais sistema tributário; não temos mais sistema de arrecadação tributária; não temos mais organização tributária.

## 2.2.1 - "b" - FALTA, DESVIO, OU INADEQUAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E TECNOLÓGICOS

WELLISCH (SFN) – O Ministério da Economia tem um centro importante e instalações físicas (ESAF), mas não dispõe de recursos suficientes para treinar o seu pessoal na quantidade e qualidade exigidas para compensar a carência de pessoal a nível de gerentes.

Há necessidade de recomposição dos quadros de auditores e técnicos. Por uma série de circunstâncias, entre elas, mudanças constitucionais, aspectos ligados a aposentadoria e questões de remuneração, houve grande êxodo nos quadros da Receita Federal. Perdemos em pouco tempo número expressivo de profissionais, muitos deles técnicos de alta qualidade estão aqui no Congresso Nacional, já aposentados dos quadros da Receita trabalhando como consultores, que fazem falta à Receita Federal porque são profissionais que estiveram trinta anos em processo de formação, não tendo sido suficiente o processo de reposição. Não se repõe por concurso público a experiência acumulada de vinte ou trinta anos.

No início do atual governo, existiam aproximadamente 6.500 auditores fiscais. Hoje esse número está em torno de 5.500.

O corpo técnico do Departamento é constituído por Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional, de nível superior, e Técnicos do Tesouro Nacional, de nível médio, que compõem a carreira "Auditoria do Tesouro Nacional".

Relativamente aos Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional, a força de trabalho encontra-se assim distribuída:

– Nas atividades que se relacionam diretamente com a fiscalização do contribuinte, com o incremento da arrecadação, inclusive vigilância aduaneira, estão alocados 3.021 Auditores-Fiscais;

– Nas atividades de sustentação dos autos de infração, tais como julgamento e elaboração de pareceres, encontram-se em exercício 581 Auditores-Fiscais;

– Nas atividades da área de processamento de dados estão alocados 55 Auditores-Fiscais, aos quais são atribuídos os encargos de elaboração das informações econômico-fiscais e o desenvolvimento de sistemas;

– Nas atividades de planejamento e administração encontram-se alocados 338 Auditores-Fiscais;

– Para a direção e a supervisão de um total de 571 órgãos, a Receita utiliza 980 Auditores-Fiscais, alguns dos quais ainda envolvidos diretamente com a ação fiscal, vez que são supervisores de grupos de fiscalização.

Portanto, os servidores em exercício na Receita Federal são 4.975, que, somados aos 380 afastados (Licenças médicas e outros afastamentos regulamentares, tais como cessão) perfazem 5.355 Auditores-Fiscais.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) — (concordando com o Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO). A Receita está assim porque é bom que esteja assim. Há condições de melhorá-la, mas falta vontade política para tanto.

A pergunta do Senador RONAN TITO sobre o desmonte da máquina arrecadadora, por alguns governos anteriores e com mais eficiência por este, a depoente respondeu que a pretensa reforma administrativa do governo Collor causou tal impacto sobre o serviço público que foi grande o número de auditores que se aposentaram. Hoje estamos na condição de sermos uma Receita Federal sem memória. Com a realização de novos concursos, entraram 90 novos Auditores no ano passado e agora estão entrando 500. A Receita era composta por auditores com profunda experiência, parte deles não tinha a menor intenção de sair, tendo-se aposentado diante da ameaça da disponibilidade. Hoje conta com 5.500 auditores para um volume de contribuintes muitas vezes maior que os existentes em 1969.

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) — Do lado da Receita, o número de fiscalizações é muito pequeno. A pessoa conta com o fato de que, fiscalizada uma vez, ela só voltará a ser fiscalizada daqui a quatro cinco ou dez anos. Tudo isso provoca ou dá chance para a pessoa contar com aqueles cinco anos prescricionais e supor que não será importunada pelo menos durante os cinco anos seguintes. E isso acaba alimentando o intuito de fraude.

TARCÍZIO DINOÁ (Receita) — Penso que é dispensável dizer qual é a missão da Receita, mas, legalmente, ela age como um instrumento de política econômica, através da execução da parte tributária e fiscal, e como o órgão central da União relativamente à parte tributária.

Ao longo do tempo — e já tenho bastante tempo de casa — a Receita passou por momento de piques de atuação e momentos de baixa atuação, decorrentes de fatores diversos, endógenos e exógenos. Antigamente, tínhamos uma administração tributária bastante complicada no País. Em cidades como Belo Horizonte e como Uberlândia, por exemplo, problemas de imposto de renda eram tratados numa repartição; problemas de imposto de consumo, em outra; se se queria pagar o imposto, era numa terceira; e se se queria uma informação sobre uma importação, tinha-se que ir a uma quarta repartição.

Em 1968, foi feita a modernização desses órgãos. Transformaram-se os vários departamentos específicos em Secretaria da Receita Federal — eu já era funcionário e participei dessa reforma. A partir daí, em vez dessa multiplicidade de órgãos, de carreiras e de interesses dentro da Receita, partiu-se para um corpo único, com uma novidade no mundo inteiro: juntou-se a administração aduaneira à administração de impostos internos.

Na realidade, alguns países — e cito aqui o México e a Espanha — hoje já adotam esse modelo brasileiro, por uma questão de economia de recursos. Explico: em 1969, o quadro de pessoal da Receita era maior do que o de hoje. Então, simplesmente com a junção desse serviço, houve maior maleabilidade de movimentação do pessoal da Receita Federal. Quer dizer, hoje eu posso estar fiscalizando o Imposto de Renda e amanhã, por necessidade, posso ir para uma fronteira.

Tem fundamento a reclamação de algumas pessoas quanto ao fato de termos perdido um pouco a profundidade da especialização. Aqui no órgão Central, temos pessoas altamente especializadas, mas um funcionário que está em Roraima, ou no Acre, tem que entender do todo, ou seja, de Imposto de Renda, de IPI. Felizmente, são lugares menores, sem muitos problemas. Mas nosso Fiscal, inicialmente, tende a ser um generalista. Isso é um problema sério.

Tínhamos, em 1985, um quadro previsto de 12 mil auditores fiscais na Receita e de 18 mil de nível médio, auxiliares. Mas, na realidade, tínhamos, de nível superior, somente 9 mil e 200 e, de nível médio, por volta de 8 mil e 500. Toda vez que sai algum decreto extinguindo, querendo corrigir distorções no serviço público, proibindo-se novas nomeações, mesmo para as vagas dos aposentados, sempre a Receita está incluída.

Temos hoje, na Receita Federal, cerca de 5 mil e 300 auditores. A Argentina tem, na Receita Federal, entre fiscais e auxiliares, 35 mil funcionários. Há no Brasil — entre auditores, técnicos de nível médio, datilógrafos, motoristas — 17 mil, incluindo 3 mil e 500 funcionários do SERPRO, que realizam trabalho específico desse órgão.

Enquanto Washington tem, no órgão central da Alfândega, 3 mil e 500 funcionários, temos 950 fiscais trabalhando em todo o Brasil em cerca de 8 mil quilômetros de orla marítima e 12 mil quilômetros de fronteira terrestre. Acresça-se a isso que devemos ter o bom senso de tirar o melhor uso possível da fiscalização, porém sem esquecer alguns

por menores. Por exemplo, se São Paulo representa 50% da economia do País, e a cidade de São Paulo gera cerca de 30% da arrecadação do País, precisamos, efetivamente, ter quase toda a fiscalização em São Paulo. Entretanto, há o Olapoque, o Chul, a Basileia e outros lugares mais onde não podemos deixar de ter uma mão-de-obra fiscal, não por ser mão-de-obra fiscal em si, mas porque alguém está fazendo importação por ali, e compete ao Estado estar permanentemente naquele lugar para, além de fiscalizar, propiciar que seja feita essa fiscalização.

Houve, durante certo tempo, uma tendência de se dizer que, no futuro, os impostos indiretos não iriam ter grande importância, porque o Primeiro Mundo estava partindo para isto: os impostos diretos seriam os únicos. Nos últimos dez anos, nossas turmas, que fizeram concurso e foram formadas na ESAF, foram de tal modo conduzidas para a fiscalização do Imposto de Renda que hoje temos dificuldade em fiscalizar o IPI. Quando eu era coordenador de fiscalização, precisamos fazer uma operação em São Paulo e tivemos que deslocar cem auditores especialistas em IPI. Conseguimos, no Brasil inteiro, sessenta. Antigamente, os príncipes da República eram os velhos fiseais de consumo. Dispúnhamos de sessenta. Então removemos pessoas que queriam ir para o Rio e São Paulo, com a obrigação de fazerem um curso e trabalharem com IPI, porque, felizmente, achei que não podia deixar que essa fiscalização, que é a mais difícil de fazer, morresse.

Recentemente, estive em um desses encontros internacionais, e um professor de Harvard falou que a tendência do Primeiro Mundo é voltar a descobrir que o IVA, imposto indireto, vai suplantar o imposto direto, até por ser mais fácil para eles — cuja feição salarial, feição da distribuição de renda é diferente da nossa — a arrecadação e a fiscalização. Às vezes, temos esses problemas dramáticos de ter que colocar o máximo de pessoas em São Paulo, sem abrir a retaguarda em um lugar que é zero em termos de arrecadação. Mas é uma obrigação de o Estado estar presente.

Ministro ANTÔNIO BRITTO — A Previdência Social tem 2.600 fiscais e o universo potencial a fiscalizar é de 2 milhões e 500 mil empresas.

OSÍRIS LOPES FILHO — O sistema tributário brasileiro é razoável; o que lhe falta, entretanto, é eficácia. Ele não tem eficácia, basicamente, por causa de alguns problemas estruturais e históricos; mas também porque não tem uma boa administração tributária. Não se lhe deram os instrumentos necessários para que funcionasse; faltou, por outro lado, uma visão de globalidade no sentido de unir os esforços das várias administrações tributárias. Há uma participação dos Municípios em tributos estaduais, basicamente o IPVA e o ICMS, e dos Estados e Municípios em relação ao Imposto de Renda e ao IPI, mas não há uma solidariedade das administrações tributárias nesses objetivos.

Atendendo a questionamento do Senador JOÃO CALMON, o depoente declarou que o quadro previsto para a Receita Federal é de 15.000 auditores, mas ela dispõe de apenas 5.500, devendo-se, ao longo dos anos, incorporar mais pessoas através de concursos públicos que se pretende sejam realizados semestralmente.

Atendendo a questionamento do Senador ESPERIDIÃO AMIN, o depoente declarou que houve, em governos anteriores, uma tendência de se utilizar a Receita Federal para objetivos distintos do controle tributário, como órgão controlador de preços ou como instrumento de ameaça de fiscalização a setores empresariais que não têm o comportamento previsto pelo Governo. Isso configura um desvio de poder. A Receita Federal só deve atuar onde há indícios de prática de infração à legislação tributária.

Atendendo a questionamento do Senador JUTAHY MAGALHAES, o depoente declarou que, na área de formação de pessoal, a grande deficiência da Receita Federal é não dispor de um serviço de inteligência. A fiscalização do caso PC Farias mostrou que a auditoria tributária tradicional é insuficiente para enfrentar os desafios da criminalidade tributária.

DEONE BRESSAN (SRF) — O quadro de funcionários da Receita Federal está muito reduzido e hoje é insuficiente para atender às demandas do dia-a-dia. Não existe tempo para o aperfeiçoamento e a atualização desses funcionários, que ficam, portanto, impossibilitados de enfrentar o desenvolvimento tecnológico. A Receita Federal tem hoje, em São Paulo, 1.700 fiscais. Metade está sendo aproveitada para trabalho de fiscalização e a outra, talvez, para trabalhos burocráticos, tributação. O que podemos fazer com 700 fiscais e 130 mil contribuintes para serem fiscalizados?

Atendendo a questionamento do Senador JOÃO CALMON, o depoente declarou que a causa da evasão fiscal é a má administração tributária, a incapacidade da administração tributária, as condições em que é feito o seu trabalho, praticamente sem condição alguma. Isso provoca, realmente, a evasão fiscal. O contribuinte sabe que a administração tributária não tem condições de controlar essa situação; a tendência, assim, é a

evasão aumentar cada vez mais. Hoje, a Receita Federal não tem condições de agir com inteligência. Praticamente todo seu pessoal está absorvido pelos grupos que estão fazendo fiscalizações especiais. Não se tem a mínima condição de fiscalizar as 500.000 microempresas que existem em São Paulo. Provavelmente mais da metade delas nem são microempresas.

#### 2.2.1 - "c" - FALTA DE ENTROSAMENTO SISTEMÁTICO E ROTINEIRO COM OS DEMAIS ÓRGÃOS QUE PARTICIPAM DO PROCESSO

WELLISCH (Receita) - Há fortes divergências entre a equipe da Receita Federal e a do prestador dos serviços de informática - SERPRO, divergências essas que vêm de há muitos anos com insatisfações e reclamações de ambos os lados.

É muito baixo o nível de integração entre a Receita Federal e os fiscos estaduais e municipais.

Ministro ANTÔNIO BRITTO - Em 1991, a Previdência Social não dispunha de uma lista atualizada de empresas e sequer tinha idéia de como poderia dispor. Não tinha também convênios com juntas comerciais, Secretarias Estaduais e Municipais de Fazenda, visando a acompanhar a evolução do surgimento e desaparecimento de empresas.

Mais grave foi constatar que o Governo Federal se recusara a trabalhar com o Governo Federal, na montagem de uma estrutura que ajudasse o Governo Federal a cobrar.

Até hoje, inexistente um Cadastro Nacional do trabalhador. Parece que o primeiro grande problema a enfrentar para evitar a sonegação tem endereço conhecido: a Esplanada dos Ministérios. É a dificuldade, quase impossibilidade, de os diversos setores do Governo Federal articularem-se e modernizarem-se, para, num segundo estágio, estenderem seu exemplo às estruturas estaduais e municipais de cobrança de tributos.

#### 2.2.1 - "d" - DEFICIÊNCIA DO SETOR DE PROCESSAMENTO DE DADOS (falta de informações confiáveis e disponíveis tempestivamente, de conta-correntes dos contribuintes, recursos etc.)

WELLISCH (SFN) - Uma das grandes reclamações do corpo técnico da Receita Federal é a precariedade do sistema de informática. Como o órgão trabalha com diversos tipos de tributos, é indispensável que disponha daquilo que chamam "dossiê do contribuinte". Atualmente, diante da precariedade dos sistemas, pode-se levar de um a dois meses para montar um dossiê do contribuinte.

A tecnologia do SERPRO é defasada ao utilizar equipamentos de grande porte, adequados para a década de 70 e início dos anos 80. Hoje, porém, o modelo de informatização adequado seria apoiado em redes de equipamento de pequeno porte, com estações de trabalho, equipamentos concentradores. Uma cultura totalmente diferente daquela que foi a experiência do SERPRO ao longo dos anos.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - É fundamental que a Receita administre seus próprios sistemas. Ela hoje tem dados suficientes para fazer um trabalho com muito maior profundidade do que faz. A grande dificuldade é que esses dados estão em sistemas de processamento isolados, independentes, às vezes em linguagens diferentes, o que muito dificulta o seu cruzamento. É uma aberração a Receita ficar nas mãos do SERPRO e não ter um sistema próprio de processamento de dados.

Não estou entrando no mérito da competência do SERPRO para fazer seu trabalho ou não, diz ela. O que não consideramos correto, adequado do ponto de vista fiscal, é haver um intermediário para fazer um serviço que poderia ser feito de forma mais simplificada, melhor administrada dentro da própria Receita Federal.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - Sou pela autonomia da Receita Federal, em termos de informática. Sabemos que hoje o SERPRO presta esse serviço para a Receita Federal cuja forma de pagamento, a nosso ver, não dá muita margem de negociação para a Receita Federal. Parece que do orçamento do SERPRO, são destinados a trabalhos para a Receita Federal. Entretanto, não se tem a possibilidade de calcular a quantidade e a qualidade do trabalho. Antigamente era muito melhor o serviço prestado pelo SERPRO à Receita Federal, pelo fato de que o SERPRO recebia através da emissão de notas fiscais de serviços, ou seja, para cada relação, para cada serviço que se solicitava ao SERPRO, havia um

administrador da Receita Federal responsável para assinar a respectiva nota fiscal. Então havia um interesse maior do SERPRO em prestar melhores serviços para receber o "OK" na nota fiscal e, com isso, fazer o seu pagamento.

Portanto, aí está a nossa deficiência na máquina fiscal, o que não permite, realmente, que possamos combater o nível elevado de evasão que hoje temos.

ISAIAS CUSTÓDIO (SERPRO) – Os grandes investimentos feitos, a nível de Receita Federal, datam do início da década de 80, quando foram maciços nos sistemas a ela dedicados.

Quanto ao relacionamento com a Receita, cabe esclarecer que o SERPRO é um órgão prestador de serviços, pois a informática é essencialmente uma atividade-meio, ou seja, existe para cumprir uma finalidade gerencial. Assim sendo, o SERPRO tem que ter competência para disponibilizar essa tecnologia à Receita e capacitá-la para seu uso. Para que isso ocorra é preciso sermos pró-ativos na definição do que é possível para ajudar a melhoria da arrecadação. A definição das informações, dos cruzamentos necessários, é uma função do cliente (Receita), do usuário dos serviços. Hoje, mercê do próprio crescimento do modelo tecnológico, da defasagem em termos de investimento nesse modelo, tanto a Receita como o SERPRO foram operando com bases de dados menos integradas, o que tem dificultado, tecnicamente, recuperar informação ou dados, agregá-los e produzir a informação.

Atribuir somente ao SERPRO a responsabilidade por falhas na administração tributária está um pouco distante da realidade objetiva. Admitimos que temos deficiências, necessitamos atualizar mas, para isso, a Receita tem que definir quais são suas prioridades ou quais decisões querem ver tomadas, abrangendo que regiões ou que grupos de interesses dos contribuintes.

Outro ponto extremamente relevante é o que diz respeito a recursos. O SERPRO, durante boa parte de sua vida, teve autonomia orçamentária, quando negociava seus contratos com os clientes. Num passado não muito distante (87 ou 88) ocorreu uma desagregação seríssima no relacionamento com seus clientes, que começaram a parar de pagar ou a atrasar os pagamentos, e a situação ficou tão dramática que o então Presidente não viu outra saída a não ser agregar o SERPRO ao Orçamento Geral da União. Essa vinculação colocou-nos diante de uma situação de perda de identidade do preço do serviço ou de o cliente não saber quanto custa, não especificar claramente o que quer, perdendo-se essa relação sadia que deve existir entre uma empresa e um cliente. Hoje, quando a Receita nos demanda, não há um vinculação clara entre o serviço prestado e o contratado. Com o Secretário Wellisch, assumimos um compromisso de parceria, de explicitarmos esses contratos, ainda que simbólicos, para assegurar parâmetros de qualidade.

Com relação aos serviços prestados à Receita, ocorreu alguns casos de demora, decorrentes, principalmente, do modelo tecnológico em que estamos, que é centralizado, onde as demandas são feitas em lotes. Isso implica num processo em que o cliente nos solicita, nós desenvolvemos o programa, operamos no computador e damos a resposta, diferentemente do estágio que pretendemos atingir, que é a descentralização. Hoje, a Receita, para obter qualquer dado, tem que demandar ao SERPRO. Existem hoje cerca de 350 sistemas implantados em operação para a Receita. Entretanto, temos uma dificuldade em operacionalizar o cruzamento das informações neles contidas, por falta de definição do que se quer.

No que diz respeito a funcionários, cerca de 4.500, foram contratados para atender à Receita como suporte administrativo, e o SERPRO se prestou a esse papel, há anos. Esse pessoal é pago pelo SERPRO, mas o seu controle gerencial é feito pela Receita, além de outro contingente distribuído por outros órgãos. O custo da manutenção desse pessoal representa 40% dos recursos destinados ao atendimento da Receita Federal.

O SERPRO vem adotando a terceirização, ou seja, subcontratando a transcrição de dados, que é um tendência de grandes "bureaux" de processamento de dados. Também são transcritos dados da Receita, havendo sempre o risco de as pessoas responsáveis por essa transcrição não guardarem o devido sigilo, mas não se conhece caso de quebra desse sigilo.

Sobre a suspensão da emissão de contas-correntes, ela decorreu das indefinições referentes às contestações judiciais pelos contribuintes, com referência à correção dos débitos fiscais, o que vem retardando a emissão de contas-correntes relativas aos débitos apurados no processamento das declarações do exercício de 1991. Toda essa situação agravou-se com a ocorrência de uma evasão significativa de técnicos de primeira linha que o SERPRO possuía, mercê da carência de recursos para investimento, das restrições legais para contratação de técnicos e da política salarial. Em São Paulo ocorreu uma evasão dramática a nível de analistas e programadores.

Muitas dessas deficiências apontadas decorrem da vinculação do SERPRO ao Orçamento Geral da União, que nos impossibilita de definirmos prioridades e ter um dinamismo próprio de uma empresa, seja a nível de estabelecimento de prioridades, seja a nível de tratamento das questões que envolvem recursos humanos.

Houve, com o passar do tempo, uma degradação da máquina administrativa pública de forma muito acelerada, tanto nas empresas quanto na administração direta, daí decorrendo incapacidade para tratamento dos dados, não só sob o ponto de vista da tecnologia da informação, mas também da competência gerencial, e isso em todos os níveis do serviço público em geral.

Relativamente aos custos que tem o SERPRO, verifica-se que chega a 300 milhões de dólares, o que não é muito para uma empresa que presta serviço a diversos órgãos, e levando-se em conta que o PIB nacional chega a, aproximadamente, 400 bilhões de dólares. Isso significa, calcula o Senador RONAN TITO, que desse montante são utilizados, para fazer face às demandas da Receita Federal, 120 milhões de dólares (41% do orçamento do SERPRO).

ISAÍAS CUSTÓDIO (SERPRO) – Sobre os erros cometidos pelo SERPRO, há pelo menos, seis tipos de erros: 1) no preenchimento do documento-fonte; 2) na transcrição dos dados, hoje, em torno, de 1%; 3) na operação, ou seja, nos programas de computadores tratando desses dados, eventualmente pode ocorrer uma incidência de baixa qualidade do dado final; 4) de programação, ou seja o programa do computador está errado; 5) na especificação lógica do sistema. É uma questão de papel e lápis, aliados à inteligência humana; e 6) na especificação, por falta de clareza. Exceto sobre os erros de transcrição dos demais o SERPRO não tem estatística.

O SERPRO modelou a informática no Brasil nos idos de 1964, tendo inovado a nível até de *hardware*. Enfim, foi um modelo de informática no País e o que se percebe é que, nos últimos doze anos, foi envelhecendo e, a continuar assim, será melhor ser fechado, levando à situação de termos, no mínimo, 13 mil pessoas sem rumo.

MARIÂNGELA REIS (CIEF) – No momento, os administradores estão necessitando de informações mais rápidas, mais seletivas, e os sistemas existentes não as fornecem, pois foram construídos na década de 70, encontrando-se defasados, ultrapassados, estando sua vida útil praticamente esgotada, que somente poderá ser revigorada por outros sistemas mais modernos e eficazes. O SERPRO, como prestador de serviços na área de informática, pode ser considerado co-responsável por falhas ocorridas na administração tributária, talvez pelo não-fornecimento das informações desejadas nos prazos e com a qualidade requerida.

Existe uma defasagem clara entre os recursos (41% do orçamento do SERPRO) destinados à Receita e a sua real necessidade, gerando atraso no fornecimento de informações. A relação comercial SERPRO/Receita, atualmente, é feita de uma forma inadequada, pois a Receita não pode administrar por resultados, não pode contratar os serviços e não pode saber exatamente quanto paga por esse serviço. Conseqüentemente, os pagamentos são feitos por antecipação e, a partir do momento em que o serviço é prestado com qualidade aquém da demanda e deficiente, não temos instrumentos para exigir mais, pois o pagamento já foi efetuado. Para a Receita, por exemplo, a utilização, pelo SERPRO, da subcontratação (terceirização) teve um resultado aquém do esperado, com queda na qualidade do serviço prestado. Houve distorções de dados e informações, demandando, de parte da Receita, um trabalho adicional no sentido da recuperação desses dados. Além disso, preocupa-nos o sigilo fiscal, pois os documentos percorrem um longo caminho até chegarem aos arquivos da Receita, pois entram pela rede bancária, vão para o SERPRO, passam para as subcontratadas, retornam ao SERPRO e, finalmente, para a Receita.

Quanto à incidência de erros no processamento, situa-se acima de 10%, em relação aos documentos processados no ano passado (1991).

Entre os 350 sistemas e subsistemas existentes na Receita, é difícil o cruzamento das informações que eles contêm pois são absolutamente estanques. Para que seja possível, teremos que mexer com várias bases de dados, o que demandará muito tempo. Uma apuração especial leva, em média, 30 dias para ficar completa, dentro dos padrões solicitados:

TARCÍZIO DINOÁ (Receita) – Um outro assunto que me parece deva ser e está sendo bastante discutido é o problema Receita-SERPRO, este criado em 1965, com a obrigatoriedade de servir ao Ministério da Fazenda. Pelo fim dos anos 60 e 70, o SERPRO se transformou, no Brasil, na empresa de informática mais moderna que tínhamos. Lembro-me de que, por esse tempo, já era um grande avanço quando constatei a existência do caixa

executivo. Era algo moderníssimo, porque, antes de ocorrerem todos aqueles descontos, já havia um caixa executivo que me atendia. E nós, da Receita, já estávamos informatizados, só que, de repente, os bancos passaram a trabalhar – ainda na década de 70 – prevendo os anos 90 ou ano 2000, e o SERPRO ficou estabilizado.

Problemas de investimento no SERPRO: a mão-de-obra que o SERPRO preparou para si mesmo e que depois serviu para abastecer todo o mercado do Brasil foi a melhor mão-de-obra possível. Só que, enquanto hoje o mundo inteiro está partindo para redes locais, o SERPRO ainda trabalha com grandes *main frames*.

Por outro lado, a Receita, com os últimos concursos, começou a receber um contingente de concursados que vinha não mais das tradicionais Escolas de Direito ou de Economia, mas das Escolas de Informática. Então, começou a haver, internamente na Receita, uma grande demanda, por parte dos fiscais novos, por informatização. À medida em que se tentou atender a essa informatização, a geração mais antiga, inclusive a minha, descobriu que, realmente, não podia mais sair fiscalizando com lápis e bloco, pois, na realidade, o único caminho era a informatização.

Gerou-se, dessa forma, há cerca de quatro anos, um grande embate SERPRO-Receita. Efetivamente – e até hoje reclamo disto – se, num Banco, em menos de um segundo, qualquer alteração que faço em minha conta passa a constar do terminal ali do lado, por que levo oito ou nove meses para conseguir receber de volta a cópia da declaração do Imposto de Renda?

A confiabilidade dos dados do SERPRO, dependendo do setor, vai de 30% até 100%, ou por erros de digitação, ou por má engenharia – não sou especialista – ou por ou má formatação de aplicativos etc. De vez em quando, fazemos emissões de lançamentos e constatamos erros de 50% a 60%, o que é inimaginável no mundo inteiro. Em compensação, temos séries de lançamento em que o erro é de 1%, o que é totalmente aceitável no mundo.

Um último lembrete ainda no relacionamento Receita/SERPRO: entendemos que se deterioraram as relações cliente/usuário, cliente/prestador de serviço, a partir de 1989, porque, até então, fazíamos contrato com o SERPRO para prestação de serviço. Quando o SERPRO processava as declarações de Imposto de Renda e os milhões de DARFs, a Receita pagava ao SERPRO. Porém, por motivos vários, um presidente do SERPRO, entre 88 e 89, resolveu transformá-lo em unidade supervisionada, isto é, o órgão deixou de depender de contratos e passou a fazer parte do Orçamento da União.

A partir daí, deterioraram-se as relações prestador de serviço/usuário. Por quê? Porque, hoje, simplesmente, não há nenhum contrato, nenhum ajuste entre Receita, SERPRO e prestação de serviço. O SERPRO presta por obrigação, como puder, se puder, e se houver recurso no Orçamento.

Recentemente, mudou a presidência do SERPRO. O atual presidente pareceu-me pessoa muito inteligente, pois viu que essa situação não poderia permanecer e está tentando, junto conosco na Receita, fazer reverter esse mau relacionamento SERPRO/Receita.

Vou confessar algo aqui abertamente, e talvez alguns colegas não concordem comigo: durante algum tempo, o SERPRO serviu até de desculpa para nós, a fim de encobrirmos certas deficiências ou ineficiências. Cada vez que não podíamos conseguir realizar integralmente a missão e a competência da Receita, o bom bode expiatório era o SERPRO.

Hoje, felizmente, já se vê que um serviço de processamento de dados que trabalhe com a Receita não pode estar separado dela. Parte-se na Receita para ter, a médio e a longo prazo – discute-se ainda se sozinha ou com assistência do SERPRO – o seu próprio parque de informática.

Tenho pesquisado em alguns países, conversado com o pessoal, e soube que os Estados Unidos têm sua administração direta, e o IRS tem lá o seu sistema de informática; já o Canadá contrata empresas particulares. Ela faz contratos para processamento de declarações, disso, daquilo, por três, quatro, cinco anos, conforme a legislação permitir.

No Brasil, estamos obrigados a trabalhar apenas com o SERPRO, que, por sua vez, nessa ânsia de se modernizar, felizmente está descobrindo o que hoje se chama de "terceirização", isto é, está repassando alguns serviços para "bureaux" especializados. Parece-me que isto é positivo, mas a Receita também poderia partir para a utilização de bureaux e de consultorias especializadas nessa área.

Enquanto o parque industrial de informática do Ministério – SERPRO/Receita – estabilizou-se no tempo, os Bancos brasileiros avançaram na sua informatização, iniciada

depois da nossa, e perdemos a velocidade do trem. Enquanto os contribuintes, hoje, em qualquer país do mundo, têm acesso à sua conta corrente imediatamente, via cartões, via terminais de Bancos, leva-se, no Brasil, algum tempo para obter informações corriqueiras.

O Relatório do Senador Amir Lando, por exemplo, reclamou que a Receita Federal não lhe mandou as declarações de alguns contribuintes relativamente a 1992. Fui eu que preparei a resposta. Não mandamos porque não as temos, estão em processamento. Recebemos milhões de declarações e as encaminhamos para a CTI do SERPRO para serem processadas. É impossível, em 6 e meio milhões de declarações achar-se a declaração de Fulano de Tal. Por sorte, já havíamos tirado cópia, antes de mandar para o processamento, das de alguns contribuintes que nos tinham chamado mais a atenção. E vai levar mais 3 ou 4 meses até que o SERPRO processe todas essas declarações e devolva fisicamente aqueles formulários."

É lamentável, mas ainda não utilizamos *scanners*. Nos Estados Unidos ou no Canadá, qualquer contribuinte que tiver uma reclamação a fazer chega ao balcão da Receita Federal, qualquer funcionário olha no computador a sua situação e a corrige na hora. Não temos isso ainda. Temos feito um esforço muito grande na Receita para uma atualização tecnológica. Mas os recursos são limitados.

E temos alguns problemas legais. Evidentemente, pensamos em um plano tecnológico que se traduza pela utilização da informática, mas que passe por uma reestruturação interna da própria Receita.

Quanto a informática, há uma lei que dá especificidade ao SERPRO para trabalhar conosco. Na parte da estrutura, dependemos de outros órgãos do Ministério, de outros órgãos extra-Ministério, que não entendem, às vezes, de administração pública, mas que ditam as leis em administração. Vou dar um exemplo prático: na Inglaterra, o Ministério da Fazenda tem uma estrutura e um salário para o ministro diferente dos do Ministério da Ecologia. No Brasil, existe um organograma-padrão. O Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e a Secretaria de Esportes têm que ter exatamente o mesmo organograma. Não consigo entender essa igualdade.

OSÍRIS LOPES FILHO - Atendendo a questionamento do Senador MAGNO BACELAR, o depoente declarou que grande parte da fragilidade da Receita Federal está na matéria prima da administração tributária, que é a informação. O órgão que propicia essa matéria prima à Receita Federal é o Serviço de Processamento de Dados Federal - SERPRO. Para que se tenha uma idéia da amplitude das dificuldades, o conta-corrente do Imposto de Renda Pessoa Jurídica relativo a 1992, não foi processado ainda. Essa é uma limitação fantástica da administração tributária, o que obriga a adoção de uma série de medidas de controle elípticas, não tão diretas quanto o sistema de conta-corrente. Por exemplo, estamos controlando 30.000 das maiores empresas do Brasil, cujo faturamento mensal é acima de 150.000 dólares, e que correspondem a 80 a 90% da receita arrecadada. Trabalhamos com a noção de faturamento. Temos o faturamento da empresa e lhe atribuímos, em função da média do setor, um nível de normalidade ou anormalidade. Esse exercício está sendo feito por deficiência da obtenção do dado básico, que é o do conta-corrente. As deficiências do relacionamento com o SERPRO comprometem muito a ação efetiva e eficaz da Receita Federal.

DEONE BRESSAN (SRF) - O acompanhamento do contribuinte é feito a uma distância muito grande da ocorrência do fato gerador porque os dados necessários para a cobrança só se tornam disponíveis após um longo período de tempo. Hoje estamos cobrando débitos de 1990 e 1991. Não se tem nenhum controle de cobrança referente a 1992, porque o contribuinte não teve possibilidade de declarar, tendo em vista as mudanças da legislação e da sistemática das declarações. A cobrança relativa a 1993 somente agora está começando.

#### 2.2.1 - "e" - DIFICULDADE DE ACESSO A FONTES EXTERNAS DE DADOS.

WELLISCH (SFN) - A Receita Federal tem tido restrições, fundamentalmente, no âmbito do Sistema Financeiro, e, ultimamente, tem ocorrido resistência até por parte de órgãos do próprio governo temerosos de uma interpretação bastante extensa do conceito de sigilo de dados.

Considerou que o abrigo do produto da sonegação ou está no sistema financeiro, ou está nas transações de bens, por isso que preconiza que a Receita Federal deveria ter amplo acesso às informações financeiras, sendo obrigados os auditores a guardar o

sigilo fiscal. Do ponto-de-vista econômico e administrativo, o acesso a essas informações é indispensável se quisermos, realmente, combater a sonegação em nosso País.

**OSIRIS LOPES FILHO** - Atendendo a questionamento do Senador **GILBERTO MIRANDA**, o depoente declarou que a Receita Federal depende, basicamente, de informações a serem fornecidas pelo Banco Central do Brasil para a fiscalização das dos chamados CDBs carecas. Os ganhos financeiros são tributados na fonte sobre o lucro real. Alguns bancos estão operando abaixo do ganho real, não dão nenhum ganho para a empresa e, portanto, ela não paga Imposto de Renda na fonte. Através de um mecanismo elíptico o banco transfere o ganho à empresa por meio de outra negociação. O Banco Central ficou de, em função da taxa média apurada em cada dia, identificar os bancos que estão operando abaixo das taxas de mercado. A Receita Federal vai alegar simulação, porque nenhuma empresa manteria uma aplicação com ganho negativo.

Atendendo a questionamento do Senador **JUTAHY MAGALHÃES**, o depoente declarou que, com relação ao IPMF, sendo a matéria tributável a transação financeira, entende que o fisco tem todo o poder de exigir dos bancos o acesso à conta corrente das operações praticadas a partir de sua vigência, e fazer os estudos e pesquisas que julgar necessários, examinar todas as transações realizadas num determinado dia, como faz em relação à renda das pessoas, à contabilidade de custo na produção industrial etc. Certo que haverá uma grande discussão a respeito, que irá terminar no Judiciário. A Lei Complementar nº 70, de dezembro de 1991, previu que era possível o fisco solicitar às instituições financeiras o fornecimento do nome dos correntistas, sua filiação, seu CGC ou CPF, sua residência. Os bancos resistiram, durante muito tempo, a fornecer essas informações para as quais foram intimados, mas se comprometeram a entregar esses dados até 30 de outubro deste ano.

#### 2.2.1 - "I" - INCONSISTÊNCIA DOS CADASTROS DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS.

**ISAIAS CUSTÓDIO (SERPRO)** - Sobre a atuação dos Cadastros da Receita, quanto ao CPF, houve desvirtuamento de seu acompanhamento e finalidade. A idéia original previa renovação periódica do seu prazo de validade; entretanto, na falta de um mecanismo identificador universal, ele passou a ser um instrumento identificador do cidadão. Isso fez com que o volume de sua emissão crescesse drasticamente, abandonando-se gradativamente o processo de triagem e de renovação periódica, providências essas que eram religiosamente tomadas, até o ano de 1982. Os fatos expostos contribuíram para que, ocorresse uma degradação do sistema de controle do CPF. Atualmente, com a autorização para que os bancos forneçam CPF, qualquer cidadão pode cadastrar-se em mais de um deles. Aumentado o volume de inscritos (81.500.000), tomou-se inviável a aplicação, ao sistema, do controle chamado malha "Palme", que identificava homônimos e cruzava dados relativos à pessoa, como data de nascimento, residência, filiação etc.

Quanto ao cadastramento de pessoas jurídicas, dos 7 milhões e meio, há 2 milhões e meio de declarantes. Entre os declarantes, incluem-se isentos e empresas que encerraram suas atividades, não tendo o SERPRO idéia do montante em cada uma dessas situações.

**MARIANGELA REIS (CIEF)** - Em relação aos Cadastros administrados pela Receita, com a abertura da possibilidade da inscrição pela rede bancária, seu volume agigantou-se de tal forma que, atualmente, são tratadas sem prioridade, ou seja, não vêm sendo processadas de imediato. Somente o são aquelas que têm interesse para a Receita e correspondem aos contribuintes que apresentam declaração de rendimentos.

O aparecimento de fantasmas deve corresponder, possivelmente, a uma inscrição no CPF feita através da rede bancária, não estando, como já foi exposto, sob rigoroso controle. Por falta de uma consolidação desse cadastro, que não é feita desde 1982, vêm ocorrendo essas distorções.

Da mesma forma, no cadastro de pessoas jurídicas, CGC, dos 7,5 milhões de inscritos, mais ou menos 3,8 milhões são de empresas inativas, não tendo, também, esse cadastro sido depurado.

**TARCÍZIO DINOIA (Receita)** - Estabelecidos nos anos 60, mais precisamente em 1966 e 1967, respectivamente jurídica e física, os cadastros, ao longo do tempo, vieram

sofrendo algumas implicações não tributárias que os tornaram não muito confiáveis. Eu vou dar um exemplo. É fato certo que, hoje, todas as pessoas não se sentem cidadãos se não tiverem um CPF. Nós temos problemas nas cidades fronteiriças, com o fato de argentinos, uruguaios, venezuelanos e peruanos virem para o lado de cá das nossas cidades porque fazem questão do CPF, porque dá status. A pessoa, mesmo residente na outra fronteira, tem o CPF. Há uma série de pequenas legislações, atos infralegais no Brasil que exigem a apresentação de CPF.

Ainda que criado com a finalidade estritamente fiscal e tributária, o CPF passou a ser o grande cadastro nacional. A minha empregada doméstica tem CPF, porque precisou comprar um radinho a prestação e a loja não lhe venderia se ela não tivesse CPF. No mês passado, eu fui à cidade de Maceió. Para que eu pudesse me hospedar, o hotel exigiu o número do meu CPF. Evidentemente, eu protestei e o rapaz do balcão disse: "Doutor, parece que o senhor tem razão, mas se eu não anotar o seu CPF o gerente pode até me chamar a atenção". Acho que são fatos absurdos. Resultado: hoje, o cadastro de pessoas físicas tem cerca de 81 milhões de componentes, quando se sabe que, na realidade, apenas cerca de 14,5 milhões têm interesse tributário. Temos uma demanda anual de 5 milhões de novas inscrições no CPF. Sabe-se que o crescimento da população, em termos de mão-de-obra empregada, não cresce nesse mesmo número absoluto. Chegou-se a um ponto tal, a um custo tal que, hoje, há certo problema operacional dentro da Receita. Embora o Cadastro me permita pesquisar qualquer contribuinte por qualquer dos seus nomes, o SERPRO teve que gerar um dispositivo, um comando, para que se pudesse pesquisar a partir do próprio número do CPF, porque todas as pessoas faziam pesquisas. Passou a haver um número tão grande de pesquisas dentro desses 80 milhões, com uma perda de tempo tão grande, que se chegou à seguinte conclusão: bloqueia-se esse acesso — só se fornece o número do CPF para, a partir dele, procurar a pessoa. O cadastro era tão sofisticado no início, que se eu colocasse, por exemplo, contribuinte Tito, relacionar-se-iam todas as pessoas que tivessem prenome ou sobrenome Tito no País. E, dali, eu escolheria, conforme a região, qual era a pessoa que eu queria.

Tivemos experiências dramáticas recentemente. Pessoas inexistentes, com número de CPF falsificado, número de CPF de terceiros e número de CPF tirado adrede para essas pessoas inexistentes.

Explico: no ano de 1979 tivemos uma excelente campanha de desburocratização no País. A Receita Federal foi muito elogiada porque no tempo se dizia que havíamos acabado com a circulação de 400 milhões de documentos dentro da Receita. Só que, nessa desburocratização, a Receita passou para os bancos a preparação da inscrição do cadastro das pessoas físicas. Isto é, se já permitíamos que as pessoas entregassem a sua declaração via Banco, nada mais cômodo para as pessoas que, ao invés de virem a cerca de 500 repartições da Receita no Brasil, irem aos bancos que simplesmente conferem a carteira de identidade com os dados expressos e de um canhoto daquele papel que tem o número do CPF.

Acontece que, embora a própria regra estabelecida pelo Banco Central, previja uma série de responsabilidades para o Banco sobre isso, detectou-se que, ou por relaxamento ou irresponsabilidade, ou por camaradagem, existem pessoas até com mais de cinco CPFs neste País, para fazer mau uso deles. Nenhuma pessoa bem intencionada tira cinco CPFs.

O CGC, cadastro das pessoas jurídicas, que é irmão do CPF, dado o seu próprio volume de abrangência, é bem mais confiável, embora muitas empresas dêem baixa na Junta Comercial sem dar a baixa junto à Receita, mas é mais confiável.

JOELMIR BETING — Há hoje em circulação oitenta milhões de CIC's e CGC's, mas, para o Imposto de Renda, são só 360 mil pessoas jurídicas e 13 milhões de pessoas físicas.

ALCIDES TÁPIAS (FEBRABAN) — Segundo depoimentos prestados a essa Comissão, existem 81,5 milhões de inscritos no cadastro de contribuintes, embora a Receita tenha interesse fiscal em apenas 14,5 milhões. Essa situação é ainda mais grave se considerarmos as informações de que a demanda anual alcança 5 milhões de novas inscrições, quando todos sabem que o número de contribuintes não cresce nessa proporção.

A proliferação exacerbada desse documento ocorreu em função das exigências estabelecidas pela própria Secretaria da Receita Federal, que tornou obrigatórias as menções do número de inscrição no CPF para todos os participantes do PIS, do PASEP e na RAIS — Relação Anual de Informações Sociais preenchidas pelas empresas. Logo, todos aqueles que recebem obrigados a ter o documento. Além disso, todos aqueles que transacionam imóveis, veículos, que fazem remessas de recursos ao Exterior e todos os profissionais liberais ou contribuintes individuais da Previdência Social também foram obrigados a ter seu CPF. O Manual com todas essas exigências foi elaborado pela Secretaria da Receita Federal e enviado aos bancos como orientação a ser cumprida.

## 2.2.1 - "g" - ENTRAVES À FISCALIZAÇÃO

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - O auditor-fiscal só pode fiscalizar a partir de uma determinação superior, sob a forma de uma "ficha multifuncional" que especifica o contribuinte a ser fiscalizado, o tipo e os limites da fiscalização.

Muitas vezes o fiscal sofre interferência de autoridades superiores em seu trabalho, sem nenhuma prova dessa ocorrência. É muito fácil a autoridade pressionar por telefone, fazer ameaças de remoção, de mudança de setor, etc. Não se pode provar nada porque é uma palavra contra outra.

OSÍRIS LOPES FILHO - Atendendo a questionamento do Senador GILBERTO MIRANDA, o depoente declarou que grande parte do contrabando, principalmente de brinquedos, equipamentos de informática e eletroeletrônicos é feito através do trânsito aduaneiro aberto em favor do Paraguai. Muitos dos *containers* não chegam ao pórtico de destino no Brasil ou chegam esvaziados. Houve o caso de uma denúncia de que chegaria ao porto de Santos um conjunto de *containers* com conteúdo distinto do que estava na documentação. Quando foram verificar, os *containers* estavam cheios de café. O que tinha ocorrido é que o contrabando já havia sido desovado, e tinham colocado café brasileiro para ir até o Paraguai, fugindo, também, à cota de contribuição existente, na época, para o produto. Uma das primeiras medidas que se está examinando, ainda que aumente o custo, é pesar o *container*: ele seria pesado em Santos e ao chegar em Foz do Iguaçu. É um controle mínimo que se pode fazer; a quantidade de *containers* é fantástica e o porto de Santos está desprovido de auditores. O acordo de livre trânsito internacional, sem prejuízo das boas relações com o Paraguai, deve ter uma vigilância maior do Brasil.

O depoente declarou, ainda, que não considera que se consiga combater, efetivamente, o contrabando no País só atuando nas alfândegas. Sua idéia é que se deve atuar, principalmente, com informantes e a colaboração de setores interessados, indústrias nacionais, para determinar, nos grandes centros de distribuição, os locais onde se armazena o contrabando. Deve-se atuar, também, permanentemente, em batidas nas estradas de circulação, com a cobertura da Polícia Federal.

JOELMIR BETING - Sobre os bancos, que são presumidos com uma taxa de sonegação muito grande, lembraria o seguinte: é proibido por lei fiscalizar banco ou instituição financeira. Suspeito, como contribuinte e cidadão, que nessas áreas pode estar havendo uma sonegação espantosa.

## 2.2.1 - "h" - BAIXA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES DO FISCO

WELLISCH (SFN) - Os Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional têm vencimento correspondente a apenas 1/4 do salário dos agentes do fisco do Estado de Minas Gerais.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - O Congresso aprovou, em dezembro de 1988, a Lei nº 7.711 e ela traz um incentivo aos Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional e aos Técnicos do Tesouro Nacional, decorrente do pagamento de multas. Está previsto nessa Lei que as multas arrecadadas dos tributos administrados pela Receita Federal constituem um fundo, que é posteriormente distribuído a todos esses servidores por critérios de avaliação: um é o critério da avaliação plural, em que é levado em conta o desempenho da unidade da Receita Federal em níveis local e nacional; e o outro, é levado em conta o desempenho individual de cada servidor, que é avaliado numa pontuação de 0 a 70, ou seja, desse incentivo, 30% vêm em função de uma eficiência plural e 70% de uma eficiência individual.

Esse fundo também excepciona as multas quando são decorrentes daqueles impostos que constituem o Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Então, naqueles percentuais a multa segue junto para esse fundo e não vem para os Auditores-Fiscais. Isso foi excepcionado pelo Congresso Nacional.

Eu diria que ela é relativamente significativa à medida em que o salário de todo servidor público está totalmente defasado. Hoje, os vencimentos dos servidores representam exatamente 20% daquilo que deveria ser pago. Então, considerados nesse universo de servidores, todos mal pagos, não sei, poderíamos havê-los como razoáveis.

Diante dessa exposição, o Senador JOÃO CALMON pediu mais explicações sobre o percentual que beneficia os fiscais. E Pessuto esclarece que o percentual não é o total

da multa recolhida. Quando se faz um auto de infração, excetua-se aquele valor que é destinado ao Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Aquilo que sobra, a título de multa, vai para esse fundo que é dividido segundo os referidos critérios de avaliação. E ela é uma retribuição adicional variável. Ou seja, se num mês nós cobramos muita multa, esse fundo aumenta; se no mês seguinte ingressar menos multa, aquele valor cai também. Então, esse valor é variável. Nós não temos um valor fixo mensal. Ele tanto pode subir como pode descer.

Estranhou o Senador que não houvesse um estímulo individual para quem detectou a sonegação.

Pessuto explica que tivemos esse tipo de estímulo até 1969 e acrescentou:

Ele acabou porque, naquela ocasião, me parece que dois fiscais da Receita Federal que falavam fluentemente alemão, estavam fiscalizando numa saletinha, acho da Volkswagen do Brasil, ou coisa assim, e dois diretores alemães olharam e devem ter dito assim: "Esses dois fiscais não vão entender nada do que estamos falando".

E começaram a falar entre si alemão, e deram de mão beijada um valor significativo em sonegação.

Então, esses dois fiscais autuaram a empresa naquele momento, e parece que foi uma soma astronômica que eles ganharam, porque, naquela ocasião, parece que era em torno de 15% a participação deles. Veio depois a Junta Militar e aquilo foi motivo para acabar com aquela participação direta.

E, hoje, nós estamos até satisfeitos com essa forma de participação, porque ela contempla todos que participam do processo fiscal, pois a Receita Federal, hoje, tem diversas atividades-fim, não apenas a fiscalização. O fiscal autua, mas precisa da Divisão de Tributação para julgar o processo, para obter um crédito cobrável. Aí, vai o processo para o Sistema de Arrecadação, para que a arrecadação também se empenhe e cobre esse crédito.

Então, hoje, esse sistema nos agrada, inclusive por haver afastado aquela conotação, até pejorativa, de que o fiscal ia qual um cão doido em cima do contribuinte, porque ele participava diretamente do produto da sua autuação.

Isso felizmente, hoje não acontece, o que tem dado sustentação à manutenção dessa vantagem, aqui no Congresso.

O Senador RONAN TITO, Presidente da CPI, divulgou, em seguida, os dados contidos no contracheque do Presidente da UNAFISCO, correspondente ao mês de junho de 1992. "Vencimentos: Cr\$1.941.470,02. Adicional por Tempo de Serviço - Lei n.º 8.112: 388 mil, 294 cruzeiros. Quer dizer, em salário, seriam 2 milhões 300 e poucos. Com um tempo de serviço bastante grande, por concurso, que exige inclusive curso superior, e outras coisas mais. Aí, como retribuição Adicional Variável - RAV, 5 milhões 897 mil, 215. Depois vem o Imposto de Renda, os descontos, e o Dr. Nelson Pessuto recebe, líquidos, 6 milhões, 266 mil, 027 cruzeiros e 67 centavos."

O Senador JOÃO CALMON, diante dessa realidade e considerando que os Auditores Fiscais têm "altamente elogiável senso de responsabilidade", crê que uma das primeiras conclusões a que chegaremos será a mudança do sistema de remuneração dos auditores fiscais.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - Isso nos incentiva e nos anima muito, realmente, embora a imprensa tenha anunciado e até num determinado momento o Diretor-Geral da Câmara chegou a divulgar, algum tempo atrás, que o salário dos auditores estaria por volta de 20 milhões de cruzeiros. Não sei com que intenção a Secretaria de Administração Federal trouxe essa planilha ao Diretor-Geral da Câmara, com remuneração de 17 milhões. Só que, ao analisarmos o contracheque verificamos o seguinte: aquele auditor estava em férias, então, recebeu um mês antecipado, recebeu 50% do 13.º salário, porque, também, ao requerer as férias, o funcionário requer isso, e vendeu 10 dias de suas férias. Além do mais, era final de carreira, tinha os quinquênios, através de uma ação na Justiça, incidentes sobre toda a remuneração. Porque, como foi lido aqui, eu recebo de anuênios trezentos e poucos mil cruzeiros, com mais de 20 anos de serviço.

Nós recebemos só sobre o vencimento-base, mas alguns funcionários públicos ganharam, em algum momento, na justiça, o direito de ter esse anuênio incidente sobre toda a remuneração. Então, esse contracheque tinha todas essas remunerações embutidas, quer dizer, na nossa avaliação só pode ter vindo aqui de forma dolosa. Não sabemos com que significação.

Na verdade, nós estamos muito mal remunerados, no contracheque - eu sou uma pessoa de meio de carreira - meu vencimento é de 1 milhão e 900 mil cruzeiros. Para

quem tem 35 anos de serviço o maior vencimento é 2 milhões 600 e poucos mil. A RAV, que foi lida aqui, de 5 milhões e 900 não leva em conta o tempo de carreira.

Ela é uma retribuição paga igualmente a todos. Se todos produzem, independente da situação na carreira, ela é um valor uniforme a todos independentemente de estar no início ou no final da carreira. Ela varia da seguinte maneira: o máximo que tivemos até hoje foi o valor que eu recebo pela Coordenação de Tributação, a média de todo o Brasil. Isoladamente entre uma Delegacia e outra ela pode ficar em termos de 4 milhões, 4 milhões e pouco, e chegar em alguns casos a 7 e meio e 8 milhões dependendo da situação de cada Delegacia.

Há um *ranking*, quer dizer, um mês uma Delegacia está em primeiro lugar noutro mês, outra. Por quê? Porque ela está muito em função daquilo que se fiscalizou, daquilo que se arrecadou.

A Lei nº 7.711/88 obriga a Receita Federal a duas prestações de contas por ano ao Senado. Como eu estava afirmando, instituída essa gratificação, os levantamentos que estão nesta Casa podem comprovar que a receita arrecadada em função do trabalho da mão-de-obra fiscal aumentou 300%, quer dizer, ela já foi um significativo incentivo.

Na imprensa, quando alguns, não sabendo como ela funciona, acham que isso é uma forma até imoral de retribuir dada a participação de produto da multa, nós sempre defendemos o seguinte: quando o Ministro Mallson encaminhou ao Congresso o projeto de lei do incentivo, ele tinha em mente melhorar a remuneração, mas, com maior retorno ao próprio Tesouro Nacional. Ele atrelou uma melhoria à nossa remuneração a um efetivo aumento da arrecadação federal. E digo mais: quem está nos pagando essa melhoria não é o contribuinte honesto, sadio, porque ele, pagando em dia, não paga multa. Quem está pagando esse nosso incentivo — vamos assim dizer — é contumaz sonegador, aquele que é pilhado pela fiscalização. Por quê? Se entrar multa, nós recebemos, se em um mês não entrar nada, for zero, nós vamos receber zero aqui de retribuição adicional, e o meu salário será 2 milhões e 300 mil cruzeiros.

Questionado pelo Senador JOÃO CALMON sobre os auditores fiscais que se aposentam precocemente e vão atuar em empresas privadas por motivo do baixo salário, PESSUTO, respondeu:

Para complementar aquela questão do salário, lembaram-me muito bem, que hoje nós, como servidores do Poder Executivo, estamos limitados ao teto salarial de Ministro de Estado, que é de nove milhões de cruzeiros. Portanto, nenhum Auditor-Fiscal e nenhum outro servidor do Executivo poderá receber mais do que nove milhões. Eu asseguro a V. Exª que realmente na nossa carreira de auditores nenhum de nós está realmente recebendo acima de nove milhões, principalmente se alguém tiver alguma vantagem a mais em decorrência de exercer uma função, qualquer outra coisa, ele está limitado a esse teto de nove milhões de cruzeiros. Esse é um desestímulo que, sem dúvida alguma está aliado a essa política, que foi implementada no início do Governo Collor e da qual fez parte a Ministra Zélia, que no Ministério da Economia, na nossa avaliação, subjugou e até perseguiu de forma impiedosa a Receita Federal. Naquele momento, fez com que pessoas que já estavam em condições de se aposentar, mas que continuavam trabalhando na Receita Federal, basicamente porque gostavam do exercício do mister da profissão de Auditor-Fiscal, estavam ali trabalhando e dando a sua contribuição para o Governo, praticamente de graça, porque já tinham condição de se aposentar.

Com esse avanço, com a ameaça de disponibilidades, com aquela política de que todo servidor público era um marginal, quer dizer, tudo isso fez com que pessoas brilhantes, como o nosso Agenor Manzano, que assessora a Comissão de Finanças aqui na Câmara e outras mais, se aposentassem sem estarem, o que é pior, preparados para a aposentadoria.

Muitos deles se aposentaram e hoje estão realmente trabalhando e defendendo interesses de grandes empresas e naturalmente por mais honestos que sejam estão atendendo à política da empresa. Se evidentemente for uma empresa que cumpre rigorosamente a legislação fiscal, será cumprida rigorosamente. Agora, se a empresa tem uma política de sonegar, eu acho que, na condição de funcionário, ou ele se demite ou ele entra no ritmo da empresa, não tenho dúvida nenhuma, o que é muito prejudicial para o Estado, para a Nação, porque ele conhece formas, brechas na legislação, lacunas que podem evidentemente transformar em economia de tributos para essas empresas.

Também temos uma preocupação muito grande. Quando V. Exª falou sobre o ajuste fiscal, a reforma que o Governo propõe, temos aí também uma temerosidade muito grande, por não sabermos se realmente o Governo quer aumentar as receitas, simplificar os tributos, ou se ele quer economizar através do avanço, da modificação brutal que ele traz no sistema de aposentadoria, principalmente do servidor público, revogando o art. nº 40. Enfim,

no capítulo dos servidores, quer dizer, ali, sem dúvida nenhuma, haverá um grande prejuízo para todos os servidores, se estes, depois de trinta e cinco, quarenta anos, não tiveram garantida a sua aposentadoria de acordo com o salário que recebia em atividade, esse é um dado que tem de ser considerado.

OSÍRIS LOPES FILHO – Atendendo a questionamento do Senador MAGNO BACELAR, o depoente declarou que, com relação à remuneração dos agentes do Fisco, estabeleceu-se, no Brasil, um sistema que se refere tanto à conduta individual quanto à coletiva, a remuneração adicional variável. Só que, em vez de ser um adicional, ela se transformou no principal modo de remuneração. O chamado vencimento básico não supera 20% da remuneração total de um Auditor Fiscal. Isso é uma anomalia fantástica. Por outro lado, criou-se um teto, que corresponde ao vencimento do Almirante de Esquadra. Além do teto constitucional, que é o vencimento do Ministro de Estado, criou-se esse outro. Os funcionários da Receita Federal estão muito mal remunerados em termos de equivalência no mercado, ainda que estejam bem remunerados em relação à miséria do restante do funcionalismo público brasileiro. Há uma degradação do nível de bem-estar e do padrão de vida dos auditores.

JOELMIR BETING – A corporação da Fazenda foi praticamente massacrada nos últimos anos. Gostaria que o fiscal, no Brasil, fosse o funcionário mais bem pago do setor público, como, aliás, acontece na Alemanha e na Suécia. A atual idéia, criada pela mídia, de que todo fiscal é corrupto, desencoraja e desmotiva os profissionais da área.

#### 2.2.1 – "i" – INSEGURANÇA DOS AGENTES DO FISCO DEVIDO A AMEAÇAS À SUA INTEGRIDADE FÍSICA E DE SUA FAMÍLIA

WELLISCH (SFN) – Essa insegurança é um risco inerente à função, cabendo contudo ao poder público oferecer-lhe assistência jurídica quando seja processado no cumprimento do dever. Essa assistência hoje não lhe é prestada.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) – Os auditores não se sentem amparados pela União, nem do ponto-de-vista legal, nem administrativo quando, no exercício de sua função, contra ele se insurge o contribuinte e interpõe uma ação de ordem pessoal.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) – "Agora, na questão, propriamente, da intimidação do trabalho fiscal, essa é uma questão que a gente já vem enfrentando há algum tempo.

Eu estou na associação basicamente há seis anos, e há seis anos nós estamos, realmente, contratando advogados para defender colegas que são processados civil e criminalmente por empresas. Então, nós, evidentemente, até agora, arcamos com todo esse ônus, e eu vou, depois, passar aqui à CPI alguns documentos. Porque eu quero me alongar um pouco nesta questão, e dizer que a intimidação não vem só diretamente aos Auditores, ela vem até, propriamente, contra instituições.

Eu não sei se os senhores tomaram conhecimento de reportagem no *O Globo*, de 17 de julho sobre a Secretaria de Fazenda de São Paulo: A empresa Termomecânica, 11a. no ranking das metalúrgicas, com faturamento de tantos milhões de dólares, ameaçou revelar nos jornais de domingo fatos sobre a cobrança de impostos pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, caso o órgão insistia em cobrar os vinte milhões que a empresa deve por sonegação.

Quer dizer, está aí, ela encaminhou um fax ameaçando a própria Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Então, imaginem nós, mortais Auditores-Fiscais do Tesouro Nacional!

Nesses casos de intimidação, há o risco de vida do próprio Auditor, de sua família, as ameaças constantes através de telefonemas e cartas anônimas – isso acontece com frequência. Em Goiânia, há alguns anos, um fiscal, às sete horas da manhã, foi chamado por uma pessoa desconhecida, em sua residência. Ele compareceu ao portão de sua casa e a pessoa perguntou: "O senhor é o fiscal fulano de tal?" Quando assentiu, o sujeito levantou uma escopeta e deu-lhe um tiro. Felizmente, o tiro pegou no ombro. Hoje, ele está vivo mas sem o braço esquerdo, na altura do ombro.

Uma colega de Vitória – ES, fiscalizando selo falso numa indústria de bebida naquela cidade, acompanhada de um colega, o colega foi a um salão e ela ficou no outro. Com um aparelhinho que, ao dejectar um selo falso, acende uma luzinha, então ela, ingenuamente, quando a luz acendeu, falou: "ó fulano, aqui tem selo falso."

O dono da empresa, que estava por perto, num ato impensado, pegou simplesmente uma garrafa e quebrou-a na cabeça dessa Fiscal. Houve lesão, foi para o hospital, aí abrimos um inquérito policial e, naquela ocasião, o Secretário da Receita, que era o Dr. Guilherme Quintanilha, encaminhou o assunto à Procuradoria da República, e, pouco tempo depois, qual a nossa surpresa: o industrial não foi preso, não se fez nada e o inquérito foi arquivado na fase policial, quer dizer, não andou.

Temos um caso recente de um Fiscal que foi morto no estacionamento do Rio de Janeiro, em frente ao Ministério da Fazenda. Não se apuraram, até agora, os motivos. Alguns acham que foi questão de traficante, e tal.

Recentemente, tivemos um colega assassinado em São José dos Campos, o Rui. Ele trabalhava no aeroporto de Cumbica, em Guarulhos, São Paulo.

Dois meses, mais ou menos, antes de ser assassinado, ele telefonou para nossa filiada, a UNAFISCO Regional de São Paulo, e para o colega que o atendeu, o Banim, ele explicou que estava sendo ameaçado de morte, mas não mencionou o motivo.

O Diretor da UNAFISCO/SP instou-o: "Olha, dê um pulo aqui na UNAFISCO/SP, vamos esclarecer isso, vamos ver o que é possível a gente fazer para lhe dar garantia". Ele não compareceu à UNAFISCO/SP e dois meses depois foi enforcado e jogado num rio, ali em São José dos Campos.

Nós contratamos um advogado de São Paulo, que procurou fazer com que o inquérito policial caminhasse, que hoje está numa delegacia de polícia do Estado de São Paulo, em São José, e a coisa não andou. Parece até que a coisa está sendo levada, ou tentada levar para um campo mais ou menos passional, para descaracterizar aquela ameaça.

O Senador MEIRA FILHO lembra muito bem do Fiscal que se chamava Carlos Roberto Glathald Alves. Ele saiu em missão de fiscalizar aqueles motéis Mon Amour, Albatroz, que eram de propriedade, me parece, de Alfredo Ribeiro, e encontrou lá, naturalmente, ilícitos fiscais e outros. Ele se desentendeu com o proprietário, voltou à sua repartição para iniciar o seu trabalho de lavratura de auto etc., e naquela tarde ele pegou o seu carro e foi embora. Tudo indica que ele foi seqüestrado no caminho do Ministério para casa e o seu carro amanheceu na porta do Ministério. A única coisa que encontraram foram os óculos com uma das lentes trincadas – dava a impressão que alguém tinha sentado em cima da lente, uma luta corporal. Enfim, há oito anos, contratamos o advogado Aidano Farias para tentar levantar o caso – sei que várias pessoas foram ouvidas, mas pelo que conheço do inquérito, que está parado aqui na Polícia Federal de Brasília, nos parece que cada pessoa que depois até hoje só conheceu uma parte da história. Dá a entender que foi uma coisa feita por profissionais, que nem todos participaram de toda etapa. Quer dizer, um grupo teria participado do seqüestro, entregaram-no a um outro grupo que teria se encarregado, talvez do seu extermínio, e, em seguida, outro grupo teria se encarregado de dar sumiço ao seu cadáver, que até hoje não conseguimos encontrar.

Agora, além desses que são casos mais sérios, de agressões físicas, com perda de vidas, temos as ações cíveis e criminais que as empresas e contribuintes intentam contra os nossos colegas e que, infelizmente, a Receita Federal não dispõe, segundo já se verificou, de nenhuma possibilidade legal de contratar advogado especialista para defender o seu servidor, que está no exercício estrito do cumprimento do dever legal. São ações de indenização, por quebra de sigilo, e ações penais, também nessa área.

Tenho dois casos que vou relatar e deixar à Comissão – existe uma série de outros – mas um que julgamos importante, é o caso da empresa Campiglia, Bianchessi & Auditores. É uma empresa de auditoria do Rio Grande do Sul, que atualmente transferiu seu domicílio para São Paulo, foi autuada pela fiscalização da Receita Federal num processo, cujo crédito tributário, parece-me, hoje, seria em torno de três bilhões de cruzeiros. Ela já está, inclusive, com um processo correndo na Polícia Federal do Rio Grande do Sul, por crime de sonegação fiscal, e esse processo está na Polícia Federal.

Nosso Presidente anterior da UNAFISCO, Fernando Marsillac, ao tomar conhecimento desse fato e ao descobrir que essa empresa de auditoria prestava – parece-me que ainda presta serviços ao Banco do Brasil e à PETROBRÁS – dirigiu um ofício a esses presidentes, na condição de cidadão brasileiro, fazendo um resumo do ocorrido com a empresa, dizendo que ela não tinha mais idoneidade moral para continuar prestando serviços a essas instituições, que são de certa forma pertencentes a todo povo brasileiro, já que a União é a acionista maior das duas.

Da PETROBRÁS, nunca obtivemos resposta. No caso do Banco do Brasil, temos aqui uma correspondência assinada pelo Presidente Lafayette Coutinho, que passa a ler:

"Respondendo sua carta do dia 5 de junho de 1991, informo-lhe que o contrato de prestação de serviço assinado pelo Banco com a empresa Camrípia Bianchese & Companhia Auditores, prevê prazos de vigência, direitos e obrigações recíprocas, constituindo ato jurídico perfeito.

A existência de processo fiscal, a que alude V. S<sup>a</sup>, não é suficiente a sua rescisão unilateral, segundo manifestação de nossa Consultoria Jurídica do Banco..."

Ainda tem mais. Foi detectado também que 28 empresas, clientes dessa consultoria, ou foram autuadas, ou pagaram espontaneamente ao saber do fato, todas elas mantinham em sua contabilidade notas frias, com a única finalidade de reduzir seu lucro tributável, para efeito de Imposto de Renda. Parece-me que a auditoria até orientava nesse sentido, daí a nossa indignação realmente, pois não poderia prestar esse serviço a essas duas empresas que citamos.

Também em relação a esse caso, encaminhamos um ofício ao Secretário do Tesouro Nacional, porque cabe à Secretaria do Tesouro Nacional credenciar determinadas empresas de auditoria para poder prestar então esses serviços às entidades que a contratam. Verificamos que a Secretaria do Tesouro Nacional havia aprovado o nome dessa empresa.

Nesse ofício, a resposta que nos foi dada é que a Secretaria do Tesouro Nacional se limita a analisar tecnicamente os dados. Quer dizer, as outras alegações não envolvem, nem podem ser objeto para o não credenciamento.

Vou deixar estes documentos. Está aqui o inquérito policial dessa empresa que entrou com uma ação de indenização e uma ação penal contra os dois auditores, que atuaram a empresa. Esses processos correm, hoje, na Justiça Federal do Rio Grande do Sul. O Dr. Ney Fayet é o nosso advogado contratado."

O outro caso, mais recente, acho que é do conhecimento de todos os Srs. Senadores, aqui, e de muito dos presentes, é essa última fiscalização que a Receita está realizando contra a pessoa física do Sr. Paulo César Farias e empresas a ele ligadas e de pessoas supostamente relacionadas com ele. No Grupo de Trabalho, estão cerca de 17 colegas, dois foram designados a ir a Maceió para fiscalizar a empresa Paulo Jacinto e Associados, Advogados e Consultores Legais, que supostamente teria relações de negócios com o Sr. PC. Aberta a fiscalização, os auditores Jorge Corte Real e Nelson Mallmann requisitaram, de praxe, os documentos para iniciarem a fiscalização, no que foram prontamente atendidos pelo próprio Sr. Paulo Jacinto, que teve que se ausentar rapidamente, porque me parece que teria que depor na Polícia Federal naquele dia, e deixou, pareçê-me, a gerente do escritório, sua filha, e os auditores foram muito bem-atendidos. Todos os documentos que pediram nos foram entregues para tirarem xerox. Estranhamente, poucos dias depois, o escritório contrata o advogado Antônio Nabor Areia Bulhões, também de Maceió, e oferece uma representação criminal ao Ministério Público de Maceió, que a encaminha à Polícia Federal e abre-se um inquérito policial contra os dois colegas para apurar se, realmente foi forçada essa retirada dos documentos. E os nossos colegas, também nesse caso, não puderam ser defendidos pela Receita Federal. Acabamos de contratar o mesmo advogado, que é um especialista na área criminal, que está defendendo os outros colegas que já citei, Dr. Ney Fayet - contrato pode chegar à cifra de 290 milhões de cruzeiros. Quer dizer, as entidades, UNAFISCO/SINDIFISCO, que são as entidades dos Auditores-Fiscais, estão bancando as despesas através de mensalidades. Estamos nos cotizando para podermos contratar um advogado à altura e dar um troco a esse Sr. Paulo Jacinto, porque não se vai apresentar queixa-crime contra qualquer pessoa que está no exercício do dever legal de fiscalizar. E, também, já atacou essa fiscalização na Justiça de Maceió, que lhe concedeu liminar no sentido de que os Auditores não poderão se utilizar desses documentos para a lavratura do auto de infração.

Agora, nos perguntamos: está havendo, de alguma forma, alguns vazamentos de informações que supostamente seriam do conhecimento do empresário e dos auditores que fiscalizam a empresa. Mas ninguém nos garante que o próprio contribuinte, interessado na causa, possa, ele mesmo, divulgar um desses documentos para, em seguida, debitar toda essa divulgação aos colegas que lá fiscalizaram, e, com isso, querer beneficiar-se da lei, de que uma prova conseguida de uma forma ilegal não poderia, evidentemente, fazer parte do auto de infração.

Além desse caso, eu teria outros para citar. Tenho o do Delegado da Receita Federal de Foz de Iguaçu, que instituiu um sistema de controle de todos os caminhões de soja que chegam do Paraguai para descarregar em Paranaguá. Então, o caminhão chega, entra, há os dados do caminhão, da tonelagem, etc., que identificam o caminhão, e isso imediatamente, por rede de computador, é comunicado à nossa repartição no porto.

Então, não há como se desviar. Só com esse fato, parece-me que o Paraguai já diminuiu a sua exportação de soja quase que em dois terços. Esse Delegado está sendo processado por autoridades locais, por interesses de empresários porque parece-me que não teriam os trâmites legais para contratar um serviço de controle dos caminhões: rápido, emergente. Nós, também, tivemos que colocar dinheiro nisso. Há o caso, aqui, de um empresário de Brasília - na DISBRAVE - que, ao ser fiscalizado por um colega nosso, o agrediu física e moralmente. Saiu a sentença condenatória, agora. Parece-me que ele foi condenado neste caso; mas é aquela condenação com *sursis*, e fica tudo por isso mesmo.

Esclareceu Pessuto que, neste caso, o agressor, proprietário da DISBRAVE, foi condenado.

E há outros como um colega na fronteira do Rio Grande do Sul. Lá, os caminhões, ao chegarem, têm que entrar no Armazém da COBEC, e pagar uma taxa, eles não queriam pagar essa taxa, porque a Receita fiscaliza por amostragem, e se ela for fiscalizar todos os caminhões não há quantitativo suficiente e essa amostragem beneficia muito mais o importador, o caminhoneiro do que a própria Receita.

A pessoa se nega a pagar uma pequena taxa. O caminhão era pesado para que fosse conferido a tonelagem com o que estava especificado. Parece-me que um Juiz da região concedeu uma liminar em que ela, realmente, não desobrigava o pagamento da taxa. Em função disso, eles processaram o colega, nós tivemos que defendê-lo e vai por aí fora. Creio que a intimidação realmente existe e há esse aspecto agora em legislações mais recentes que até abriram maior possibilidade para os contribuintes nos acionarem. Realmente, é preciso que, através de um projeto de lei, o próprio Congresso Nacional possa aprovar algum artigo que permita à Receita Federal contratar Advogados especialistas para defenderem as pessoas naquelas ações em que estão envolvidas, realmente, em função das suas atividades.

#### 2.2.1 - "j" - INEFICÁCIA DA FISCALIZAÇÃO, DA COBRANÇA E DA APLICAÇÃO DE PENALIDADES, GERANDO UM EFEITO DEMONSTRAÇÃO NEGATIVO

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - É um acinte aos assalariados que não podem sonegar nem que queiram. Um acinte também aos pequenos e médios empresários que, embora tendo condições de sonegar, comparecem e cumprem suas obrigações, na medida em que os sinais exteriores de riqueza aparecem e a Receita Federal não toma providências imediatas, o que vai aumentando a certeza da impunidade.

Assim também, a falta de emissão de notificações, em virtude do não processamento dos conta-correntes, estimula a sonegação na medida em que aquele que declarou e não pagou não é cobrado.

A fiscalização é ineficaz na medida em que não se tomam providências frente aos contribuintes com sinais exteriores de riqueza.

O Senador JOÃO CALMON questionou o depoente NELSON PESSUTO sobre os mecanismos utilizados, com razoável grau de eficiência, para a tributação através de sinais exteriores de riqueza.

Dissê ele que, tendo dirigido a mesma pergunta à Presidente do SINDIFISCO ela declarou que existem alguns que estão sendo tributados, através de sinais exteriores de riqueza, mas cre que num percentual extremamente modesto.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - "V. Exª está perfeitamente correto. A fiscalização pela Receita Federal de sinais exteriores de riqueza, ou seja, ostentação de patrimônio a descoberto, é feita de maneira muito incipiente. Eu diria até mesmo que ela acontece - quando acontece - muito mais por denúncias que particulares encaminham à Receita Federal descrevendo determinadas situações. Realmente, aí a Receita vai fiscalizar e também, quando há uma denúncia muito generalizada, como no caso da CPI do Sr. PC Farias. Então, os sinais exteriores de riqueza, basicamente, estão sendo impulsionados por esses mecanismos. Não existe uma política, não existe um corpo funcional - que nós chamaríamos de uma "inteligência" na Receita Federal - preparado para trabalhar com esses sinais e recomendar as fiscalizações, fazer as apurações necessárias..."

Falo de pessoas mais bem preparadas do que outras para esse tipo de fato, para esses acontecimentos, de fazer com que isso pudesse ser uma coisa mais profissionalizada, para que todos pudessem, realmente, passar por esse crivo. Infelizmente, até agora isso não aconteceu. Não podemos deixar de registrar, novamente, o nosso quadro reduzido de

Audidores-Fiscais que, realmente, neste momento, não teria nem condição de formar um grupo para trabalhar com esse sistema. Não há pessoal suficiente. Nós estamos encontrando dificuldades. No caso da própria CPI e das fiscalizações que estão sendo realizadas em função do Sr. Paulo César Cavalcante Farias e suas empresas, à medida em que se chega nas empresas, vai-se encontrando o envolvimento de outras. Isso, então, vira uma bola de neve. Não há pessoal suficiente para percorrer todas. Então, vai chegar o momento de se pegar aquelas que se tem, parar e fazer os autos de infração e, em algum outro momento, dar prosseguimento a isso. O nosso problema, nesse momento, é a falta de mão-de-obra fiscal para poder, realmente, desempenhar minimamente esse tipo de atividade.

**Ministro ANTÔNIO BRITTO** – Se o País não tiver coragem de investir no aparelho de fiscalização e arrecadação, reaparelhando-os e profissionalizando-os, dando-lhes cada vez mais o caráter estatal e cada vez menos o governamental, de retirar da indicação para esses setores qualquer critério que não seja a profissionalização, jamais teremos condições de fiscalizar e arrecadar. A cobrança deve começar pelo próprio setor público, que parece ter especial predileção pelo centavo privado e absoluta alienação em relação ao centavo público. Não conheço a diferença entre eles.

**LUIZ F. KUNZ NETTO** – Mesmo após seguidas denúncias, a Secretaria da Receita Federal não adotou providências capazes de enfrentar a sonegação, principalmente do IPI incidente sobre bebidas. A maior empresa sonegadora do Rio Grande do Sul é também a maior produtora de bebidas alcoólicas. Ela praticamente inviabilizou todo o setor e forçou outras empresas a praticarem a sonegação para viverem. Ela e mais duas grandes empresas do interior do Estado praticam o *dumping*, baseado nos descontos dos impostos quando vendem a mercadoria sem nota. Isso representa, no final, 30% a 40% do preço. A Receita Federal está completamente liquidada na área da fiscalização. Não existe fiscalização de rua, então as empresas podem vender suas mercadorias sem selo de controle. Fizemos um esforço grande junto ao ICM do Rio Grande do Sul para que atuassem os caminhões que não tivessem o selo. No início, os fiscais de selo diziam-me simplesmente: "o nosso interesse é pela nota fiscal; se a empresa tem nota fiscal, se o caminhão passa no posto fiscal e tem nota, não nos importamos, porque o nosso ICM está garantido. O Federal, que façam eles a fiscalização". Mas eles não se aperceberam de que uma transação permite a outra. Uma mercadoria vendida com nota fiscal e sem selo permite uma outra transação, isto é, com selo e sem a nota fiscal. Quer dizer, é débito e crédito. Dessa forma começaram a reconhecer que estavam cometendo erros e houve várias apreensões de caminhões; na época eram chamados na Receita Federal. Teve uma época em que a Receita Federal não podia mais fazer apreensões de mercadorias porque não tinha nem mais depósito para colocar os produtos. Então, pararam com essa prática. Não adianta fazer isso quinze dias e depois não dar continuidade ao trabalho.

A uma pergunta do Senador BENI VERAS, sobre se poderia haver contivência da Receita Federal no caso, ante a evidência da fraude, disse o depoente que a Receita não tinha condições, não tinha fiscais, que a máquina da fiscalização está completamente desmontada, a Receita completamente desapercebida.

**JOELMIR BETING** – A primeira das causas de sonegação é um aparelho tributário que é um convite, até uma justificativa, à sonegação.

## 2.2.1 – "k" – INEXISTENCIA DE DEFESA PROMOVIDA PELO GOVERNO, NAS AÇÕES JUDICIAIS CONTRA OS AGENTES DO FISCO, QUANDO ATUANDO NO ESTRITO CUMPRIMENTO DE SEU DEVER LEGAL

**MARIA IZABEL (SINDIFISCO)** – Essa matéria vem, há muitos anos, sendo questionada e nunca houve proposta de uma legislação que permita à Receita Federal essa defesa.

Hoje o SINDICATO e a UNAFISCO têm arcado com parte dos custos de defesa dos colegas que no exercício da função são, na maioria das vezes, acusados injustamente. Quando as duas entidades não podem suportar as despesas, faz-se um rateio entre os colegas a nível nacional. Como exemplo, lembrou o caso da fiscalização do Sr. Paulo Jacinto em Maceió, cujos dois auditores fiscais foram acusados indevidamente de estarem invadindo seu escritório. A Receita Federal acionou a Procuradoria da Fazenda para que fizesse sua defesa no sentido de cassar a liminar que impedia a utilização dos documentos na Fiscalização. Mas a defesa dos colegas está sendo feita pelas entidades de classe.

O Senador ELCIO ALVARES disse que "o cidadão que pratica um ato no exercício do emprego ou função, para a justiça do trabalho, evidentemente, a responsabilidade

recai sobre o seu patrão. Da mesma maneira, se alguém dirigir o meu automóvel, e cometer um dano civil, a responsabilidade é minha. A tese é perfeitamente sustentável. Quando o auditor é um agente do Estado, exercendo uma ação para o Estado, é até impudico admitir-se que a defesa daquele cidadão que praticou o ato em razão da tarefa, do encargo que lhe foi confiado pelo Estado, passa a ser patrocinado em caráter pessoal". É necessário que haja um dispositivo obrigando a Advocacia Geral da União a atuar nos casos em que comprovadamente o auditor compareça em juízo, para se defender de um ato decorrente de uma ação fiscal.

Esse assunto da Advocacia Geral da União é uma das teses do Governo que está enfático no sentido de votá-lo imediatamente pois temos um volume de questões e precisamos aparelhar a Advocacia Geral da União que não pode passar desapercibida, ou de forma obscura, o dever do Estado em relação ao seu servidor, quando no exercício do pleno ato.

### 2.2.1 - "r" - REBAIXAMENTO HIERÁRQUICO DO ÓRGÃO NA ESTRUTURA DO GOVERNO FEDERAL E SEU DESMONTE

Prof. IVES GANDRA - O Governo Collor cometeu, logo no início de sua gestão, um erro fundamental ao desmontar a máquina da Receita Federal, após ter sido duramente trabalhada, a partir de 1979, no sentido de implantar gradativamente a informática e contar com mão-de-obra de alta especialização em seus quadros e, principalmente, em Brasília. Com a informatização, puderam ser elaborados programas de fiscalização que tiraram a possibilidade de uso do arbítrio fiscal e sua liberdade de escolha do contribuinte a ser fiscalizado, reduzindo, com isso, a ocorrência de pressões.

Além disso, socorreu-se da ESAF para ministrar treinamentos voltados para o aprimoramento profissional do auditor-fiscal. Desmontou-se no início do novo governo, como dito, a única equipe que entendia de fiscalização, com o afastamento da administração dos auditores-fiscais. E hoje, o que existe na Receita é uma tentativa do Secretário Wellisch de recuperar todos aqueles que foram afastados e que entendiam de Direito Tributário e foram marginalizados, sob a alegação de que vinham de administrações anteriores.

A Receita, hoje, encontra-se desparelhada e terá que reciclar e atualizar, em matéria de Direito Tributário, toda a mão-de-obra que foi marginalizada e voltou a colaborar com ela.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - A reforma administrativa foi danosa para a Receita Federal. Além disso, o rebaixamento do *status* da Receita de Secretaria para Departamento colocou um intermediário na relação entre a Receita e o Ministro da Economia, o que dificultou mais ainda as já precárias relações do corpo funcional com a administração maior do Ministério. Isso sem contar com uma ameaça que permaneceu durante muito tempo, de separação da área aduaneira da Receita (idéia defendida pelo Sr. João Santana, então Secretário da Administração Federal); sob a alegação de ser esse o procedimento existente nos países mais avançados.

Acredito que os danos dessa reforma administrativa vão perdurar a menos que aconteça realmente algum dado novo que faça com que essa máquina retome o seu vigor para que possamos chegar a melhores níveis da administração tributária.

### 2.2.1 - "m" - MOROSIDADE NA SOLUÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS FISCAIS

WELLISCH (SFN) - muitas vezes a Receita funciona, produz os autos mas os processos levam anos para serem solucionados porque o contribuinte recorre ao Conselho de Contribuintes e passam-se anos até o assunto retornar para a Receita Federal para cobrança. No caso de a Receita não conseguir efetuar a cobrança os processos vão para a Procuradoria da Fazenda a fim de serem inscritos na dívida ativa da União. Em seguida envia a juízo e estes levam, ainda muitos anos para serem resolvidos.

"O esforço fiscal é anulado pelo Conselho de Contribuintes e pelo Judiciário"

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - Deu o exemplo de um processo de cinco anos atrás que somente este ano será julgado pelo Conselho de Contribuintes.

Temos três instâncias administrativas, disse ela, o que é muito. É uma lentidão grande na tramitação do processo de uma para outra instância. "Até o próprio fiscal

interessado em acompanhar o resultado de seu auto, chega até um determinado ponto e se cansa, porque jamais atinge o objetivo."

"NELSON PESSUTO (UNAFISCO) — um advogado razoável pode jogar uma causa por doze anos ou mais nas esferas administrativas e judicial.

"Então, na fase administrativa, você tem o contribuinte autuado, que tem 30 dias para impugnar. Julgado pela Divisão de Tributação, ele tem também 30 dias para pagar ou recorrer ao Conselho de Contribuintes. Julgado no Conselho, ele pode alegar divergência de jurisprudência entre uma Câmara e outra e recorrer à Câmara Superior de Recursos Fiscais, e esse recurso pode até ser protelatório, porque a Câmara terá que examinar para ver se há divergência na jurisprudência.

Questionado pelo Senador RONAN TITO sobre o número de apelações que podem ser feitas na instância judicial, respondeu:

Na fase administrativa tivemos três. Mas se ele tem um advogado razoável, como eu disse, ele poderá recorrer ao art. 724 do Regulamento do Imposto de Renda, que dá possibilidade de o processo ser levado à apreciação do Ministro para pedir a relevação das penalidades. Se isso também for negado, ainda existe uma portaria do Ministro da Fazenda, a de nº 649/79, que diz:

"Se o crédito tributário lançado não tem a vinculação legal do art. 142 do Código Tributário, o Ministro, através de delegação ao Secretário, pode cancelar o auto de infração, o crédito tributário."

"Então, o advogado irá recorrer também desse expediente. Assim, temos cinco protelatórios que, evidentemente, poderá levar até 8 anos na fase administrativa, sem recolher, sem depositar nada, e com uma substancial redução na multa depois dessas fases (todas)."

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) — Interpelado pelo Senador ELCIO ALVARES sobre as multas, se estas são compensatórias pelo tempo que a União fica desfalcada de seu tributo, respondeu: Na verdade, V. Ex.<sup>a</sup> afirmou que as multas e as correções poderiam estar corrigindo o tributo lançado. Mas, acontece que, ultimamente, com esses seguidos planos econômicos, onde são expurgados na correção oficial todos esses percentuais, nós poderíamos dizer que quem não pagou um débito tributário em 85 e vai pagá-lo agora, tem uma vantagem enorme. Parece-me que ele reduziu seu débito tributário para o valor real, em torno de 25%, em função desses expurgos, porque nós cobramos pela correção oficial. Daí porque também os contribuintes ficam protelando os pagamentos, pois em algum momento, lá na frente, poderá ser beneficiado com a anistia ou com esses expurgos da inflação oficial. Ainda naquele meu raciocínio concluída essa fase administrativa, cinco recursos vai o processo à cobrança no sistema de arrecadação e pela legislação, a empresa, ao ser cobrada pode optar por parcelamentos que antes chegavam a até cem meses. Hoje esse prazo está sendo reduzido para um período próximo dos trinta meses. Mas o cidadão, querendo protelar, faz um parcelamento e paga a primeira prestação, depois não paga mais. No mínimo vai ficar sendo cobrado por mais um ano, até a administração entender que ele não está cumprindo o contrato. Aí faz-se o levantamento do débito, encaminha-se para inscrição na dívida ativa na Procuradoria. Chegando à Procuradoria, esta ainda tenta mais uma vez uma cobrança amigável. Quer dizer, o cidadão vai lá, faz um novo parcelamento, paga a primeira prestação e não paga mais. Mais uma protelação. O processo é inscrito na dívida ativa e vai, então, à execução fiscal. Na execução, ela só começa a correr após a empresa ser citada judicialmente. E aí é um problema, porque os advogados da União não dispõem de dinheiro para dar uma caixinha suplementar. Infelizmente isso acontece com algum Oficial de Justiça, aqui não estamos falando nada do que não acontece na realidade. Então, a citação desse empresário, desse sonegador, acaba não acontecendo. Eu, quando trabalhei em São Paulo, tive um caso em que pude perceber o seguinte: em São Paulo a numeração da rua é por metro, quer dizer, a cada metro há um número. Então, uma empresa devedora do fisco mudou uma porta dois metros adiante da outra. Quer dizer, do número 45 ele passou para o número 47. Depois de dois anos ele acabou sendo citado, na mesma rua, no número 47. Então, são os retardamentos naturais. Bom, uma vez citado, ele tem um prazo ou para pagar o tributo, ou oferecer bens à penhora e continuar na impugnação do crédito tributário. Aí vai depender de peritos...

## 2.2.2 — DEFICIÊNCIAS DOS CONSELHOS DE CONTRIBUÍNTES

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) — "Hoje temos, no Ministério da Economia, três Conselhos de Contribuintes e uma Câmara Superior de Recursos Fiscais. No Primeiro Conselho, que apura, basicamente, as infrações decorrentes do imposto de renda,

temos um estoque de 12.100 processos: Esse Conselho funciona com seis Câmaras, cada uma com oito conselheiros, sendo quatro indicados pela Fazenda e quatro, por parte dos contribuintes. É paritário. A média de entrada de processos nesse Conselho, segundo informações de sua presidente, é de 1.200 por mês, e a saída em torno de 800. É um dado relevante, porque não temos previsão de baixar o estoque, mas, sim, de aumentá-lo. Só para concluir o raciocínio. O Segundo Conselho tem 3.795, o Terceiro pouco mais de 1.200, a Câmara Superior, 600 processos. Quer dizer, só nos Conselhos temos 17.720 processos em estoque."

TARCÍZIO DINOÁ (Receita) - Os Conselhos de contribuintes, no meu entendimento, são entidades necessárias por uma questão de garantia de justiça ao contribuinte, embora entenda que deveríamos partir - como já o fez São Paulo - para que a Justiça Federal tivesse varas tributárias específicas ou, quem sabe, que tivéssemos uma Justiça Tributária específica. Quanto mais aciono a fiscalização, mais processos tenho para serem julgados, e, conseqüentemente, mais processos impugnados pelos contribuintes vêm afogar Os Conselhos de Contribuintes. Temos três Conselhos de Contribuintes: um que cuida do Imposto de Renda, outro que cuida do IPI e outro que cuida de importação e outras coisas.

No Primeiro Conselho de Contribuintes, a situação é a seguinte: há doze mil processos pendentes de julgamento. Formamos um grupo que chamamos de "mutirão", durante seis meses - começou há dois meses - pegamos trinta fiscais experientes em julgamento de processo e os colocamos para trabalhar só no Conselho. Eles vão ao Conselho no começo do mês; pegam uma carga de trabalho, voltam para suas bases, preparam o julgamento, e um conselheiro, depois, faz o seu voto em cima. Foram distribuídos a esses trinta auditores um trilhão e duzentos bilhões de cruzeiros, em crédito tributário abrangendo uma quantidade aproximada de 900 processos. É verdade que muitos desses processos são antigos, e acredito que a possibilidade de seu pagamento é restrita hoje, pois se muitos referem a empresas que não mais existem, de pessoas que já morreram, etc.

Por que esse afogamento do Conselho de Contribuintes? O Conselho é composto de representantes da Fazenda, em geral, Auditores da Receita e representantes de entidades de contribuintes: Federações de Indústrias, Federações de Comércio. Cada Federação dessas indica representantes para as Câmaras do Conselho - cada Conselho tem várias Câmaras - só que esses representantes, de maneira geral, vivem no Rio ou em São Paulo. O deslocamento para as sessões mensais - e em cada mês há uma semana de sessão - corre por conta deles. O *jeton* total que pago para um conselheiro desses que vem do Rio de Janeiro para oito sessões, e que se hospeda em hotel durante uma semana, é 26 mil cruzeiros. Resultado: no mês passado, quatro representantes de entidades pediram demissão, porque acham - e concordo com eles - injustificável que comprem sua passagem, que paguem hotel, que gastem alguns milhões para receber 26 mil cruzeiros. Não são 20 milhões: são 26 mil cruzeiros! Eles pagam para trabalhar.

Vem-me o seguinte questionamento: ou esse candidato ao Conselho, que aceitou ser indicado e assumiu, é um idealista e quer aprender legislação tributária, até para, no futuro, trabalhar como advogado, ou ele está sendo mantido por um escritório de advocacia ou de alguma outra forma menos honrável. Isso é um problema sério, que resulta no acúmulo de processos, com um custo atarrador para o contribuinte. Se um processo meu for julgado hoje, posso ter condições de pagar, mas daqui a seis meses, com a correção monetária e com os juros, é possível que não tenha mais condições. Vejo isso quase como uma irresponsabilidade do serviço público em relação ao contribuinte."

### 2.2.3 - DEFICIÊNCIAS DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL

- a) Falta de Recursos Humanos, materiais e tecnológicos
- b) Morosidade na solução dos processos administrativos fiscais
- c) Ineficácia da cobrança administrativa

### 2.2.3 - "a" - FALTA DE RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E TECNOLÓGICOS

TERCIO FERRAZ (PGFN) - Entre as causas da evasão fiscal estão as deficiências do órgão em termos de recursos humanos, materiais e tecnológicos. Além do mais, apenas parte desses escassos recursos são empregados na cobrança do crédito tributário.

São as seguintes as tarefas desempenhadas pela PGFN: de assessoria consultiva do Ministério da Economia, de defesa da União nas questões fiscais de modo geral e de cobrança da dívida ativa.

Como órgão consultivo, expede pareceres e notas ao Ministro de Estado e aos Secretários do Ministério, tendo em vista questões jurídicas ligadas ao Ministério, bem como projetos de lei, decretos e portarias de maior relevância que examina. Faz, enfim, uma espécie de controle prévio da legalidade. Também responde normativamente, no âmbito do Ministério, às questões formuladas pela Receita Federal, sobre tributação; e outras inerentes aos demais Departamentos, como o do Tesouro.

A defesa da União, por sua vez, ocupa a maior parte dos Procuradores em todo o País, nas projeções estaduais ou seccionais.

Por último, o restante dos Procuradores cuida da cobrança da dívida ativa — aí ocorre o inverso: a União promove suas ações contra os contribuintes.

A primeira (assessoria consultiva) e a última (cobrança da dívida ativa) são as mais importantes atribuições do órgão. A primeira é a mais importante porque o controle prévio da legalidade só inibe as ações contra a Fazenda; sem esse controle, que é fundamental, cresce o número de ações contra a União.

Para executar essas tarefas, é muito deficiente o aparelhamento da Procuradoria, deficiência que se acentua no curso do tempo, principalmente quanto à diminuição de seu quadro.

Em 1987, quando a Procuradoria não tinha atividade contenciosa — da qual se encarregava a Procuradoria Geral da República — havia 256 Procuradores; hoje, com mais essa atividade, temos apenas 182. Há Estados, como o Amazonas, em que há um só procurador, que é chefe de si mesmo. Pode-se imaginar a dificuldade de se fazer qualquer cobrança e até fazer a defesa da União, sobretudo em Manaus, onde as empresas têm bons advogados, que vão de São Paulo, do Rio etc.

Assim, são os principais motivos da deficiência da Procuradoria:

- insuficiência de recursos humanos, materiais e tecnológicos;
- falta de quadro próprio de funcionários de apoio (o pessoal de apoio é cedido por outros órgãos principalmente pela Receita).

Outro grave problema é o da informatização, cuja falta é sentida em todas as regiões, a partir do órgão central. Há um sistema já pensado pelo SERPRO, ainda em fase de implantação, mas, por uma série de dificuldades, inclusive orçamentárias, não se consegue implantar. Esse talvez seja um dos problemas maiores em termos de instrumentalidade da ação; enquanto os grandes escritórios têm, com grande facilidade, acesso à legislação; acesso à informática, a processos etc., a Procuradoria não tem. É verdade que também não teria gente para alimentar esse tão esperado sistema de informática — procuradores, digitadores, funcionários especializados. A informatização é necessária: há Estados com carga de dez mil processos.

Sobre os serviços prestados pelo SERPRO, há certo desencontro. Embora o sistema proposto à Procuradoria seja considerado pelo próprio SERPRO o mais desenvolvido; até o final do ano passado não havia os computadores correspondentes; depois não havia digitadores, que deveriam ser treinados pelo SERPRO, e essa questão é bastante falha. Portanto, em relação à Procuradoria, há deficiências. O sistema de pagamentos, via orçamento, evidentemente, dificulta pressões para uma melhora.

Ministro ANTÔNIO BRITTO — Discute-se, há mais de cinco anos, a quem cabe a competência de representar em juízo o setor público, no que diz respeito ao Fundo de Garantia.

Enquanto não formos eficientes na instância do Poder Judiciário, nós estimularemos a procrastinação.

Quando houver certeza de que o Executivo e o Judiciário são eficientes em matéria de execução fiscal, estaremos criando poderoso estímulo para que as pessoas e empresas paguem seus débitos com pontualidade.

### 2.2.3 — "b" — MOROSIDADE NA SOLUÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS FISCAIS

Em resposta a indagação do ilustre Relator, Senador Fernando Henrique Cardoso, o depoente informou que em maio de 1992 existiam, inscritos na dívida ativa,

169.103 processos com créditos de toda a natureza, totalizando cerca de 10,4 trilhões de cruzeiros, representando mais ou menos 4 bilhões de dólares; eram 134.430 em dezembro de 1991 e 128.929 em 1990. Em julho de 1992, apenas dois meses depois, conforme informações da própria Procuradoria, somente o Crédito Tributário da Dívida Ativa da União, decorrente de 87.622 processos inscritos, montava em 166.745.868.954,53 UFIR que, a preços do corrente mês (novembro/92), correspondem a Cr\$80.913.599.656.054,60. Tais números significam que a dívida vem crescendo progressivamente, o que atesta a grande morosidade de sua cobrança.

Agora, pegamos recentemente, os 300 maiores processos e, desde logo, vimos que muita coisa ali é irrecuperável, porque, a essa altura, o empresário já sumiu com os bens e será impossível alcançá-lo, pelo menos, do ponto de vista de execução judicial, fica muito difícil, não é operacional. Há um contingente sobre o qual temos esperanças de obter um bom resultado, mas, do ponto de vista prático, temos que separar um pouco o sonho da realidade. Se todo esse valor tivesse sido pago, não estaríamos nesta situação. Agora, além desta situação, temos outras. Quer dizer, esse é um contencioso de sonegação que resultou de processo.

DEONE BRESSAN (SRF) — Muitos empresários inadimplentes sugerem, ironicamente, que a Receita Federal deve mandar inscrevê-los na Procuradoria da Fazenda Nacional. Eles têm interesse na demora da cobrança executiva. Lá podem protelar. Para executar são mais de dez anos.

### 2.2.3 — "c" — INEFICÁCIA DA COBRANÇA ADMINISTRATIVA

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) — É apenas parcial e minoritária a dedicação do órgão à cobrança do crédito tributário pois "há também uma herança de processos (350.000 ações) que ocupam a Procuradoria na defesa da União, provocados por deficiente controle prévio da legalidade. Por isso, somos obrigados a alocar boa parte deles na defesa da Fazenda, em detrimento da arrecadação.

Em resposta a pergunta do Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, o depoente afirmou que diretamente envolvidos na cobrança tributária estão aproximadamente 25% (cerca de 45 Procuradores em todo o Brasil) do quadro, estando a grande maioria ocupada com a defesa da União, por isso que o controle da legalidade é fundamental, colocada como tarefa prioritária pelo depoente.

Há também a necessidade de controle mais eficiente dos feitos garantidos por depósitos, tomando o preenchimento dos DARFs correto. Isso causa imensa dificuldade. Às vezes o controle dos depósitos, feitos na Caixa, por deficiência do preenchimento dos DARFs, acaba criando dificuldade para saber-se que é depósito feito para o Fisco.

Postulamos, em cada Estado, uma conversa direta com os presidentes dos Tribunais Regionais no sentido de facilitar a nossa ação. Em alguns Estados, como o de São Paulo — que criou quatro Varas — não têm funcionado a contento por falta de Juizes, funcionários e até de máquina de escrever.

— Não obstante as deficiências apontadas, a Procuradoria se tem esforçado para conseguir melhorar o seu desempenho em termos relativos: em 1990, o total inscrito da dívida ativa era de aproximadamente Cr\$6 trilhões, tendo sido arrecadados durante o ano, 369 milhões, sendo 216 o número de Procuradores; em 1991, com o mesmo total de dívida inscrita e 197 Procuradores, foram arrecadados 14 bilhões. E de janeiro a maio de 1992, com Cr\$10,4 trilhões de dívida inscrita e apenas 182 Procuradores, foram arrecadados 53 bilhões. Esses números não são corrigidos.

Esse crescimento da arrecadação em sentido inverso ao número de procuradores serve para demonstrar o esforço desenvolvido pelo órgão, que todavia não é suficiente para reverter a distância entre o total arrecadado e o total inscrito.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, durante o depoimento de TERCIO FERRAZ (PGFN) — V. S.<sup>a</sup> expôs os avanços havidos, tão pequeninos, mas o que é possível fazer, são chocantes os dados entre a dívida inscrita e o que se consegue cobrar. É quando se obtém um pouco mais, fica-se feliz. Tem-se que ficar feliz, porque, em proporção aos meios disponíveis para cobrança, é isso mesmo. Eis aí outra dimensão do subdesenvolvimento: não se consegue ter expectativas mais grandiosas.

#### 2.2.4 - DEFICIÊNCIAS DO PODER JUDICIÁRIO

- a) Falta de Recursos Humanos;
- b) Ineficácia da cobrança;
- c) Morosidade na solução dos Processos de Execução Fiscal;
- d) Corrupção.

Dos depoimentos, publicações e estudos extrai-se, resumidamente sobre cada item, o que se segue:

#### 2.2.4 - "a" - DEFICIÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) - "O Poder Judiciário também não tem quadros. Então é muito freqüente que os tribunais peçam à Procuradoria que forneça elementos para serviço de xerox de documentos que deveriam fornecer-nos."

Ministro ANTÔNIO BRITTO - O Governo Federal perdeu a condição de freqüentar a Justiça com eficiência. Em São Paulo, para 400 mil ações, grande parte em execução fiscal, há apenas 59 procuradores. Que não contam, até 8 meses atrás, com o auxílio de computadores.

#### 2.2.4 - "b" - INEFICÁCIA DA COBRANÇA

WELLISCH (Receita) - "O Brasil não teria déficit o ano passado e não teria este ano se tivesse tido oportunidade de executar 50% de todas as ações ajuizadas."

#### 2.2.4 - "c" - MOROSIDADE NA SOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL

WELLISCH (Receita) - "O esforço fiscal é anulado pelo Conselho de Contribuintes e pelo Judiciário"

Segundo ele, os processos enviados a juízo levam anos e anos a serem resolvidos.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - A morosidade na solução dos processos na via administrativa é seguida pela morosidade na via judicial e diante disso duvida-se que a mudança no Sistema Tributário possa resolver os problemas da arrecadação, se o Judiciário continuar da mesma maneira.

LUIZ F. KUNZ NETTO - Há várias empresas, do setor de bebidas, processadas, há tanto tempo, sem que nada lhes aconteça. É preciso retirar de circulação os bandidos; não adianta multar e deixá-los soltos. É necessário encontrar meios de retirá-los de circulação, através do CADE, do Ministério da Justiça. O CADE tem condições de fazer isto; ele pode, por lei, até fazer intervenção dentro das empresas. E a denúncia já foi feita em dezembro de 1989.

#### 2.2.4 - "d" - CORRUPÇÃO

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) - Existem outras dificuldades na relação da Procuradoria e, portanto, da Receita, via Procuradoria, com os processos judiciais, diante das grandes empresas e com grandes escritórios de advocacia. Por todo seu instrumental de trabalho, a Procuradoria fica em situação desvantajosa e, embora tenha 182 advogados pelo País inteiro, ela tem instrumental inferior, além de outras dificuldades conhecidas por quem advoga dentro da Justiça brasileira. As vezes, para fazer uma penhora, o oficial de justiça trabalha mais para o penhorado do que para quem exige o penhor. Isso acontece e nesse caso o Poder Público não tem como fazer. Talvez outros escritórios possam fazer outras coisas, não sei, mas o Poder Público não pode fazer o que os outros fazem; e disso resultam, às vezes, grandes diferenças no equilíbrio de forças, com resultados negativos. Exemplifico: manda-se fazer uma penhora, o Oficial vai lá e penhora um livro, um caderno, uma caneta e pronto. Depois, na hora do leilão, não há nada para arrecadar. Isso acontece e não há como exercer

controle, ainda mais com tão pouca gente. E esse tipo de denúncia é difícil de ser feita. Esses problemas que conhecemos, lamentavelmente espalhados na cultura brasileira e que estão localizados também na administração judiciária, sem dúvida nenhuma, acrescidos de outros decorrentes da atual conjuntura nacional.

Em resposta a indagação do Senador MEIRA FILHO, sobre a afirmação de que o Poder-Público não pode fazer o que os outros podem, disse o depoente que se referia aos problemas relacionados com a administração da justiça, tendo observado que os advogados que defendem seus clientes privados podem e até têm verbas para "azeitar a administração", fazer com que os processos andem mais depressa, fazer que o oficial de justiça funcione melhor, fazer com que a penhora recaia exatamente sobre aqueles bens que interessam realmente a quem está pedindo a penhora. E isso o Poder Público não pode fazer, primeiro, porque não dispõe dessa verba e mesmo que dispusesse seria incompatível que assim agisse. Não me passa pela cabeça que o Estado, enfim, os Procuradores, comecem a dar dinheiro para os oficiais que conseguirem isso ou aquilo. Não fica bem! Repugna-me isso! Também acho que não fica bem o advogado fazer isso. Sei que fazem. E posso dizer, em sã consciência, que não gosto da parte processual desse lado. E não faço porque não aprendi, não consigo "enfiar" dinheiro na mão de uma pessoa, não consigo, não faço isso mesmo como advogado privado. Mas sei que fazem isso. E o pior é que todos dizem: você é louco, porque assim não funciona.

### 2.3 - CAUSAS ECONÔMICAS:

Dentre as causas econômicas da evasão destacamos:

2.3.1 - Inflação e Recessão

2.3.2 - Economia Informal

2.3.3 - Evasão de Divisas

2.3.4 - Deturpação da concorrência entre as empresas provocadas pela sonegação.

Dos depoimentos, publicações e estudos extrai-se, resumidamente, sobre cada item, o que se segue:

#### 2.3.1 - INFLAÇÃO E RECESSÃO

WELLISCH (Secretária) - "A inflação provoca uma erosão na arrecadação"

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) - Com relação à INFLAÇÃO declarou a sua impressão de que a demora dos processo - eles são muito demorados - é muito vantajosa para o contribuinte. Depois de muito tempo de vencida a sua obrigação, ele irá tentar o parcelamento, e, conseguindo-o, sairá ganhando. Por isso os contribuintes, embora conscientemente devedores, protelam os pagamentos. A respeito, há estudos mostrando essa vantagem, elaborados por escritórios de advocacia.

Culpou a inflação, que gerou distorções enormes no sistema tributário brasileiro e é um dado que não tem sido levado em conta. A política monetária, por exemplo, e levou os juros nesses últimos dez anos, muitas vezes, a índices de 40, 50 e até 60% ao ano. Então o empresário sobretaxado por alíquotas elevadas, sofrendo intervenções na sua atividade pelos pacotes econômicos, muitas vezes, sendo surpreendido em situações adversas, deixando de recolher seus impostos, deveria pagar uma multa de dez, quinze, no máximo vinte por cento, pois aplicando no mercado financeiro, vai obter 50% a 60%; é uma tentação muito grande para quem está em dificuldades, para quem teve queda em suas vendas; para quem tem obrigações a cumprir e não vê perspectivas de realizar renda necessária na sua atividade produtiva. Esse é um fato, que considero da maior relevância. Cito como exemplo a Lei nº 8.200, aprovada no final do ano passado, que criou distorções enormes. Depois da sua regulamentação, sei de casos de empresas que foram regulados de maneira a pagar alguns bilhões de imposto, e regulados de outra maneira receberiam devolução de alguns bilhões. Isso é consequência do alto índice inflacionário e de mudanças constantes na regulamentação do imposto de renda. Então, o componente inflação, que é o ponto de minha intervenção, levou a Receita Federal a propor legislações que, por sua vez, criaram outras distorções na medida em que essa inflação sobe ou desce. Esse é um ponto que deve ser levado em conta.

Por ocasião do depoimento de TARCÍZIO DINO A MEDEIROS, o Senador acrescentou:

Eu diria que a deterioração da moral e do caráter do povo brasileiro deve-se à inflação. Talvez não se possa atribuir 100% à inflação, mas em grande parte é causada por ela.

ABÍLIO DINIZ – A recessão agravou muito a evasão fiscal nesses últimos dois anos. Nos últimos dois anos a recessão provocou uma diminuição da arrecadação tributária, em relação ao PIB, de 28% para cerca de 20%. A recessão e as dificuldades financeiras decorrentes têm sido tão grandes, nesses últimos anos, que as empresas preferem saldar seus débitos com os bancos e lançar mão de todos os meios para pagar menos impostos. A crise econômica (inflação) leva o consumidor de produtos de supermercado a comprar, inicialmente, o mais barato e depois o absolutamente necessário.

Deputado ROBERTO CAMPOS – O terceiro é o "efeito Tanzi". Tanzi corresponde ao nome de um economista do Fundo Monetário, que estudou longamente o desgaste da receita fiscal, devido à inflação, no período entre a coleta dos impostos e sua disponibilidade final para o beneficiário: Governo Federal, Estadual ou Municipal. Esse desgaste inflacionário pela defasagem entre a coleta e a disponibilidade é chamado de "efeito Tanzi".

Deputado DELFIM NETTO – Em 1984, o Brasil gastava com custeio e pessoal nos três níveis de governo, 8% do PIB. Em 1992, gastou 17% diminuindo, por isso, consideravelmente o investimento. Quando a União diminui seu investimento, todo o sistema produtivo é atingido. Por essa mesma razão, relação direta entre o desempenho da economia e o investimento do Estado, o Presidente Clinton vem fazendo pesados investimentos em energia, em estradas e na adaptação do homem às novas condições sócio-econômicas, originadas da diminuição de oferta de postos de trabalho em atividades tradicionais.

Ministro ANTÔNIO BRITTO – Grande parte da evasão se dá em casos, onde a empresa, devido à recessão e à crise, em algum momento deixou de pagar. A lei exige o pagamento das etapas vencidas e vincendas. Isso e a falta de negociações vinha levando a empresa a perder as condições de retomar o fluxo de pagamento.

OSÍRIS LOPES FILHO – A maior deterioração da arrecadação se devia ao fato de tributação ocorrer num determinado período e o pagamento se estender para meses depois, principalmente na legislação do Imposto de Renda, há muito tempo. No dia em que foi indexado o valor do tributo (na realidade, hoje, o tributo não é pago em cruzeiros reais, mas em UFIR), fez-se a maior reforma tributária deste País, impedindo que a corrosão da inflação funcionasse no sistema tributário. Vive-se, porém, uma situação meio surrealista porque os débitos tributários federais têm um determinado índice de correção, os estaduais, outro, e, finalmente, os municipais, outro. E a competência para fixar e disciplinar o valor da moeda é só do Governo Federal; é uma competência privativa, e não concorrente.

### 2.3.2 – ECONOMIA INFORMAL

JOSÉ RUI GONÇALVES ROSA (Auditor-Fiscal) – no artigo "Evasão Fiscal", publicado na revista TRIBUTAÇÃO – Durante o primeiro semestre de 1989 até meados desse ano ganhou força na imprensa brasileira uma calorada discussão acerca do tamanho da economia não-registrada no País.

Naquela oportunidade, houve quem defendesse que a informalidade chegaria a 50% do PIB oficial e que essa economia subterrânea, que deveria ser acrescida ao PIB normalmente divulgado, é que havia sustentado o suposto aquecimento da atividade econômica de 1988. Alegava-se, na época, que o crescente consumo de energia elétrica, em contraste com o aumento do desemprego, era um forte indicador da expansão da economia informal(11).

Esta questão foi abordada por Cláudio M. Considera, então chefe do Departamento de Contas Nacionais da FIBGE, em artigos na imprensa (12). Além de alinhar argumentos de natureza técnica que se contrapunham àquela proposição, Considera, com respeito à informalidade argumentava:

"É falso afirmar que os dados do PIB calculado pelo IBGE não registram essa parcela da economia: cerca de 13% do PIB de US\$352 bilhões de 1988 referem-se às atividades não-registradas nas fontes estatísticas tradicionais (estrutura do ano-base de 1980). Isso representa US\$46 bilhões, o que equivale aproximadamente ao PIB da Colômbia no mesmo ano."

Ademais, apontava a inadequação do emprego do termo informal para caracterizar a parcela da economia não captada pelos respectivos centros de estatísticas.

Segundo ele, o termo mais apropriado é economia não-registrada, que envolveria tanto o produto gerado pelo setor informal de trabalho, como aquele produzido pelo mercado formalizado mas não comunicado aos organismos de controle como: sonegação fiscal e previdenciária, trabalhadores por conta própria, etc.

Outro ponto levantado pelo articulista, e que de certo modo já era esperado, é que a economia não-registrada mostrava grande variação de um para outro setor, sendo de destacar os setores de Transporte e Construção Civil onde chegava a 3% do PIB setorial.

Certamente, o tamanho da economia não-registrada deveria também variar de acordo com a direção do ciclo econômico. Em períodos de declínio prolongado do produto e aumento do desemprego seria de se esperar um crescimento maior desse tipo de economia. Cláudio Considera, porém, argumenta que apesar das microempresas acompanharem o desempenho da economia a sua participação é insignificante. Segundo ele, embora representem 80% das empresas do País tais respondem por apenas 3% da receita e, em assim sendo, mesmo que houvesse uma explosão informal delas, da ordem de, digamos, 20%, o reflexo disso seria apenas de 0,6% do PIB.

De qualquer modo, ainda que não haja um aumento significativo da informalidade é razoável admitir que pelo menos a sonegação fiscal aumente diante de uma prolongada recessão.

De resto, cabe apontar que a polêmica sobre a quantificação da economia paralela não é privilégio brasileiro. No campo internacional a controvérsia é considerável e sujeita às mais variadas especulações. As estimativas divergem amplamente, independentemente do teor de sofisticação metodológica empregada. Assim, vão desde de 30% a 40% do PNB para a Itália (DeGrazia, 1980) até 1% do PNB para o Japão (Intersocial, 1980), passando por 2% do PNB para a Alemanha (Wirtschaftswoche, 1980), 7,5% do PNB para o Reino Unido (Sir W. Pile) e 4% para os Estados Unidos (Park, 1979)."

JOELMIR BETING – Qual o tamanho da economia informal? Sabe-se que é muito grande. Em certos setores ultrapassa dois terços e em outro chega a 90% do PIB setorial.

### 2.3.3 – EVASÃO DE DIVISAS

JOSE RUI (AFTN, em artigo citado) – A acentuada queda da receita – para a qual, conforme apontada, muito contribuiu o descaso para com os níveis crescentes de evasão fiscal – e o forte crescimento dos dispêndios levaram à necessidade de ajustes na economia, com o objetivo de reduzir o déficit do setor público, uma vez que foram se esgotando as fontes tradicionais de financiamento. A compressão dos gastos com investimentos e o controle dos dispêndios com custo, de forma linear e generalizada, acabou por comprometer a capacidade do Estado em atender satisfatoriamente às necessidades básicas da população, no que se refere aos bens públicos, e de prover o sistema econômico com obras de infra-estrutura, criando gargalos à realização dos investimentos privados. A perda de bem-estar e de crescimento econômico ficaram ainda mais reforçados, uma vez que substancial parcela da receita fiscal evadida teria sido transferida para paraísos fiscais no exterior."

### 2.3.4 – CONCORRÊNCIA ENTRE AS EMPRESAS

TERCIO FERRAZ (PDGN) – Nossos contribuintes muitas vezes não pagam imposto porque os seus concorrentes não pagam. Existe gente especializada em mostrar para a empresa como se faz, como é melhor não pagar. "Isso ouvi até de empresários estatais: tenho que fazer isso porque meu concorrente faz também, e, se eu não fizer, vou à falência."

JOSE RUI (AFTN, em artigo citado) – No plano microeconômico, a prática em larga escala e em diferentes graus de evasão fiscal acabou sendo fator determinante na competição entre as empresas, anulando a desejada neutralidade da tributação que deve estar presente em um sistema tributário eficiente. Com efeito, num quadro como este, o poder competitivo da firma no mercado é função, em grande parte, de sua habilidade em evadir-se das obrigações tributárias, com a disputa sendo também definida pela sua capacidade em maximizar a taxa de evasão fiscal e não apenas pelo seu esforço em produzir bens com eficácia e eficiência."

**LUIZ F. KUNZ NETTO** – Estamos denunciando às autoridades federais e estaduais a intensa sonegação que está ocorrendo no setor de bebidas no Estado do Rio Grande do Sul, inviabilizando totalmente o setor. Dez empresas já fecharam, outras arrendaram o estabelecimento e outras estão sendo varridas do mercado consumidor, baseado num violento e criminoso dumping predatório que está sendo patrocinado por intensa sonegação de IPI e ICMS. A empresa sonegadora, ao ser multada, sonega mais ainda para pagar a multa, isto quando paga, porque normalmente não paga. O Senador BENI VERAS informou que as lojas organizadas de confecção sofrem com a concorrência daquela produzida marginalmente no Brás ou por coreanos etc, vendida sem imposto.

**Deputado ROBERTO CAMPOS** – A intensidade da sonegação em São Paulo se explica provavelmente pelo alto nível de atividade econômica num sistema deformado. Se o sistema é deformado, quanto mais intensas as transações, maior o exercício da deformação.

Uma outra coisa que deveria preocupar os paulistas – mas, aparentemente, não os preocupa tanto – é o fato de que o atual sistema fiscal, precisamente por causa da sonegação, introduz elementos de distorção na competição. O empresário brasileiro tem, além das dificuldades habituais de planejamento – ou seja, avaliar os custos dos insumos, misturar os insumos adequadamente – tem que calcular como um insumo o custo da sonegação dos competidores. Se ele sonega menos do que os competidores, está simplesmente perdido – é um complicador adicional na vida empresarial.

Por isso, um sistema como o que foi proposto, um sistema não declaratório objetivo, praticamente insonegável, melhoraria enormemente as condições de competição. Certas indústrias brasileiras, realmente, estão ameaçadas de desaparecer do setor formal, porque é tal o índice de sonegação que, ou marcham para o setor informal ou simplesmente não sobrevivem. Esse aspecto não tem sido muito acentuado: a deterioração do clima competitivo pela facilidade de sonegação dos impostos convencionais.

**OSÍRIS LOPES FILHO** – Nos dias atuais, só pode suportar a carga tributária, efetivamente estabelecida a nível das empresas, as grandes empresas, porque elas têm uma posição oligopolista no mercado e têm condições, portanto, de transferir a carga tributária que lhes é atribuída para os consumidores finais, via mecanismo de preço. Já a pequena e média empresas têm pouquíssimas possibilidades de suportar essa carga tributária, donde se pode concluir que a pequena e a média empresas são as que mais evadem. Por que isso ocorre? Porque ela está em competição. Se o seu concorrente, no mercado, não paga o tributo e ela continua pagando, ela é deslocada do mercado a curtíssimo prazo, considerando-se o nível de inflação em torno de 30%.

Atendendo a questionamento do Senador MAGNO BACELAR, o depoente declarou que o parcelamento de débitos fiscais tem sido muito utilizado para a obtenção de uma certidão de quitação com o Fisco, para a realização de negócios com o Poder Público, mas, na realidade, não tem funcionado a contento. Os parcelamentos feitos pela Receita Federal tiveram, a partir do mês de junho, um incremento de 80%. Ao analisá-los, verificamos que 10% das empresas beneficiadas com essa prática depois param de pagar o parcelamento e modificam seu CPF para que a firma comece a ser desativada, modificam a razão social e abandonam os pagamentos.

A empresa que está em concorrência no mercado, quando deixa de pagar tributos transfere grande parte do benefício da evasão para o consumidor final, via redução de preços. Ela não utiliza a evasão para se capitalizar, porque está enfrentando uma grande concorrência. Se o Fisco não for presente no seu controle, quando eventualmente vier a ser feita uma atuação, dois ou três anos depois de a empresa ter iniciado a prática de não pagar adequadamente o tributo, essa empresa se torna inviável, pela impossibilidade de gerar lucros suficientes para pagar o seu débito tributário. Então, ou ela se deteriora gradativamente ou, a exemplo do que ocorreu com um grande atacadista de Brasília, apropria os recursos da empresa aos seus dirigentes e, quando possível, transforma a razão social da empresa, transferindo os seus estoques para um novo empreendimento. Daí a importância da ação do Fisco a tempo e a hora.

A Receita Federal tem uma tarefa fundamental a ser executada no País, que é a de garantir a lisura na concorrência. Existindo duas empresas, uma cumpridora do seu dever tributário e outra que não paga o tributo, concorrendo no mercado, a médio prazo a boa pagadora vai sair do mercado. É dever da Receita Federal ser eficiente para garantir que a boa pagadora não seja prejudicada na concorrência. É um direito do contribuinte bom pagador exigir que a Receita Federal funcione efetivamente. E, ao Estado brasileiro, cumpre fornecer os meios para que ela funcione. Os instrumentos efetivos, contudo, ainda são muito primários e insuficientes.

WEDONE BRESSAN (SRF) - Quando uma parte das empresas começa a sonegar, o processo se alastra de tal forma que, pouco tempo depois, não se pode mais controlá-lo; aliás, já não o controlamos hoje. A sonegação de uma empresa leva outra a ser obrigada a sonegar porque existe a concorrência; ou ela sonega ou quebra. Este é um mal que se precisa resolver com urgência, porque sua tendência é aumentar.

#### 2.4. - CAUSAS SÓCIO-CULTURAIS

2.4.1 - Falta de educação e consciência tributária, perda da noção de função social do tributo e, conseqüente indiferença da sociedade, inclusive, de empresas governamentais;

2.4.2 - Falta de vontade política para combater a sonegação. Interferência política ou de grupos poderosos da economia, impedindo determinadas fiscalizações;

2.4.3 - Imposição tributária sem um mínimo de consenso da sociedade, (falta de transparência na tributação) aliada à falta de credibilidade do governo e a falta de transparência na aplicação do produto da arrecadação.

Dos depoimentos, publicações e estudos, extrai-se, resumidamente, sobre cada item, o que se segue:

#### 2.4.1 - FALTA DE EDUCAÇÃO E CONSCIÊNCIA TRIBUTÁRIA, PERDA DE NOÇÃO DE FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTO E CONSEQÜENTE INDIFERENÇA DA SOCIEDADE, INCLUSIVE, DE EMPRESAS GOVERNAMENTAIS:

WELLISCH (SFN) - A legislação complexa e falha no que diz respeito à punibilidade, a elevada carga tributária e sua concentração excessiva sobre determinados segmentos sociais, bem como a má aplicação dos recursos orçamentários e a falta de austeridade nos gastos do Governo contribuem para a formação, ou mesmo deformação, de uma cultura em que se perde a noção da função social do tributo e o evasor é plenamente aceito pela sociedade, infundindo respeito e até admiração.

O Senador JOÃO CALMON durante o depoimento de NELSON PESSUTO, Presidente da UNAFISCO, fez a seguinte observação:

"Acompanhei o Sr. Presidente da UNAFISCO, Nelson Pessuto, na sua objetiva exposição, destacando várias causas da sonegação: incentivos fiscais, má gestão dos recursos arrecadados, elevada carga tributária, morosidade no processo fiscal, sigilo bancário, sigilo fiscal, freqüentes anistias, deficiência da máquina arrecadadora, mas faltou uma causa, que é a principal: a falta de educação.

"Se o nosso povo fosse educado, se não tivéssemos tão alto nível de analfabetismo, tantas pessoas que não sabem ler, nem escrever, nem contar, o analfabetismo funcional de pessoas que não têm o ensino fundamental completo, com a duração de oito anos - apenas 9% dos brasileiros terminam a escola de 1º grau - a situação, obviamente, seria muito melhor do que a atual. Entre os povos de mais alto índice educacional, a sonegação é muito menor do que em países em desenvolvimento."

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - A sonegação tem basicamente fatores morais, porque o sentimento de impunidade reinante no País na questão fiscal, vamos dizer, a degradação da educação no País, isso leva a um sentimento de não solidariedade e de pouco civismo. A degeneração da moral pública e privada, tudo isso concorre para que os fraudadores soneguem, independente de suas peculiaridades financeiras. Ou seja, está bastante comprovado que, no Brasil, sonegam aqueles que supostamente tenham dificuldades financeiras e aqueles que não têm nenhuma, e simplesmente sonegam para enriquecerem o mais rapidamente possível."

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) - Incluo, entre as causas de sonegação a falta de educação do povo para o pagamento de imposto, problema decorrente de nossa cultura. A propósito, julga intraduzível, entre nós, a expressão inglesa "I am a tax payer". Quando alguém compra alguma coisa, prefere que seja sem noia, por ficar mais barato, sem saber exatamente por quê. E quando sabe que é para não pagar imposto, concorda, embora não se preocupe em

saber quanto de IPI ou de ICMS está sendo sonegado. E não é fácil saber, porque não há visibilidade tributária nos impostos indiretos. Essa falta de visibilidade é um problema sério.

O Sr. Relator, Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, especulou poder a religião católica haver contribuído pela indiferença cultural do nosso povo relativamente ao pagamento de impostos: ajuda muito não ser necessária uma relação direta com Deus ou ter-se o sentimento da responsabilidade moral, que pode ser, enfim, atribuída à Igreja. "Confessa o crime e está perdoado."

Em resposta à observação do Senador JOSÉ EDUARDO VIEIRA, de que não encara a sonegação como questão cultural, "porque o brasileiro é um excelente pagador de suas obrigações", o Procurador Geral da Fazenda reafirmou que a nossa cultura não encara o imposto do mesmo modo que a cultura americana, do mesmo modo como encaramos os deveres para com a comunidade e para com a própria família. E sublinhou que o privado tem uma preponderância para nós sobre o público, por isso que a expressão "I am a tax payer" não tem uma tradução direta em português.

JOSÉ RUI (AFTN, em artigo citado) — Uma Pesquisa empreendida pelo Serviço de Estudos de Atitudes dos Contribuintes do IRS em 1984, para avaliar o comportamento dos contribuintes. As respostas foram analisadas tentando achar um padrão de características similares entre os contribuintes faltosos. As variáveis com alta correlação com o não cumprimento espontâneo das obrigações fiscais eram aquelas associadas aos valores sociais dos contribuintes: aqueles que achavam que fraudar era um comportamento aceitável e aqueles que achavam que a maioria das outras pessoas fraudavam eram os que mais provavelmente fraudariam os seus próprios impostos. Por outro lado, o IRS não encontrou evidência de que as fraudes estariam relacionadas à percepção individual do risco de ser pego por sonegação não mostrou relação com o fato de se o contribuinte havia fraudado ou não: aqueles que acreditavam que o risco de ser pego fraudando era pequeno não eram os mais prováveis de fraudar do que aqueles que achavam que o risco era alto. Outros autores, como Dubin & Wilde, também apontam para a importância de fatores sócio-econômicos em influenciar o cumprimento voluntário da obrigação tributária, como, por exemplo, o aumento do desemprego ou do percentual de declarantes não brancos nas classes de renda média e baixa (9).

Nesta mesma linha, outro indicador comentado por Davidson & Davidson relaciona-se à Suécia. Este país, que no início dos anos 80 tributava em 55% a renda de um trabalhador ganhando US\$10.800, apresentava basicamente a mesma proporção de fraudadores de imposto que os Estados Unidos, cuja alíquota se encontrava em torno de 15% para rendimento similar. A Itália que possuía tributação ainda mais inferior detinha um percentual maior de não cumprimento das obrigações tributárias. Mesmo nos Estados Unidos as diferentes regiões mostravam diferenças significativas de níveis de cumprimento voluntário do dever fiscal. A necessidade de maior atenção às variáveis políticas, sociais e culturais refletem-se nos mais diversos aspectos:

- é de conhecimento, por exemplo, que jovens contribuintes são mais críticos em relação ao governo e à sociedade e, desse modo, mais suscetíveis ao comportamento fraudador;

- estudo realizado no estado de Oregon em 1981 revelou que a fraude fiscal era vista como uma infração ligeiramente superior a dirigir sem licença e muito menos séria do que furtar mercadorias em lojas; e

- em Carolina do Norte sonegar foi considerado um pouco mais séria do que furtar bicicleta.

Todas essas considerações não significam que medidas coercitivas, inclusive aquelas visando o efeito-demonstração, associadas a penalidades fixadas em nível adequado de serem aplicadas, não são importantes para manter um elevado grau de cumprimento voluntário das obrigações tributárias. Esse comportamento, afinal, é também fortemente dependente da equidade percebida no sistema tributário e se as autoridades não se interessam ou são incapazes de detectar e combater a evasão fiscal muito provavelmente aquela voluntariedade irá diminuir (10).

Se o risco de ser pego auditado é baixo, o grau de cumprimento espontâneo do dever fiscal declina. Nos EUA, segundo Davidson & Davidson, de 1976 para 1982, o risco de ser auditado, além de baixo, caiu de 2,59% para 1,55%; sendo acompanhado por um declínio no grau de cumprimento espontâneo da obrigação tributária. Lembram, a propósito, as palavras do Comissário do IRS: "nosso sistema trabalha melhor quando trabalha

automaticamente e desobstruído... atividades coercitivas não alcançam sozinhas níveis aceitáveis de cumprimento fiscal. O nosso sistema é, sobretudo, um sistema de cumprimento voluntário suplementado por medidas coercitivas."

Deputado ROBERTO CAMPOS – O instinto de sonegação, no Brasil, está altamente desenvolvido a ponto de destruir a ética fiscal. É pouco romântico imaginar que se pode resolver o problema com a contratação de novos fiscais, com o aumento da fiscalização, até porque a cultura fiscal, no Brasil, está degradada. Não temos mais agentes do fisco; somente sócios. O problema brasileiro, hoje, não está em melhorar a arrecadação por intensificação da fiscalização, está em adotar impostos que dispensem fiscalização, que a tomem supérflua e desnecessária, como nas propostas dos Deputados Flávio Rocha e Luiz Roberto Ponte.

Deputado LUIZ ROBERTO PONTE – As pessoas só pagam seus tributos quando temem ser apanhadas em flagrante. Não move mais a consciência da necessidade de contribuir com o Estado.

Ministro ANTÔNIO BRITTO – Esta Casa determinou que houvesse parcelamento de todas as dívidas para com a Previdência Social e o perdão, no ato, de 30% delas. Isto vigeu entre 5 de outubro de 1988 e maio ou junho de 89. Todas as Prefeituras se apresentaram, confessaram suas dívidas, receberam o perdão de 30%, parcelaram as dívidas, sem oferecimento de garantias e, a partir do dia seguinte, deixaram de pagá-las. Ao devedor privado não se parcela sem oferecimento de garantia. A devedor público vamos oferecer a possibilidade do uso do Fundo de Participação.

OSÍRIS LOPES FILHO – Mais importante do que a estrita legalidade da matéria tributária é a questão da legitimação do tributo, quer dizer, a adesão da população ao pagamento do tributo. Há duas funções básicas da administração tributária que só podem ser exercidas em relação à exceção: a fiscalização e a cobrança administrativa ou judicial de tributos. Quando o universo de contribuintes, majoritariamente, necessita de fiscalização ou cobrança administrativa ou judicial, o sistema tributário é inviável, porque não há possibilidade nem de controle tecnológico nem de controle humano individualizado em relação a cada contribuinte que se recuse a pagar o tributo ou que pratique infrações. O sistema tributário brasileiro caminhava neste sentido. A Receita Federal está conseguindo inverter esse quadro e tem contado com a adesão da população que demonstra desejar prevaleça no País não só o Estado democrático, mas, também, o Estado do cumprimento da lei.

JOELMIR BETING – A pessoa quando se descobre cidadão, descobre-se contribuinte. Só agora está se dando o despertar do contribuinte no Brasil.

JOELMIR BETING – Finalmente, embora tardiamente, está nascendo, em nosso País, o contribuinte dentro do cidadão, dentro do consumidor, dentro do eleitor.

#### 2.4.2 – FALTA DE VONTADE POLÍTICA PARA COMBATER A SONEGAÇÃO. INTERFERÊNCIA POLÍTICA OU DE GRUPOS PODEROSOS DA ECONOMIA ACOBERTANDO A SONEGAÇÃO

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) – perguntou-se à depoente se há interferências políticas ou econômicas impedindo que sejam fiscalizadas determinadas pessoas ou empresas. Disse ela que a desorganização e falta de autonomia da Receita protegem as pessoas dessas fiscalizações e, na medida em que não se tem parâmetros bem definidos de fiscalização, facilita-se a proteção dessas pessoas. Entretanto, quando alguma autoridade impede um auditor fiscal de dar prosseguimento a determinada fiscalização, ela não escreve isso. Portanto, não há como provar que tais interferências aconteceram. Temos tido conhecimento de que muitos casos aconteceram, mas, dificilmente, com provas.

Não há interesse, por parte da administração, em que se façam fiscalizações no mercado financeiro. Hoje temos como arrecadação proveniente dos impostos devidos pelo mercado financeiro 30% da arrecadação federal. Temos apenas 10 auditores preparados para trabalhar nesse sistema, o que demonstra que a Receita Federal está, realmente, precisando de uma reformulação administrativa.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – Está sendo formada a idéia de que em grande parte a sonegação é desejada, não pelos auditores, mas é desejada porque, sendo tão simples buscar métodos mais objetivos para se medir qual é a sonegação e encontrar mecanismos eficazes de combatê-la, parece haver uma falta de vontade política reiterada. "E quando a falta de vontade política é reiterada, diz ele, sempre há uma conexão com a

...sociedade; não é só o Estado e nem só os partidos; e nem é só o governo, é algo mais complicado."

Ministro ANTÔNIO BRITTO — A Previdência tem, historicamente, percorrido, com muito mais facilidade, o caminho do aumento de alíquotas, do que buscar a cobrança de quem deve.

Quanto à evasão fiscal, no que diz respeito à Previdência, posso dizer que não falta legislação para coibi-la. É preciso cumpri-la.

No Governo Federal, nove ministérios, as estatais, sociedades de economia mista, fundações, autarquias, tinham dívidas para com a Previdência Social. As negociações têm sido positivas.

#### 2.4.3 — IMPOSIÇÃO TRIBUTÁRIA SEM UM MÍNIMO DE CONSENSO DA SOCIEDADE, ALIADA À FALTA DE CREDIBILIDADE DO GOVERNO E À FALTA DE VISIBILIDADE NA APLICAÇÃO DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO

WELLISCH (SFN) — Após elencar todos os motivos da deficiência da Receita Federal, WELLISCH, apontou ainda como causa de evasão "a crença de que os recursos arrecadados não se reverterão integralmente em proveito da sociedade, pela má gestão do dinheiro público. Os contribuintes não pagam seus impostos porque se julgam mais capazes para gerenciar os recursos do que o próprio setor público."

Prof. IVES GANDRA — No mundo inteiro a carga tributária é superior à real necessidade do poder público e deveria servir para a prestação de serviços públicos mas, ao longo da história os contribuintes entenderam que apenas uma parcela dessa carga retorna como serviço público, sendo a outra parcela utilizada de forma incorreta em benefício dos próprios detentores do poder.

O tributo é considerado uma norma de rejeição social pois a cidadania sempre procura forma de pagar menos porque não visualiza o retorno em níveis de serviço público na medida em que paga.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) — Faz-se a imposição tributária sem o mínimo consentimento da sociedade e, inclusive, na maioria das vezes, sem conhecimento da Receita Federal.

Esse fato, diz ela, é lamentável porque temos a convicção de que a legislação tributária estaria em melhores condições se fossemos ouvidos, porquanto temos a experiência daqueles que executam.

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) — A falta de visibilidade dos tributos é, causa de evasão, em virtude de sua complexibilidade e multiplicidade que não permitem saber o que se está pagando.

É fundamental, para evitar ou diminuir a sonegação, o governo deverá observar austeridade em seus gastos. "Se o governo não é austero, isso é um convite para a empresa fraudar, tentar escapar de alguma maneira. A própria transparência naquilo que é recolhido me parece fundamental."

Não há visibilidade, para o grande público, da relação gastos-arrecadação. Ele não vê, ou vê com dificuldade, onde vai para o imposto que paga. Não existe transparência no País. O controle é muito difícil para o povo. Isso provoca inibição para o pagamento.

Senador RONAN TITO (Presidente) — Não conheço nenhum país civilizado onde o imposto sobre vendas não seja arrecadado no local de compra. E relatou que, na compra de um simples canivete, cujo preço eram dez dólares, acabou pagando onze, com o acréscimo, visível, do tax. Julga que deveríamos também no Brasil incluir na nota fiscal o valor do imposto incidente sobre a mercadoria, para ciência e consciência do comprador.

ABÍLIO DINIZ — Os últimos acontecimentos que abalaram a Nação, desgastando a credibilidade do governo, fazem com que as pessoas adquiram o direito moral de não pagar seus tributos.

Deputado LUIZ ROBERTO PONTE — Muitos incorrem nesse erro (sonegação) porque entendem ser uma forma de fazer justiça com as próprias mãos, contra um governo inepto e incapaz de gastar bem os recursos que recebe. A sonegação não cria só o

fato de o Governo perder receita. Há um subproduto perverso. Já não fere mais as consciências daqueles que sonégam. Imaginam que, sonegando, deixam de dar ao Governo um dinheiro que eles, sonegadores, certamente aplicariam melhor, pois o converteriam em produção, salário e crescimento.

Deputado DELFIM NETTO – No Brasil, hoje, as pessoas sentem que não vale a pena pagar imposto, porque sabem que o governo desperdiça recursos de maneira espantosa. Para cada dólar investido em educação, o aluno aproveita 30 cents. Em cestas básicas, somente 20 cents chega ao estômago do cidadão. Além disso, se fizermos uma reforma tributária, sem construirmos um mecanismo diferente de elaboração do orçamento, só vamos aumentar as despesas e não vamos solucionar, nunca, o problema fiscal.

Ministro ANTÔNIO BRITTO – Uma sociedade exaurida em sua capacidade de contribuir recusa-se, justificadamente, a examinar a possibilidade de novos tributos.

De 1982 até hoje, as alíquotas cobradas sobre contribuições, em folhas de salários cresceram 60%. No entanto, até recentemente, a arrecadação continuava estável, aos mesmos níveis de 1982. A sociedade brasileira parece ter definido, em matéria de previdência social à revelia do Estado, sua capacidade de contribuição. O Governo pode estabelecer a alíquota que quiser; a contribuição permanece entre 4,5% e 5,5%, do PIB.

JOELMIR BETING – Depois da CPI do Orçamento, a consciência de que a sonegação é uma reação política e não um dever moral, começa, perigosamente, a contaminar as pessoas. Tem gente dizendo isso de cara limpa.

O retorno do imposto tem muito a ver com o valor cobrado. Se eu pago pela saúde, pela segurança etc. e não recebo segurança, saúde, escola, habitação e saneamento, então é muito caro o valor do imposto. Uma alíquota de 1%, sem retorno, já é uma extorsão. Em saúde estamos recebendo em retorno de 50 dólares "per capita". Não há condição!

ALCIDES TÁPIAS (FEBRABAN) – Ante comentário do Senador RONAN TITO de que o nível de arrecadação de fato seria entre nós muito menos do que permitiria a legislação, respondeu o depoente:

Tenho a impressão de que o próprio relatório aborda essa questão de uma maneira muito própria, quando verifica que boa parte das pessoas fazem isso, porque percebem que o dinheiro que pagam com impostos não está sendo bem aplicado. O próprio tamanho do Estado em relação à economia acaba representando uma série de ineficiências e uma série de desperdícios.

A propósito da informação que o Presidente RONAN TITO deu sobre a capacidade de contribuição etc., gostaria somente, sem criar polémica sobre o assunto, de dizer que a Alemanha e a Suécia têm uma situação de compromisso social diferente, onde o próprio Estado sustenta, por exemplo, a saúde pública, a educação, e dá condições aos contribuintes, as quais, nos dias atuais, o Estado brasileiro não pode dar. O nível de contribuição nesses países é maior, porque a retribuição do Estado aos contribuintes e à população é muito maior do que a que temos hoje no Brasil.

Isso acontece na condição social do momento em que estamos vivendo. Na Alemanha e na Suécia, há contribuição porque existe uma contraprestação do Estado em relação aos contribuintes, diferente da contraprestação que existe, por exemplo, aqui no Brasil, onde somos obrigados a pagar a saúde, a pagar boa parte da educação etc., e não temos uma espécie de outros serviços públicos que lá são fornecidos com uma maior eficiência do que aqui. Na verdade, os níveis de participação da receita fiscal no PIB têm que ser comparados também relação a essa reciprocidade ou a essa retribuição de serviços.

## 2.5 – CAUSAS ILÍCITAS

2.5.1 – Infrações à Legislação por parte do contribuinte, pessoa física ou jurídica, muitas vezes com a conivência ou cumplicidade do setor financeiro, do consumidor e até de órgãos do governo:

2.5.2 – Prevaricação e corrupção de administradores dos poderes executivo e judiciário, bem como de agentes do fisco.

2.5.1 – INFRAÇÕES À LEGISLAÇÃO POR PARTE DO CONTRIBUINTE, PESSOA FÍSICA OU JURÍDICA, MUITAS VEZES COM A CONVIVÊNCIA OU CUMPLICIDADE DO SETOR FINANCEIRO, DO CONSUMIDOR E ATÉ DE ÓRGÃOS DO GOVERNO.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) – "Na nossa avaliação, não sei se poderia ser dada uma certa importância, mas há que se registrar que as pessoas que sonegam tributos, sonegam basicamente, por que? Porque têm a quase certeza de que não serão colhidas pela fiscalização, devido a esse quadro caótico de deficiência que colocamos da Receita Federal. Esse é o fundamental. Ele sonega porque os riscos de ele ser pilhado é muito pequeno."

Ministro ANTÔNIO BRITTO – O setor público pode crescer o que quiser, abrir o concurso que quiser contratar quem quiser, mas, num país com 4.900 municípios, será sempre ausente em 2 ou 3 mil municípios. A terceirização da cobrança deve ser discutida.

JOELMIR BETING – Atualmente, a Receita está exigindo explicações a essas 214 mil empresas. O retorno, até a semana passada, não chegou a 45%. Dois terços das explicações falam em prejuízos contábeis.

## 2.5.2 – PREVARICAÇÃO E CORRUPÇÃO DE ADMINISTRADORES DOS PODERES EXECUTIVO E JUDICIÁRIO BEM COMO DE AGENTES DO FISCO.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) – Corrupção não é causa de sonegação, ela decorre da mesma matriz da sonegação. O Sindicato reconhece que há corrupção fiscal dentro da Receita Federal mas em níveis muito pequenos, entretanto, causando grande constrangimento dentro da categoria. Diante disso entendemos ser necessário brigar publicamente contra isso, porque senão a maioria de nós será penalizada. Nunca houve, por parte da Receita, o menor interesse em discutir a corrupção preventivamente, suas causas, verificar a legislação. Sempre que se fala em corrupção no Brasil se diz que foi editada a lei tal que agora impede a corrupção. Corrupção não é problema puramente legal, mas gerencial, é problema de mudança de mentalidade.

A corrupção é uma via de mão dupla. Para se ter um corrupto deve-se ter aquele que corrompe.

Aqueles que mais falam contra a corrupção entre os auditores ou são empresários ou são advogados de grandes grupos empresariais e estes jamais procuraram trabalhar junto ao Congresso Nacional para modificar uma legislação no sentido de simplificar essa legislação, de reduzir a carga tributária e de aumentar o número de contribuintes. Para eles é mais fácil pagar o Auditor Fiscal do que lutar por uma mudança na legislação. Difícil um serviço público honesto, decente, funcionando bem numa sociedade que também não o seja.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) – "Voltando à questão do item corrupção, basicamente, como foi demonstrado, caso a Receita Federal fizesse um planejamento e ficasse determinado que daqui para a frente iríamos fiscalizar todos os contribuintes, pessoa jurídica, sem falar na pessoa física, o que aconteceria?"

No momento em que iniciamos o rodízio, aquele que fiscalizarmos hoje só poderíamos voltar nele daqui a 50 anos. Então, o risco de ele ser pego, como estou afirmando, é muito pequeno.

Sendo um sonegador, ele pode, inclusive, ao ser pilhado pela ação da Receita Federal, tentar ou pensar que pode negociar aquela infração com o agente fiscal. Ele pode tentar que essa infração não seja apontada, ou que seja apontada em menor grau. Essa é uma realidade, está nesse contexto todo.

Entretanto, a corrupção, na nossa avaliação, não existe só nas carreiras fiscais, ela existe em todas as carreiras. Então, ocorrem casos isolados de corrupção.

Na Receita Federal, infelizmente, também temos casos isolados de corrupção; quando identificados, os culpados são imediatamente demitidos a bem do serviço público.

A corrupção, como dizem, é uma via de mão dupla, isto é, tem que haver necessariamente um sujeito ativo e um sujeito passivo para que ela se concretize. Consideramos os dois como infratores e ambos devem ser punidos: o fiscal que porventura tenha aceito a propina e o contribuinte que a tenha oferecido. Os dois devem pagar por essa distorção.

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) – A dificuldade de se saber quais normas estejam em vigor, em virtude do emaranhado em que se encontra a legislação tributária, cria dificuldades e dúvidas tanto para os empresários e seus advogados quanto para os auditores fiscais. E que o saneamento dessas dúvidas provoca, às vezes, desencontros de toda natureza, inclusive de corrupção, cria condições para os dois lados.

Deputado LUIZ ROBERTO PONTE – As deformações éticas e rurais da sonegação acabaram se alastrando a outro hábito. Surge a extorsão praticada pelos fiscais. Já corrompidas em seus conceitos, as pessoas acabam concordando com a extorsão e o processo se alastra, indefinidamente.

### 3. MECANISMOS DA EVASÃO FISCAL

#### 3.1 – Inadimplência intencional:

3.1.1 – Falta de pagamento do débito vencido;

3.1.2 – Falta de recolhimento do imposto retido (crime de apropriação indébita)

#### 3.2 – Omissão documental:

3.2.1 – Falta de emissão de recibo ou nota-fiscal de operação tributada;

3.2.2 – Falta de apresentação de declaração de rendimentos, ou informações;

3.2.3 – Falta de cadastramento;

#### 3.3 – Falsificação documental:

3.3.1 – Emissão de nota fria, nota calçada, meia-sola, etc.

3.3.2 – Escrituração falsa ou incompleta (caixa 2);

3.3.3 – Depósitos ou aplicações em nome de terceiros;

3.3.4 – Utilização de mais de um número de cadastro de pessoal física (CPF) pessoa jurídica (CGC);

3.3.5 – Superfaturamento ou subfaturamento;

3.3.6 – Imputação à pessoa jurídica de despesas de pessoas físicas ligadas.

3.4 – Outros meios

#### 3.1 – INADIMPLÊNCIA INTENCIONAL

##### 3.1.1 – FALTA DE PAGAMENTO DO DÉBITO VENCIDO

OSÍRIS LOPES FILHO – Atendendo a questionamento do Senador MAGNO BACELAR, o depoente declarou que 10% das empresas beneficiárias de parcelamento de débitos fiscais param de pagar as parcelas e modificam a razão social e o CPF, visando à desativação da firma e à constituição de uma nova.

DEONE BRESSAN (SRF) – Em determinadas situações, o contribuinte faz sua contabilidade corretamente: os lançamentos estão certos. Porém, apura 1.000 e paga 10 ou 100. Ao se examinar essa empresa verifica-se que ela está pagando. Esta é uma forma de desviar a atenção do Fisco. E a Receita Federal acaba sendo enganada. Já foram constatados vários casos desse tipo. Há, ainda, situações em que o contribuinte declara tudo certo, mas não faz o pagamento ou recolhimento ao Tesouro Nacional. Aplica o dinheiro em capital de giro, no mercado financeiro ou em alguma outra opção. Ele sabe que a Receita Federal não terá condições de cobrá-lo por, pelo menos, dois anos. Se for acionado pelo Fisco, ainda lhe cabe o recurso ao parcelamento do débito em cinco anos.

##### 3.1.2 – FALTA DE RECOLHIMENTO DO IMPOSTO RETIDO (crime de apropriação indébita)

WELLISCH – Temos tido inclusive casos de apropriação indébita, retenção de Imposto de Renda na Fonte. A empresa não pagou e reteve na fonte, ou seja, descontou do salário do empregado e não pagou. Depois, pediu um parcelamento. As pessoas com mais tempo na Receita Federal disseram-me que, no passado, houve experiência até no sentido de que não adianta formalizar aquele processo, porque o pagamento era entendido como extinção da punibilidade do ponto de vista jurídico.

A meu ver, trata-se de uma situação extremamente delicada. Não podemos aceitá-la. Parece que a legislação recente mudou essa figura. Independentemente do pagamento, permanece a razão de punibilidade. Portanto, independentemente de pagar, é obrigação do Fisco informar ao Ministério Público para que ele tome as providências legais.

### 3.2 – OMISSÃO DOCUMENTAL

#### 3.2.1 – FALTA DE EMISSÃO DE RECIBO OU NOTA FISCAL DE OPERAÇÃO TRIBUTADA

Prof. IVES GANDRA – Os mecanismos de sonegação são utilizados por quem vende sem nota, adultera nota, faz uma nota acompanhar diversas vezes um mesmo tipo de mercadoria, sendo tanto mais fáceis de serem utilizados quanto mais complexa a legislação. Quando se compra determinado bem, para os quais haja valores diferenciados com ou sem imposto, o consumidor prefere pagar menos, não exigindo nota, negociando com o imposto, para obter uma redução de preço. É o caso, também dos profissionais liberais, que negociam seus honorários ao estipular preços diferenciados para fornecer ou não recibo do serviço prestado.

Deputado ROBERTO CAMPOS – O primeiro efeito é o que chamaria de "efeito PF", ou seja, pagamento por fora, como achaques fiscais e sonegação – extremamente abundantes. hoje – nos serviços de profissionais liberais, por exemplo.

Deputado LUIZ ROBERTO PONTE – Quando se transporta combustível, de um estado para outro, não há cobrança de ICMS. No entanto, no interior de um estado há essa cobrança. O que fazem as empresas distribuidoras? Envia uma nota fiscal de um estado para outro, para terem isenção e vendem o produto no estado de origem, com acréscimo do ICMS.

DEONE BRESSAN (SRF) – A falta de emissão da nota fiscal é um fato generalizado, principalmente da média para a pequena e a microempresa. Esse é o problema central, somado ao fato de que muitas empresas são registradas como micro e não o são de fato. Mantém a condição de microempresas pela falta de emissão de nota. Este procedimento é muito comum nos setores de restaurantes, lanchonetes e hotéis, onde o índice de sonegação é muito alto. Não é de 1 para 1, não; é de 1 para 10

#### 3.2.2 – FALTA DE APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÃO DE RENDIMENTOS OU INFORMAÇÕES

ABÍLIO DINIZ – Os impostos que o contribuinte mais sonega são os declaratórios.

#### 3.2.3 – FALTA DE CADASTRAMENTO

### 3.3 – FALSIFICAÇÃO DOCUMENTAL

#### 3.3.1 – EMISSÃO DE NOTA "FRIA", NOTA "CALÇADA", "MEIA-SOLA", ETC.

WELLISCH (SFN) – São diversos casos com situação perfeitamente tipificada de delito – notas calçadas, notas frias, omissão de receita, inúmeros casos".

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) – Para de uma forma genérica, em geral os problemas giram em torno de fraude documental, o mais freqüente. A nota que não existe, uma nota fria, contrato frio; prestação de serviços que não ocorreram e, portanto, a dedução que não deveria ocorrer. Como evitar a fraude documental, é um problema da simplificação da legislação e da redução do número de impostos."

NELSON PÉSSUTO (UNAFISCO) – Na economia formal um dos mais conhecidos é a nota fiscal, que chamamos "fria", ocorre quando se recebe a nota fiscal, mas o serviço não chegou a ser realizado, a mercadoria que consta, não foi destinada àquela empresa. Darei um exemplo clássico. Existem grandes atacadistas de cimento, de ferro, em determinadas localidades, onde as pessoas vão comprar em pinga-pinga, dois sacos de cimento, cinco, sete, e não se dá costumeiramente nota fiscal. Mas, ao final de uma quinzena ou de alguns dias, foi lá vendido um estoque de dois, três mil sacos de cimento. Então, aquela nota que deixou de ser entregue a cada um dos que compraram acaba saindo numa nota só de dois, três mil sacos para uma construtora, para que ela jogue essa nota fiscal grande na sua contabilidade e, com isso, reduza o seu lucro, o seu Imposto de Renda a pagar. A maioria dos mecanismos são esses.

Pega-se uma nota de um serviço que não foi executado e a mercadoria não foi realizada. Na área de consultoria, sabe-se que existe muito isso. Recebe-se uma nota de serviços de consultoria e na verdade essa consultoria não existiu ou pelo menos não existiu daquela monta que consta.

Existem também, as chamadas "notas calçadas"; muito utilizadas para se receber contas do serviço público dos três níveis. A "nota calçada" é o seguinte: a empresa que fez a prestação de serviço ou que vendeu a mercadoria registra na primeira via que vai ao órgão para empenhar e receber, cem milhões de cruzeiros. Então, são pagos os cem milhões. Só que nas vias que ficam no talão de nota, que vão para a contabilidade da empresa, que vão compor o seu rendimento tributável, eliminam-se três zeros. Então, uma nota de cem milhões passa ser uma nota de cem mil cruzeiros. Esse mecanismo da "nota calçada" é utilizado largamente no serviço público.

Há a nota "meia-sola", quer dizer, transporta-se uma quantidade enorme de mercadorias, mas consta apenas 1/3, 1/2 do valor daquelas mercadorias que estão sendo transportadas. Há simplesmente a venda de mercadorias sem a nota fiscal. Até o pagamento dessas notas, para evitar que o Fisco os apanhe, é feito de maneira correta. No caso da "nota meia-sola", um cheque no valor da nota da mercadoria ou a fatura é paga contabilmente à empresa, e o restante é depositado ou pago em dinheiro, por fora, numa conta fria do empresário, de um testa-de-ferro, então, é muito difícil realmente conseguirmos pegar numa empresa o Caixa 2. Sabemos, às vezes, que existe tudo, por isso é que na hora que defendemos o fim do sigilo bancário com a Receita Federal é porque as operações bancárias, por si, ao serem analisadas por nós, ela já nos daria um contingente enorme de sonegadores que poderiam ser trabalhados. Daí então haveria uma facilitação, sem dúvida nenhuma no serviço de auditoria da Receita Federal.

LUIZ F. KUNZ NETTO - As empresas de bebidas se utilizam de todas as fraudes possíveis, como notas frias, talões duplos, notas de compras "frias", para gerar créditos, emitidas por firmas fantasmas ou empresas já desativadas, veridas sem o selo de controle ou a sua reutilização, e, inclusive a utilização de selos de controles falsos (...). A Polícia Federal descobriu uma gráfica fria, que emitia talões frios.

Deputado ROBERTO CAMPOS - O imposto sobre vendas e consignações era altamente sonegável. Introduzimos o Imposto sobre o Valor Adicionado - ICM - e transformamos o IPI também no Imposto sobre o Valor Adicionado antes que a Europa o fizesse. Existiam lá experimentos na França e na Finlândia. Foi enorme ousadia nossa passarmos a esse tipo de imposto que tinha pouca experimentação mundial. Depois o Mercado Comum Europeu adotou como fórmula padrão o VAT - Value Added Tax - imposto sobre o valor adicionado. Hoje podemos abandonar esse imposto, que foi sujeito a inúmeras deturpações, pois já se criou uma tecnologia de evasão desse imposto. São conhecidas as notas frias, as notas a limpo etc. Toma-se necessário, realmente, marchar para sistemas automatizados de coleta de impostos.

O segundo é o "efeito PC", ou "efeito Paulo César", que é a corrupção na intermediação de verbas.

DEONE BRESSAN (SRF) - Um problema seriíssimo que a Receita Federal tem enfrentado é o da emissão de notas frias. Há empresas que montam outras empresas, até mesmo em outros Estados, simplesmente para programarem a emissão de notas frias. A meia nota constitui um caso interessante. As empresas emitem notas fiscais, porém com um valor programado, correspondente a uma pequena parte do valor da transação, 10%, por exemplo.

3.3.2 - ESCRITURAÇÃO FALSA OU INCOMPLETA

3.3.3 - DEPOSITOS OU APLICAÇÕES EM NOME DE TERCEIROS

TARCÍZIO DINOÁ MEDEIROS (Receita) - Após a extinção dos títulos ao portador, no início do Governo Collor, surgiram outros mecanismos de sonegação fiscal, como sucintamente se descreve:

Anteriormente ao ano de 1990, o anonimato fiscal consentido às aplicações nos fundos e títulos ao portador movimentava cerca de 10 bilhões de dólares, que carream ao Tesouro cerca de 1,5 bilhão de dólares. Havia um sutil apelo a uma possível fuga do pagamento devido ao Tesouro, através do Imposto de Renda - Pessoa Física e Jurídica. Os

recursos assim aplicados estavam mais ou menos protegidos da fiscalização e provinham totalmente do "caixa 2" das empresas.

Na medida em que acabou o anonimato, com o Plano Collor I, mas continuaram sendo feitos os pagamentos ilícitos, houve uma necessidade de se emitir documentação para registro na contabilidade dessas empresas, ou para justificar esses pagamentos. Ocorreu, então, um acréscimo considerável na emissão de "notas frias" e, também, o surgimento de "laranjas" e de contas bancárias movimentadas por "fantasmas" no País.

Ainda quando se decretou o fim do anonimato, convém se ver o seguinte: no primeiro momento de surpresa, ficaram retidos, nos diversos fundos, à disposição dos bancos, cerca de 10 bilhões de dólares. Dez bilhões de dólares! Desses 10 bilhões de dólares, hoje, restam, pelo que se lê em relatórios e na imprensa, apenas cerca de 500 milhões de dólares. Houve, então, a possibilidade de as pessoas legalizarem aqueles recursos, ou retirarem os seus fundos, com o pagamento de 25% de Imposto de Renda mais uma taxa de 8% de IOF; senão tivessem feito a inclusão desses valores na sua declaração do Imposto de Renda. Então, havia duas situações: legalizar-se-ia essa participação nos fundos com o pagamento do Imposto de Renda e o IOF, ou se declarava no banco que se havia feito constar aquele valor na declaração de bens.

Chegava-se ao cúmulo de, no primeiro momento, simplesmente a pessoa declarar aos gerentes dos bancos que ele já havia declarado aquele valor ao Imposto de Renda e assim tinham os fundos liberados parcialmente. Ficavam retidos cerca de 47% e o restante eles liberavam. Criou-se então, uma situação antagônica. Quer dizer, no primeiro momento houve esse crescimento de imposto, mas surgiu daí também, como falei, uma tendência à criação de fantasmas, porque uma grande parcela dos possuidores desses recursos em fundos não queriam que se soubessem a sua origem. Então, foi muito comum, por serem fundos ao portador, que os proprietários desses fundos encarregassem terceiros, que hoje chamamos de "laranja", a irem nos bancos pagar o IR e o IOF, ou declarar simplesmente que já tinham declarado os valores ao IR, e, que essas pessoas liberassem os recursos como sendo delas. Como não era mais permitido o anonimato, os verdadeiros titulares reaplicavam esses valores em contas bancárias frias utilizando-se de diversos mecanismos (CPF frio, de terceiros, de "laranjas" etc). A Revista Veja chegou a citar as diversas modalidades dessa fraude tendo, o próprio Presidente mandado o artigo à Receita, para adotar as providências cabíveis.

ALCIDES TÁPIAS (FEBRABAN) – Para resolver a questão das contas fantasmas, contudo, não basta apenas a existência da legislação. Os bancos têm tido muitas dificuldades para confirmar a autenticidade dos documentos de clientes que vêm às suas agências abrir contas. Enquanto não existir um cadastro informatizado que permita a consulta imediata para verificar a autenticidade do documento e conferir seus dados, os bancos se arriscam a receber documentos falsificados. O sistema bancário abre diariamente cerca de 50 mil contas. As poucas consultas que hoje estão sendo feitas por alguns bancos demoram entre 30 e 45 dias para serem respondidas pela Delegacia da Receita Federal. É impossível atender a essa demanda da sociedade com o sistema atual.

### 3.3.4 – UTILIZAÇÃO DE MAIS DE UM NÚMERO DE CADASTRO DE PESSOA FÍSICA (CPF) OU PESSOA JURÍDICA (CGC)

DEONE BRESSAN (SRF) – Hoje existem CGC's já identificados como abertos só para fins de emissão de notas frias, contribuintes que não pagam seus tributos.

### 3.3.5 – SUPERFATURAMENTO OU SUBFATURAMENTO

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) – Quanto à importação, as empresas podem importar produtos sub ou superfaturados. Se se subfatura, por exemplo, um Mercedes Benz custa 200 mil dólares e chega aqui por 20, não é bem o caso, porque no carro, conhece-se bem ou mal o preço, então não poderia ter uma diferença tão grande; mas uma máquina, enfim, quando chega aqui ao território nacional para liberar aquela mercadoria está sujeita a pagamento de IPI, de ICMS, se for o caso. Numa operação em que se está pagando 200 mil dólares acaba-se tributando 20 mil. E o inverso da superfaturada, se se está remetendo os dólares para o exterior, quer dizer, está-se exportando divisa cambial.

E também no caso das exportações, quando elas saem do Brasil subfaturadas, porque na sua contabilidade que vai gerar o Imposto de Renda durante o exercício, quer dizer, um produto que valia 100 foi exportador por 20. Então, logo só 20 vai constituir o seu bolo a ser tributado que, às vezes, é até inferior ao seu próprio custo de produção. Quer dizer, economiza-se tributo interno e acaba a diferença ficando em alguma conta bancária no exterior.

Tem ainda outras, por exemplo, compras de ações, de títulos, de bens, que são feitas por empresas com operações casadas, para posteriormente serem vendidas por testas-de-ferro, para parentes, etc. Você compra um imóvel por um valor até acima do mercado, quer dizer, o beneficiário é a pessoa que se deseja, e vende aquele imóvel amanhã ou depois por um preço bem inferior ao do mercado. Então a empresa é que vai assumir na sua contabilidade os prejuízos que houve. E no caso da pessoa física o mais comum hoje é passar a escritura de um imóvel que vale 200 milhões por 20 ou 30, porque não há nenhum controle; quer dizer, então, que aí você está atendendo a quem vende e a quem compra que, evidentemente, não deve ter um caixa para suportar aquela compra legal e quem vende, não vai pagar o lucro imobiliário que ele poderia ter nessa operação.

### 3.3.6 - IMPUTAÇÃO À PESSOA JURÍDICA DE DESPESAS DE PESSOAS FÍSICAS LIGADAS

WELLISCH (SFN) - O contribuinte sonega por diversos caminhos. Um deles: despesas de pessoas físicas ligadas a empresas, assumidas por pessoa jurídica. Exemplos: alugueis de automóveis, locação de imóveis, despesas de combustível, restaurante, transportes (inclusive jatos) etc.

### 3.4 - OUTROS MEIOS DE EVASÃO FISCAL

Senador ELCIO ALVARES - "Agora, dentro de seu raciocínio, que me parece perfeito, o fato mais grave é quando, realmente, a União é credora de um valor muito elevado, as empresas nesse intercursão desaparecem através de vários expedientes. Expediente de cisão de empresas é um assunto que tem de ser examinado. De repente quando a ação judicial vai ser realizada, constata-se que a empresa não existe mais.

Eu cito o expediente da cisão, que é muito comum. O cidadão deve uma fortuna, faz uma cisão e daí a pouco a empresa continua de uma outra maneira e quando o Fisco vai executar, a União vai executar, já não tem mais nenhum respaldo. Isto é incrível, realmente, neste País há uma irresponsabilidade que tem de ser apurada. Esses cidadãos ficam inteiramente à vontade, continuam com seus outros negócios, se multiplicam em outros negócios e ninguém nunca foi para a cadeia porque fraudou através de maneira, diria, quase que de má-fé absoluta aquele crédito privilegiado do Fisco.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - O nobre Senador tem razão exatamente no que coloca. O expediente da cisão tem sido utilizado para realmente repartir a empresa, e a melhor parte acompanha aqueles que vão permanecer no negócio e a pior fica, exatamente, para responder à execução fiscal da dívida. Além desse expediente existe a dilapidação do patrimônio, quer dizer, a pessoa, sabendo que não vai escapar ao pagamento ao Fisco, se desfaz de seu patrimônio. Podemos citar um caso célebre. Aquela Corretora Mário Tieppo, me parece, que era de São Paulo, tinha bens, tinha tudo no País. Simplesmente ao ser pilhada, ao iniciar o processo de execução, fiscal não possuía mais qualquer bem. Parece-me que se mudou para o Uruguai. Quer dizer, hoje, numa ação de execução de 6, 7, 8 bilhões, a Procuradoria tem meia dúzia de prateleiras velhas que nem compensa fazer o leilão porque vai só gastar muito mais, do que se vai arrecadar.

OSÍRIS LOPES FILHO - Atendendo a questionamento do Senador MAGNO BACELAR, o depoente declarou que, sentindo-se impossibilitado de quitar seus débitos com o Fisco, a empresa tende a simular desativação de suas atividades, modificando sua razão social e seu CPF e transferindo seu acervo para um novo empreendimento.

ALCIDES TAPIAS (FEBRABAN) - Ante a pergunta do Senador JUTAHY MAGALHÃES do que seja "CDB careca", respondeu o depoente que ele teve a sua condenação pública. E mais:

Nós fizemos uma circular - fizemos pela FEBRABAN e fiz questão de assinar - e consideramos, na nossa Comissão de Ética, que este era um procedimento condenável do ponto de vista moral e ético, embora do ponto de vista meramente jurídico ele seja verdadeiro e absolutamente legal. Eu considero que essa operação é uma operação montada com o intuito de diminuir o pagamento de impostos. E digo mais: nós prevenimos a Receita Federal quando pensou em estabelecer essa regra de cobrança de impostos. Nós dissemos: "Não faça esta regra." Por quê? "Porque vão acontecer tais e tais operações." Não obstante, a Receita

decidiu fazer aquela regra, e as operações acabaram surgindo. Na ocasião em que esse assunto foi levantado, eu, publicamente, critiquei operações dessa natureza, que não tinham nenhum espírito concorrencial entre os bancos, ou no utilizar recursos de poupança de clientes como uma operação de intermediação financeira, mas que tinham, única e exclusivamente, o objetivo de diminuir o pagamento de impostos.

São operações que têm significado no volume geral das operações. Eu não sei exatamente quais bancos têm esse procedimento. Tenho noções; a propósito, dadas muito mais pelos clientes do que propriamente pelos bancos. Não acredito que elas tenham significância no contexto geral da arrecadação.

A respeito de questionamento do Senador JUTAHY MAGALHAES sobre operações financeiras reguladas pela carta-circular nº 5, do Banco Central, CC-5, destinadas ao fluxo de recursos oriundos do exterior e de propriedade de não-residentes — o que estaria sendo desvirtuado, pois estaria servindo de instrumento seguro para evasão de verbas, inclusive envolvendo recursos oriundos de atividades ilícitas e mantidas à margem de tributação, respondeu o depoente), dizendo não considerar-se especialista na área de câmbio. A conhecida CC-5 é uma conta feita em moeda brasileira oriunda da venda de moeda estrangeira, sempre para cliente não-residente no País, mas que tem movimentação de recursos aqui. Essa movimentação é feita e é prevista no sentido de permitir a sua volta a partir do momento em que esse cliente deseja repatriar esse dinheiro, e lhe é permitido, então, a compra de divisas aqui, fruto da conversão dos seus cruzeiros reais pela taxa do câmbio do dia.

Todas essas informações são transmitidas via SISBACEN ao Banco Central. O Banco Central tem conhecimento de toda essa movimentação, e eu acredito que ele possa, através do exame das pessoas envolvidas na ida e na volta, ou das pessoas que estão declaradas ali, verificar se há ou não alguma irregularidade.

Eu, pessoalmente, tenho notícias apenas pelos jornais de que alguma irregularidade estaria ocorrendo aí. Também sobre elas existe a obrigação de comunicação, a partir de 10 mil dólares, quando tem que se preencher um formulário especial etc.

#### 4 — MEDIDAS DE COMBATE À EVASÃO FISCAL

Dentro desse título identificaram-se cinco espécies de medidas:

- 4.1. Legais
- 4.2. Administrativas nos Poderes Executivo e Judiciário
- 4.3. Econômicas
- 4.4. Sócio-Culturais
- 4.5. Repressivas
- 4.6. Outras medidas

Sobre tais medidas, de maneira geral, o AFTN JOSÉ RUI GONÇALVES, em artigo já citado, faz o seguinte comentário:

Felizmente, ainda que de forma lenta e gradual, a posição do governo e da sociedade vem-se alterando nos últimos anos, caminhando no sentido de se criar — e com disposição de aplicar — um sistema tributário mais equânime no País. As sucessivas medidas legislativas que reduziram ou eliminaram incentivos fiscais e o tratamento favorecido que até recentemente gozavam os detentores de rendimentos e ganhos de capital; a criação de condições institucionais para se passar a tributar os contribuintes infratores com base nos sinais exteriores de riqueza; a instituição da cautelar fiscal como forma de garantir o crédito tributário; o maior acesso da fiscalização a informações cadastrais do sistema bancário e financeiro; a elaboração de convênios, com os Estados e Municípios visando à troca de informações sobre infrações fiscais e a manifesta vontade de modernizar a administração tributária, inclusive recompondo o seu quadro de auditores-fiscais, são indicadores que denotam um maior interesse na recuperação da credibilidade institucional da ação governamental junto à população e que, sem dúvida, serão de grande valia para a criação de um clima propício ao aumento da voluntariedade no cumprimento da obrigação fiscal.

Sobre o assunto, assim se manifestou o Prof. IVES GANDRA:

Para se enfrentar a evasão fiscal, creio que o caminho é a simplificação, a universalização de base e redução de alíquotas com o que teremos muito mais a arrecadar. Com uma legislação simplificada e com um novo sistema tributário rígido para o futuro, porque o sistema hoje é tão complexo que, muitas vezes, até a sonegação se justifica, e com

esse sistema simplificado e uma anistia para começar vida nova auxiliando a repatriação de recursos hoje mantidos no exterior, talvez conseguíssemos a alavancagem necessária para que o fisco tenha receita, gerando o desenvolvimento e o progresso para o País.

Para essa ampla anistia os recursos teriam que ter aplicação aqui. Então, quantos empresários, com isso, não poderiam voltar a aplicar no País, desde que esse dinheiro ficasse, digamos, três, quatro, ou cinco anos no seu negócio. Estaríamos gerando emprego no Brasil, em vez de estar gerando emprego em Miami, Portugal, onde for."

#### 4.1 - MEDIDAS LEGAIS DE COMBATE À EVASÃO - Aperfeiçoar a legislação tributária.

4.1.1 - Reduzir o número de tributos, simplificar e estabilizar a legislação tributária.

4.1.2 - Rever a legislação que facilite a elisão ou a evasão fiscal e estabelecer critérios mais rigorosos para a concessão de anistia.

4.1.3 - Rever a legislação sobre os sigilos bancário e fiscal, de forma a possibilitar o pleno exercício da fiscalização através de sinais exteriores de riqueza.

4.1.4 - Rever a legislação sobre o processo administrativo fiscal (Decreto nº 70.235/72).

4.1.5 - Rever a legislação sobre infrações e penalidades tributárias.

4.1.6 - Rever as atuais alíquotas e adotar mecanismos que evitem suas constantes elevações.

4.1.7 - Racionalizar as obrigações tributárias principais e acessórias.

4.1.8 - Ampliar o universo de contribuintes e, em consequência, reduzir a carga tributária relativa.

4.1.9 - Promover, quando da edição de normas tributárias, amplo debate com a população visando à aceitação das novas imposições.

Dos depoimentos prestados e dos demais estudos e publicações sobre a matéria, extrai-se, resumidamente, o que se segue:

#### 4.1.1 - REDUZIR O NÚMERO DE TRIBUTOS, SIMPLIFICAR E ESTABILIZAR A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA.

WELLISCH (SFN) - Essa redução poderá desonerar o contribuinte e também simplificar a atuação da Receita Federal na medida em que ela, com um número menor de tributos a acompanhar, terá a sua ação fiscalizadora realizada com maior eficiência.

Acredito, porém, que nenhum país no mundo se arriscou a sustentar toda a despesa pública com um imposto único. Imagino como poderia ficar vulnerável o Estado se o imposto único se apoiasse nas transações financeiras e se, por qualquer razão, os programas de computação não fizessem o seu trabalho direito.

Creio que, a curto prazo, o mais sensato seria fazer uma redução do número de impostos, uma reavaliação entre o que deve ficar como impostos da competência federal, da competência estadual e municipal, respeitada naturalmente as responsabilidades de cada um na realização das despesas: quem deve fazer o que e de quanto precisa para fazer.

Questionado pelo Senador RONAN TITO sobre qual seria o número ideal de tributos, considerando os existentes nos países desenvolvidos, WELLISCH respondeu:

Em relação ao número de tributos, tenho a impressão de que uma vez reduzido esse número, considerando que a tributação resultante atende às necessidades das despesas, deveremos ter (acredito que a maior parte dos países tenha a mesma configuração) alguns tipos de impostos que não são arrecadadores, mas sim impostos necessários à formulação, ao manejo da política econômica. O imposto de importação e de exportação é mais ou menos isso. Quer dizer, não administramos esses impostos para gerar receita, mas sim para evitar a transferência de renda para o exterior.

No que diz respeito aos outros impostos arrecadadores, teríamos que ter uma configuração que se assemelhasse à da maioria dos países, o imposto de renda, que, por mais

complexo que seja, dele não se pode abrir mão pelos seus aspetos de equidade, justiça etc. A nível estadual, parece-me que o correto é ter um tipo de imposto como o imposto de circulação de mercadorias.

Fala-se, na proposta da Comissão de Reforma Tributária, reforma fiscal, em um tipo de IVA, com a cobrança no destino e não na origem. Creio que essa é uma discussão antiga e que interessa muito à questão da redistribuição da renda inter-regional.

O Senador RONAN TITO sugeriu fosse adotada, no Brasil, a sistemática utilizada nos Estados Unidos de se dar o preço da mercadoria sem o imposto, que só é calculado no momento do pagamento. Tal prática, segundo o Senador, é pedagógica porque transforma todas as pessoas, desde o mais pobre, em cidadão e "cidadão é aquele que sabe que contribui e por isso passa a exigir."

WELLISCH — Até onde estou informado, a idéia é exatamente essa. Agora, acho que há uma certa dificuldade no nosso caso. Nos produtos em que se tira a nota fiscal, isso não é problema, e só a nota e o imposto passa a ser calculado por fora, porque, na realidade, infelizmente, o ICM é calculado por dentro, ou seja, quando uma pessoa paga 21% ou 22%, pois o imposto é calculado por dentro, são 17% sobre 83.

Acho que essa é uma providência salutar, muito salutar. Num país onde há uma inflação tão reñitente, quase histórica, é, porém muito difícil. A menos que na nota de caixa saia o preço por dentro e por fora, no tíquete de caixa. Não sei se essas máquinas teriam condição de fazer isso, com essa simplificação.

Nos países em que a inflação é muito baixa, o destaque vem impresso na embalagem do produto. No Brasil, em função da inflação, dessa desgraça que permanece em nosso país, acho que esses procedimentos operacionais simples aqui se tornam complicados. Mas concordo perfeitamente com essa idéia, e a comissão, pelo que sei, trabalha nessa linha. Acho que aquilo é pedagógico, a pessoa sente que está contribuindo e, ao fazê-lo, passa a exigir mais.

Por isso, sou favorável a que se coloque o valor do IVA — Imposto de Valor Agregado — destacado da mercadoria. O comerciante deveria ser obrigado a destacar o valor do imposto ao da mercadoria.

Nessa linha parece que uma trégua, do ponto de vista tributário, é uma necessidade para o País, uma trégua que significa simplificar o sistema tributário. Entendo que ela é necessária até para que se possa aplicar a legislação sem questionamentos. É hora de se buscar uma trégua nesse assunto e tentar, pela via da pacificação, definir o que realmente é devido aos cofres públicos para que se saiba o que pode ser sustentado com os tributos arrecadados. Parece-me que a partir desse momento vai ser possível uma administração tributária, um gerenciamento mais eficiente.

Então, a questão da simplificação e da aceitação pacífica da legislação tributária constituem pontos indispensáveis a uma maior eficiência do gerenciamento tributário e, por conseguinte, do combate à sonegação.

Creio que a ação da Receita Federal jamais seria no sentido de procurar complicar a legislação. Eu, pessoalmente, acho que, quanto menos atos normativos, melhor. Agora, há circunstâncias em que é preciso baixar atos normativos. Baixamos o mínimo possível, mas quando é necessário procuramos fazê-lo da forma mais objetiva e precisa. Mas a questão da legislação tributária é realmente complexa e quando há necessidade de baixar atos normativos, não há como escapar deles.

O imposto de renda é complexo em todo lugar do mundo. Dias atrás, conversava com alguns especialistas, inclusive um técnico da Receita Federal já com larga experiência na questão de acordos internacionais, e ele me dizia que a nossa legislação, perto da norte-americana, é extremamente simplificada. Se olharmos o manual de imposto de renda do sistema americano, veremos que o nosso é de extrema simplicidade; o deles é muito mais complexo. E a questão da pessoa física também. Penso que, como a sociedade brasileira não está habituada, talvez tenha essa repulsa pela questão do imposto de renda. Como a legislação tem mudado com muita frequência, as pessoas se vêem atormentadas por frequentes mudanças na regra da tributação. Uma das coisas que considero importante é estabilizar-se a legislação. Tendo uma legislação estabilizada, as pessoas irão acostumar-se com o mecanismo do imposto de renda, com o ajuste anual e serão menos resistentes à apresentação de suas declarações anuais.

Prof. IVES GÂNDRA — Como reduzir a sonegação? Fazendo um sistema simplificado, de fácil controle e de controle sobre o contribuinte, que não vai estar mais estimulado a sonegar, porque as alíquotas são menores e, ao mesmo tempo, sobre aqueles que,

encarregados de fiscalizar, muitas vezes são tentados, pelos altos valores, a se compor com os contribuintes.

Dentro dessa linha, entendo que não é a legislação penal severa que vai obter resultados, mas é uma simplificação racional do sistema, verificando, nos países que simplificaram, qual foi a forma de atuação. Estou convencido de que, no Brasil, o nosso sistema é muito complexo.

O caminho ideal é o que consta no anteprojeto de reforma tributária entregue à CPI, e apresentado há mais de dois anos, tendo a cobertura da FIERGS e do Instituto dos Advogados de São Paulo. A idéia básica contida nesse anteprojeto é a de universalizar o sistema tributário, simplificando-o e racionalizando-o, para permitir uma redução sensível da sonegação, sem a utilização de medidas punitivas para o contribuinte, pois já se demonstrou que tal prática não vem funcionando, principalmente quando a sonegação passa a ser um mecanismo para a sobrevivência. O sistema tributário hoje é irracional, com quase uma centena de tributos, com impostos disfarçados como o FINSOCIAL e o PIS, para exemplificar. Com menos tributos e, além disso, simplificados, seria mais fácil a sua fiscalização e menor a despesa do contribuinte.

O sistema ideal deveria levar em conta apenas os quatro fatos geradores clássicos: um imposto sobre a renda; um imposto sobre a circulação de bens e serviços, no estilo do IVA europeu; um imposto sobre o comércio exterior; e um único imposto sobre a propriedade imobiliária, que é estática. Os bens dinâmicos, automóvel, por exemplo, não deveriam ser tributados pelo IPVA, pois o seu combustível, a gasolina ou álcool, já o é. São dois sistemas de arrecadação, duas leis específicas, duas fiscalizações e duas complexidades para as empresas que possuem frotas.

Dentro dessa linha de raciocínio, deveria existir uma única contribuição social, financiada pelo imposto proposto por Marcos Cinura e Flávio Rocha, pois a Constituição, no art. 195, declara que a seguridade social deve ser financiada por toda a sociedade. Esse imposto seria justo só para o efeito citado, não podendo ser adotado como imposto único, porque complicaria as relações internacionais, os sistemas existentes em todo o mundo. Assim, nada mais justo que um imposto incidente sobre o cheque, pois toda a sociedade está financiando. Ao mesmo tempo, elimina-se a tributação sobre folha de pagamento, sobre lucro de empresa, sobre o faturamento. Por outro lado, não teria efeito inflacionário, pois universalizado, o efeito seria praticamente nenhum, além do mérito de incidir também sobre todas os pagamentos efetuados pelo Poder Público, que não precisaria girar sua dívida, porque diariamente estariam sendo retirados os recursos para efeito de quitar seus débitos com os segurados da previdência. Com 0,4% de alíquota, isto daria em torno de 25 bilhões de dólares, consideradas as transações de 1991. Teríamos um sistema mais racional, de controle rápido e sem possibilidade de sonegação e corrupção, necessitando a máquina administrativa controlar apenas o sistema financeiro.

Aceita a proposta de simplificação do sistema tributário contida no referido anteprojeto e explicitada no livro entregue a essa CPI, restaria definir a partilha dos quatro impostos e uma contribuição entre a União, Estados e Municípios. A nossa proposta indica 40% para a União, 35% para o Estado e 25% para o Município, baseada em análise contida no livro "Democracies" sobre seis federações do mundo: Áustria, Austrália, Alemanha, Canadá, Suíça e Estados Unidos. Esses percentuais, entretanto, teriam que ser examinados em função da realidade brasileira e pelo Congresso nacional. A Federação seria responsável pelos quatro impostos e o Município cobraria o imposto predial, territorial urbano e rural, mas teria que partilhar esse imposto com os Estados e a União. Se os três níveis de governo participassem de tudo, ninguém poderia abrir mão da tributação, porque estaria abrindo mão de algo que não lhe pertence por inteiro.

Por fim, seriam acrescentados três tributos de proteção ao contribuinte, definidos através de lei. A taxa seria só para serviços públicos, eliminado o regime de preço público determinado livremente por qualquer estatal, por exemplo, quando o governo tem o monopólio de qualquer atividade. O mesmo princípio valeria para a taxa judiciária, que seguiria o regime de proteção do contribuinte, ou seja, ser aprovada por lei, no ano anterior à sua vigência, prevenindo correção monetária etc.

O empréstimo compulsório, só em casos de iminência de guerra e calamidade pública, posto em vigor somente através de lei complementar.

A contribuição de melhoria, definindo que o custo do serviço seria o máximo que se poderia cobrar a esse título, para que ela não se confundisse com o imposto porque, hoje, o Governo gasta dez e cobra mil, dizendo que novecentos e noventa se referem à valorização que o serviço público prestado provocou.

Em resumo, com esses quatro impostos, uma contribuição e três tributos especiais de proteção do contribuinte, simplificaríamos o sistema tributário,

universalizariamos a base, possibilitando, dessa forma, o combate mais eficaz à sonegação. O contribuinte gastaria menos e o governo poderia fiscalizar melhor pois toda a sua máquina seria dirigida para um universo mais fácil de ser examinado.

Voltando a comentar a possível instituição da contribuição sobre transações financeiras, o depoente reafirma a necessidade de manter-se a tributação em nível baixo (alíquota máxima de 0,4%) para evitar-se o ocorrido na Argentina que, com o aumento da alíquota, passou a desintermediar as operações financeiras, provocando a demasiada monetarização da economia (pagamento em dólar. "tijolazos" — dinheiro prensado lacrado, etc.). A adoção desse tributo eliminaria vinte contribuições como o PIS, FINSOCIAL, PASEP, FGTS, contribuições previdenciária, social, por exemplo, que atualmente o governo não tem condições de fiscalizar plenamente. Paga quem quiser, quem desejar.

Sobre o assunto, diz o depoente que já trocou idéias com Flávio Rocha, Roberto Campos e Marcos Cintra, tendo a sensação de que retirarão a proposta original da criação de um imposto único, por saberem que ela contém um risco muito grande, principalmente em relação ao MERCOSUL. Em operações internacionais teríamos todos os produtos nacionais tributados, enquanto os produtos estrangeiros que aqui entrassem só teriam a tributação na circulação final.

Discorda da proposta de criação do Imposto sobre o Patrimônio Líquido das empresas, por absurdo, uma vez que teríamos esse imposto ao lado do IR, mantendo uma espécie de IOF que se fala em retirar e depois quer-se manter. Se existe o IR-Fonte no sistema financeiro, por que ter duas incidências sobre a mesma operação? Bastaria um fato gerador clássico a incidir na operação. Crítica, também, na proposta de ajuste fiscal, a manutenção das contribuições de empregado e empregador e a não-retirada das receitas dos Estados e Municípios, ou seja, querem tirar 12 bilhões de dólares através de tributos federais. Isso acarretará mais complicação para o sistema tributário, aumento da carga tributária e da sonegação, gerando mais inadimplência e mais inflação. Vale alertar para o exemplo da redução de alíquota do IRPF, de 55% para 25%, em 1987. A crítica na época foi violenta, ao presumir que haveria uma queda brutal na arrecadação. Porém, nada disso ocorreu, pois uma alíquota mais baixa evitou o aumento da sonegação e não prejudicou a arrecadação. Isso justifica o princípio de que todo sistema tem que ser simples e universal, porque, quando não há uma universalização da base, quando a carga tributária é elevada, cria-se o campo ideal para o trabalho de planejadores, provocando o afastamento de investimentos necessários ao País.

Instado pelo Senador JUTAHY MAGALHÃES a opinar sobre a instituição do imposto sobre grandes fortunas, o depoente manifestou-se contra, por experiência mundial, onde estão em franca decadência, pois desestimular investimentos no próprio País. França e Espanha ainda mantêm, gerando receita de pouca monta e sendo ponto de permanente atrito, de desestímulo para aqueles que possuem bens. Atualmente, já temos o IPTU, o ITR e o de Imposto de Transmissão (causa mortis e inter vivos), além do IPVA, portanto, a maioria dos bens já são tributados. Difícil seria, ainda, caracterizar e valorar o que seria grande fortuna, existindo mais a probabilidade de uma tributação em cascata. Pensando no futuro do País, parece mais lógico trazer capitais externos e repatriar os nacionais, providências que esse tipo de imposto possivelmente inibiria.

Sobre a simplificação da legislação tributária, é possível fazer-se sem alterações constitucionais, como, por exemplo, os regulamentos do ICMS, sem mudar a estrutura constitucional, o mesmo podendo ser feito com o regulamento do IR. Entretanto, para simplificar o sistema com grande impacto, só através de emenda constitucional (eliminar tributos e criar outros).

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) — A tabela do imposto de renda para pessoa física não foi corrigida, enquanto os ativos financeiros e os ganhos de capital o foram. Como é possível fazer isso? Entendo que a resposta cabe muito mais ao Congresso. Quanto a nós, evidentemente, no momento adequado teríamos inúmeras sugestões a apresentar para se fazer uma simplificação dessa legislação.

Senador ELCIO ALVARES — Evidentemente, o texto publicado pelo Congresso é a norma-matriz, mas o Brasil hoje está vivendo mais de regulamentos e portarias do que a da própria norma legal. Tenho, portanto, a impressão de que, independentemente da legislação editada pelo Congresso nacional, seria muito importante que os regulamentos — geralmente os regulamentos dão uma interpretação que servem, praticamente, de norma para a fiscalização — fossem mais rígidos nessa interpretação.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) — Nossa proposta versa sobre diretrizes de reformas tributárias. E um dos primeiros pontos que defendemos é que a reforma tributária se dê na reforma constitucional prevista para 1993. Por que razão? Porque, como disse

anteriormente, os técnicos da Receita federal não são os responsáveis pela legislação. Essa adaptação dos formulários que se torna necessária a cada ano, das normas de execução, das portarias e regulamentos, é decorrente da mudança de legislação que a cada ano, quando não ocorre mais de uma vez por ano, acontece através do encaminhamento do Executivo para o Congresso Nacional. E se analisarmos ao longo do ano, todas as vezes que essas propostas, chamadas propostas de reforma tributária, chegam ao Congresso, em geral, chegam num momento em que o Governo necessita de fazer caixa; elas não chegam para serem uma reforma tributária aprofundada, que possa estabilizar essas normas — concordamos com V. Ex<sup>a</sup> — que também fazem parte do nosso objetivo, do nosso projeto de ter um corpo de leis do Estado.

Esse corpo de leis, complexo como é, favorece a sonegação, a corrupção e, inclusive, os argumentos que são utilizados, como: "Eu não cumpro a lei porque é impossível cumpri-la". A colocação de V. Ex<sup>a</sup> é perfeita na nossa opinião e está de acordo com o que propomos. Portanto, entendemos que uma reforma tributária tem que ser feita com muita consistência, com leis que decorram de um grande acordo social; não leis que sejam impostas, porque não são as leis que transformam os costumes; são os costumes que fazem as leis. V. Ex<sup>a</sup> é jurista, eu não sou; muito mais do que eu, V. Ex<sup>a</sup> sabe disso.

Na medida em que se fazem "reformas tributárias" de acordo com a necessidade do Executivo de fazer caixa, evidentemente, não haverá estabilidade. Caberia, então, uma discussão aprofundada, analisando-se paralelamente a necessidade de o governo fazer caixa, mas não confundindo uma coisa com a outra. Necessidade de fazer caixa é uma coisa, reforma tributária é outra. Na medida em que isso for feito, temos certeza, que, sim, poderemos ter um corpo estável de leis, discutido amplamente; quem sabe, um dia haverá um formulário de imposto de renda que passe de um ano para outro.

Entendo também que se impõe uma restrição para as nossas autoridades que, como disse, mudam com uma constância maior do que seria desejável para o País; deveria haver restrição no sentido de que só pudessem ser editados regulamentos, portarias, normas de execução, dentro de determinados parâmetros.

Quantas vezes deparamo-nos com normas de execução, portarias e regulamentos na fiscalização, contraditórios, conflitantes. Essa legislação não é boa para ninguém; não é boa para o contribuinte; não é boa para o auditor-fiscal, não tem parâmetro; não é boa para o contador da empresa. Entendemos que os parâmetros devem ser mais restritos.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) — Sobre a reforma fiscal, podemos falar com relação ao projeto que está aí, do qual não conhecemos ainda os detalhes mas conhecemos as grandes linhas. Evidentemente, um sistema tributário que busque simplificar tributos nos parece, num primeiro momento, que poderia, de certa forma, combater a sonegação.

Entretanto, se formos analisar a reforma proposta, temos algumas dúvidas que queremos transmitir. Por exemplo, quando se fala na criação do imposto sobre ativos — como foi dito aqui — 3.50.000 empresas, hoje, possuem contabilidade, têm ativos registrados. Ainda não é questão a nível constitucional, mas vai ter que se observar se se vai querer cobrar o imposto sobre ativos de todas as empresas, inclusive das microempresas. Aí seriam 2.100.000. Então teríamos que legislar sobre essa matéria, uma matéria complexa, e as empresas teriam que ter sistemas contábeis confiáveis, para se poder cobrar o imposto. Ao invés de simplificar, talvez possa ser uma medida que venha até criar mais complicações. E ainda mais: um dado que é relevante nessa questão do ativo é que — segundo informações que possuímos — o sistema estatal detém 54% dos ativos hoje conhecidos. Então, o Estado e suas empresas seriam praticamente os maiores contribuintes desse imposto. E o que é mais relevante é que me parece que a Rede Ferroviária Federal é a estatal que possui o maior ativo neste País, sabidamente uma empresa deficitária há muito tempo.

Na questão do IVA, em que se busca agregar o IPI, o ICMS e o ISS, da forma como está colocado, ele vai incidir — parece-me — no destino de consumo da mercadoria. O que, obviamente, vai levar os Estados a criarem verdadeiras barreiras alfandegárias para cuidar desse produto: se realmente ele foi industrializado no Estado e se está sendo efetivamente enviado e vai ser mesmo consumido num outro Estado. Todos os truques podem ser utilizados, quer dizer, tira-se a nota fiscal para um contribuinte de um Estado diferente daquele que não é o seu, e a mercadoria acaba ficando no próprio Estado. Ou ela entra numa fronteira do Estado de São Paulo com Minas Gerais e volta por outra. Enfim, vai naturalmente exigir um controle melhor, hoje, dos Estados.

Há a contribuição sobre transações financeiras. Admite-se que ela possa combater, em parte, a sonegação porque, de certa forma, vai atingir a economia informal.

Entretanto, ela acaba penalizando aqueles contribuintes que já pagam os seus impostos em dia, porque será uma contribuição cumulativa. Talvez fosse possível encontrar uma forma de creditar, para aquele que já paga os seus impostos em dia, aquele valor que lhe é descontado nas transações financeiras, para deduzir da sua própria contribuição pessoal ao INSS ou da própria empresa. Porém, sem um estudo mais aprofundado, é difícil, neste momento, afirmar se esta reforma que está aí colocada vai aumentar a arrecadação tributária, pois não temos ainda dados estatísticos e nem projeções confiáveis. E, de toda mudança no sistema tributário, por mais estatísticas que se façam antes, só se vai poder realmente sentir resultado um ano ou dois depois, porque principalmente quanto ao imposto sobre transação financeira, pode haver uma evasão muito alta.

A pessoa pode passar a exigir, ao vender uma mercadoria, que se façam dois ou três cheques e não depositá-los na sua conta para pagar o seu fornecedor, o empresário. Quer dizer, ela acaba pagando as suas faturas com o cheque do próprio cliente. Num momento de inflação alta, a gente sabe que poucos irão adotar esse sistema de receber um cheque, segurar dois ou três dias na gaveta, para pagar o próprio fornecedor. Mas a medida que esperamos e desejamos que a inflação se estabilize numa taxa muito baixa, isso pode, realmente, acontecer.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (Relator) — Seria uma boa contribuição se a UNAFISCO pudesse, depois, fazer uma análise mais consistente sobre a reforma fiscal, porque eu também tenho muitos temores. Essa observação que V. S<sup>a</sup> fez de que, na prática, o imposto sobre o ativo vai recair sobre o Estado, é verdadeira. E, também, a questão da modificação do ICMS, no caso de São Paulo, haverá uma perda de mais ou menos 14% da receita. Quatorze por cento é algo poderoso, que vai induzir, obviamente, o Estado a tributar de alguma maneira, senão vai ficar desarmado para as suas funções. E nada disso é muito convincente.

V. S<sup>a</sup> tocou num ponto muito importante. Eu tenho visto observações de pessoas que entendem da questão tributária, no sentido de que é muito discutível que haja um aumento efetivo da arrecadação.

Com toda essa encenação que se faz, hoje, no Brasil, de que ou se faz a reforma fiscal, ou o Brasil vai a pique, não se sabe qual é a reforma fiscal, não se tem uma análise efetiva das conseqüências dela e não se tem certeza sobre se existe efetivamente um aumento de arrecadação."

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) — Sobre a proposta tributária elaborada pela Comissão presidida pelo Sr. Ary Oswaldo: As fusões ali previstas, dos impostos sobre serviços com uma parte boa do IPI, vão facilitar: diminuem as exações. A pessoa não vai ter que calcular o ISS, o ICMS, o IPI. E se é feito de uma maneira só, sem poucas normas, o controle se torna mais eficiente. Nessa linha, tenho a impressão de que a reforma fiscal se faz necessária.

Relativamente ao Imposto Único, tenho uma impressão não favorável. Ele provoca distorções, é um imposto com tendência regressiva; acaba sendo um imposto de estrutura ruim e, por outro lado, me parece que a grande virtude que é atribuída a ele está, talvez, na facilitação do controle. Pode-se dizer: não precisaremos mais da Receita, de auditores-fiscais. Tenho a impressão de que não é nem isso que vai acontecer. Não vou jogar nada para cima de ninguém, mas suponhamos que ele seja sobre as transações financeiras. É inevitável que vamos ter que olhar as transações financeiras. A CPI está falando tanto delas; que acontecem à revelia da Receita... O que garante que elas vão ser absolutamente legítimas. É claro que vai ter que haver fiscalização.

Deputado ROBERTO CAMPOS — Dentro do grupo dos exógenos existem basicamente três fórmulas. Uma das fórmulas, a aventada pelo Deputado Flávio Rocha, é a mais radical: o único imposto arrecadatório seria o imposto sobre transações financeiras, o chamado ITF. Haveria outros impostos, mas não de propósito arrecadatório e sim e principalmente de política econômica, que seriam, por exemplo, o IPTU, cujo propósito, em tese, seria disciplinar a ocupação do solo urbano; o ITR, cuja proposta, em tese, seria disciplinar a ocupação do solo rural; e o imposto sobre o comércio exterior, que é essencialmente um instrumento de política econômica.

Uma segunda versão é a do Deputado Renato Johnson que adicionaria ao ITF, imposto sobre transações financeiras, um imposto sobre o vício, que abrangeria cigarros e bebidas, também impostos praticamente não-declaratórios, eles poderiam ser cobrados na fonte de produção.

Finalmente, uma terceira fórmula que está encontrando bastante apoio na Câmara é a fórmula do Deputado Luiz Roberto Ponte, que cria o ITF e também um imposto seletivo sobre grandes produtos e serviços. O imposto seletivo teria três subclasses: a primeira

subclasse é a dos impostos ecológicos, que teriam também uma função útil de desencorajar o desperdício de energia — seria um imposto sobre combustíveis, sobre energia elétrica e sobre veículos.

Estima-se que esses impostos, a rigor, já existem, pagos indiretamente sob forma dos variados tributos que hoje existem; entre tributos e taxas, há 51 imposições. Estima-se que cerca de 11% do PIB já exista embutido nos diferentes impostos. O Deputado propõe que se acresça algo como cerca de 4% do PIB para elevar o rendimento desse imposto a 15%.

A outra subclasse seria o imposto sobre o vício e, finalmente, há um imposto isolado, que é aquele sobre comunicações, que não é bem um imposto ecológico, não é bem um imposto sobre o vício, conquanto eu seja propenso a incluí-lo na categoria do vício, porque seria um imposto sobre a tagarelice.

Dentro da sistemática tradicional, existem várias propostas simplificadoras. A mais interessante é a do ilustre jurista Ives Gandra Martins, que confinaria toda a estrutura fiscal a quatro impostos e uma contribuição social.

Na sistemática Luiz Roberto Ponte, desapareceriam o Imposto de Renda, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias, o Imposto sobre Serviços, ficando apenas os impostos que já indiquei e mais uma contribuição de 10% do empregado para a Previdência Social. A contribuição do empregador também desapareceria, porque seria absorvida no imposto geral.

Nas discussões da Câmara, os exógenos, quer dizer, os que favoreciam os impostos não declaratórios, admitiam algumas fórmulas conciliatórias. Se realmente quisessem manter alguns elementos da atual arquitetura fiscal, pelo menos deviam viabilizar que o imposto sobre transações financeiras simplificasse um segmento da área fiscal. Uma proposta, por exemplo, seria a de que o Imposto sobre Transações Financeiras substituisse os impostos que oneram a contratação da mão-de-obra: FINSOCIAL, PIS, PASEP, contribuição sobre o lucro, contribuição do empregador sobre a folha.

Não seria a fórmula ideal, não seria uma simplificação global, mas pelo menos a área social teria sua estrutura tributária vastamente simplificada. Essa forma de compromisso parecia atraente. O Governo considerou-a durante certo tempo, mas acabou propondo não a substituição dessas contribuições pelo ITF, mas por um novo imposto, que seria a contribuição sobre o valor agregado. Tal contribuição criaria inúmeros problemas burocráticos e transferiria para a tributação da área social toda a tecnologia de sonegação que já foi desenvolvida para o ICMS. Essa proposta, rejeitada na Câmara, acabou substituída pelo ITF, mantidas as contribuições da área social. O Imposto sobre Transações Financeiras passou a ser apenas mais um imposto, o que é deplorável. Gerou uma enorme reação pública — popular e do empresariado — e ainda desmoralizou uma boa idéia. O tiro talvez saia pela culatra, porque o ânimo de sonegar, que dificilmente encontra vazão neste tipo de imposto — voltar-se-á, com maior intensidade, para a sonegação dos impostos tradicionais. É possível, no entanto, que o Governo adquira receita adicional considerável com a arrecadação do IPMF, mas perde a receita dos impostos tradicionais para os quais se dirigirá com mais força e vigor o instinto de sonegação.

Esqueci-me de mencionar, durante a exposição, algumas das outras objeções que se fazem a esta sistemática simplificada no imposto sobre transações financeiras. Não é a desintermediação dos bancos. Falaram muito no perigo da desintermediação. Esse perigo, a meu ver, é muito limitado no Brasil, principalmente pelo fato de não termos moeda manual.

Um cidadão que, para fugir ao imposto de 0,25, 0,50 ou 1%, tire o seu dinheiro do banco, é atacado por dois flagelos: na esquina, o ladrão, que cobra imposto de 100%. Se ele recorrer ao colchão, a inflação lhe tira 30% ao mês. Estamos vinculados, portanto, por bem ou por mal, ao sistema financeiro, que é o único capaz de nos prover a moeda indexada.

Essa situação é bem diferente da situação da Argentina, onde a economia era bem mais monetizada do que no Brasil, e monetizada em dólares, que é um instrumento de troca bem mais interessante do que os habituais papéis-manteiga da América Latina.

Em segundo lugar, o sistema bancário argentino é muito menos desenvolvido: compensação lenta — não havia compensação nacional, agora que estão instalando, a compensação era regional. De modo que o atrativo da moeda eletrônica na Argentina é muito menor. E eles cometeram um erro que agora, me parece, estamos cometendo também, na regulamentação do IPMF, que é o de multiplicar alíquotas e dar isenções. Quando se começa a dar isenções, cria-se uma penca, e a produtividade do imposto diminui muito. Parece-me que na regulamentação que está sendo submetida ao Congresso Nacional pelo Executivo há vinte e oito diferentes isenções. Isso torna o imposto de baixíssima produtividade e quase não vale a pena implantá-lo.

Fala-se, nos Estados Unidos, na introdução do imposto sobre valor adicional. Lá existe o imposto sobre venda no varejo, que tem um grave defeito: a dificuldade de fiscalização é enorme. Mesmo lá, um país de ética fiscal bastante severa e tradição punitiva em matéria fiscal, é ampla a sonegação do imposto de renda. Os que já visitaram Nova York sabem que frequentemente os fornecedores de produtos eletrônicos teriam objeções a que os produtos fossem faturados a partir de New Jersey, e não à partir de Nova York, porque em New Jersey o imposto é menor. É uma forma de sonegação. Muita gente prefere comprar na Flórida, porque, lá, o imposto é mais baixo. Mesmo os residentes em Nova York fazem compras na Flórida para escapar do imposto. É um imposto facilmente sonegável. Acredito que, no Brasil, seria uma tarefa desesperadora tentar dar alguma vigência ao Imposto sobre Vendas a Varejo.

Deputado LUIZ ROBERTO PONTE — Trago para os Senhores Senadores uma nova forma de arrecadação em que todos os tributos são transferidos para o custo dos bens produzidos. Se fosse verdade que o Imposto de Renda não vai para o custo dos bens, que tem um caráter de justiça social, porque é progressivo, pois é o rico quem paga, não iria cogitar de procurar uma forma tributária diversa.

O rico empresário paga muito menos Imposto de Renda, primeiro porque o aumento de sua renda pessoal é reinvestido na empresa, onde não incide o imposto. Segundo, porque o empresário recebe salário indireto na forma de carros, hospedagem, bilhete de viagem etc. coisas que o indivíduo comum tem que pagar para usufruir.

O grande assalariado pouco sofre com esse imposto (IR). Se seu salário é de 40 milhões de cruzeiros, seu empregador entrega a ele 30 milhões e ao Ministro da Fazenda 10 milhões. Se a atividade é a fábrica de fogões, por exemplo, o salário do grande assalariado é embutido no preço do produto. Quem paga o imposto, finalmente, é o sergente de pedreiro, que mora na favela e compra o fogão. Este, sim, sente o peso do imposto.

A sociedade vira mecanismo de pseudo justiça tributária, imaginando que o grande funcionário está pagando, quando, na verdade, o imposto está sendo cobrado do consumidor.

Ora, se todos os impostos estão embutidos nos custos dos bens, por que não tributamos diretamente os bens?

Devemos selecionar bens que sejam de uso, predominante, de pessoas prósperas. Bens que sejam importantes para as pessoas que os consomem, como aqueles ligados ao vício: cigarros e bebidas. Devemos, também, tributar bens escassos ou cuja escassez esteja próxima, como os combustíveis fósseis, e aqueles cujo consumo gera poluição. Devemos, ainda tributar bens de produção cara e que, se forem economizadas, não farão falta à população, como a energia. Desperdiça-se, hoje, 25% a 30% da energia disponível.

O Prof. Marcos Cintra imaginou transferir todos os tributos para um único serviço: o uso bancário. Se ele for oneroso as pessoas procurarão fugir dele reduzindo a intermediação bancária. Além disso, esse tipo de tributo atinge o pobre também. Setenta por cento dos brasileiros não usam o banco diretamente, mas pagarão uma parte nos preços que embutirão esse tributo.

Precisamos chegar a uma carga tributária de 24% do PIB. Como chegar lá?

Há seis utilidades hoje, que praticamente inexisiam há 100 anos, que respondem por 26% do PIB. São elas: energia, combustíveis, comunicações, veículos, cigarros e bebidas. Todas têm importantes peculiaridades: além de atenderem a tudo que buscamos no sistema tributário (justiça tributária), são produzidas em série e oferecem possibilidade de fácil mensuração a nível de produção. Com essa categoria de tributos arrecadaríamos 15% do PIB.

O imposto sobre Operações Financeiras, com alíquota de 0,2%, permitiria uma arrecadação de 4% do PIB. Ninguém vai deixar de usar banco por causa de 0,2%, menos que o valor de um talão de cheques.

Já temos 20% do PIB. Precisamos chegar a 24%. Ora, há dois impostos que têm política econômica: Imposto sobre Comércio Exterior e Imposto sobre Propriedade Imobiliária Urbana e Rural. Os dois responderiam por 1% do PIB.

Esse novo desenho tributário substituiria toda a parafemália tributária, hoje existente.

União, Estados e Municípios deixariam de gastar tudo o que hoje gastam com suas máquinas arrecadadoras. Não haveria anualmente necessidade de novos formulários, e campanhas de esclarecimento sobre Imposto de Renda. Estima-se que esse gasto chegue a 3% do PIB.

Sobre a transmissão, não acho que caiba imposto algum, além de ser um imposto de arrecadação onerosa. O que é mais justo: cobrar de uma viúva um imposto de 40% sobre uma herança que, talvez ela não possa pagar, porque a importância está toda aplicada em bens de produção, ou cobrar de combustível e veículos que a burguesia está se servindo? Seria melhor inviabilizar a produção de uma empresa está funcionando?

Os impostos arrecadados devem pertencer à Federação e não à União, Estados e Municípios.

O Brasil gasta 1 milhão e 400 mil barris/dia de combustível. Se multiplicarmos essa quantia por 365 dias, encontraremos o total de 511 milhões barris/ano. Se eu quiser arrecadar 15 bilhões de dólares, nesse item, devo dividir 15 bilhões de dólares por 511 milhões de barris, o que daria 29 dólares de imposto, por barril. Não há dificuldade de arrecadar.

Deputado DELFIM NETTO – A reforma fiscal é parte do que chamo a mãe de todas as reformas – a reforma administrativa do País. Ao longo dos últimos anos fomos destruindo o Estado que, atualmente, está cego e maneta.

Nesta Casa, nasceu uma interessante proposta de um sistema de impostos não declaratórios. A principal objeção a esse sistema é que ele desconsidera os preços relativos, particularmente, dos insumos universalmente utilizados, o que pode produzir modificações no sistema produtivo. Por outro lado, menor ênfase em impostos declaratórios conduz a um menor processo de fiscalização. Precisamos estudar essa proposta mais profundamente.

A reforma fiscal é fundamental, para que a concorrência justa se possa estabelecer e se possa retirar o máximo proveito do sistema competitivo. Precisamos de uma reforma onde o Imposto de Renda sobre pessoas físicas seja uma peça importante, porque é um mecanismo justo.

Uma reforma tributária eficiente deveria influir, o menos possível, nos preços relativos dos produtos, de tal forma que o mercado pudesse maximizar a produção e depois recolher, do máximo produzido, os recursos básicos necessários à Nação, sem desestimular o trabalho.

O Congresso deverá convidar eminente tributarista para ajuda-lo a produzir um sistema tributário moderno e integrado. Após isso, deveríamos consultar profissionais eminentes de países federativos. O sistema tributário numa federação é extremamente complicado. Precisamos ouvir pessoas que tenham experiência nesse processo, em andamento, por exemplo, na Austrália e no Canadá.

Acho o Imposto de Renda, basicamente, bom. Pode ser bem ou mal aplicado. Deve ser ligeiramente progressivo. Não precisa ser fortemente progressivo. Deve dar ênfase à pessoa física e não inibir a oferta de trabalho, penalizando, exageradamente, quem ganha mais, desestimulando, dessa forma, quem quer aplicar sua energia para que a sociedade progrida.

Ministro ANTÔNIO BRITTO – Uma redução da legislação nos ajudaria muito.

OSÍRIS LOPES FILHO – Atendendo a questionamento do Senador MAGNO BACELAR, o depoente declarou que, com relação à revisão constitucional, o ponto central não é o sistema tributário mas sim a questão do federalismo. É preciso definir que tipo de federalismo o País deseja e quais serão as competências e atribuições de cada um dos entes públicos, determinando-se os recursos para que cumpram suas finalidades. O depoente vê com alguma preocupação as reformas tributárias isoladas, sem que se pense na competência de cada ente e na atribuição dos recursos necessários e suficientes para que desempenhem suas atividades. No Brasil, segmentos importantes da população estão na contramão dos sistemas tributários. Há uma campanha muito grande contra os impostos declaratórios. No mundo inteiro, a tendência é no sentido de que os impostos sejam declaratórios. Não há sistema tributário que possa ser viável sem o que se chama espontaneidade ou voluntariedade do cumprimento do dever tributário. Já se atingiu um grau acentuado de resistência fiscal no Brasil, tendência que a Receita Federal está tentando inverter.

Fala-se em imposto único. Ora, os franceses, no século XVIII, tinham uma frase interessante: "*L'impôt unique, l'impôt inique*", ou seja: "Imposto único, imposto iníquo". É impossível uma base tributária global que contenha em si os princípios da capacidade contributiva, da equidade, da personalização do tributo. Tributar igualmente quem ganha salário mínimo e quem ganha milhões de cruzeiros seria uma iniquidade. Além de tudo, o imposto único efetivo é um atentado ao federalismo. O federalismo fiscal é a atribuição de competência tributária a cada ente, o que se torna inviável com um único imposto.

Uma reforma tributária substancial é traumática na economia. Há ainda hoje uma série de litígios judiciais em relação à reforma da Constituição Federal de 1988, que não foi uma reforma tão profunda, mas, ainda assim, implicou uma gama de discussões no Judiciário

que inviabiliza alguns tributos. O setor bancário privado, inegavelmente aquele que tem tido mais lucro com a inflação, até hoje não paga o PIS/PASEP, na realidade sequer o deposita judicialmente. A reforma pode criar problemas a nível da estrutura econômica do País e resultar em um período de instabilidade em termos de arrecadação. Em vez de se lutar para a mudança a legislação tributária, deve-se fazer cumprir o que existe. Elevar os índices de cumprimento da lei significa uma modificação substancial na realidade.

Atendendo a questionamento do Senador JOÃO CALMON, o depoente declarou que o ponto de vista fundamental; de uma administração tributária, não é só o combate à evasão, mas tratar bem o contribuinte. Para realizar isso, faz-se necessária uma simplificação das obrigações tributárias, uma simplificação da legislação tributária.

JOELMIR BETING – Temos que mudar nosso modelo tributário que, como diz o Prof. Gandra, é um manicômio fiscal para todos, até para a Receita. Temos que simplificar, redistribuindo a carga, rebaixando a alíquota por unidade de contribuição, facilitando a fiscalização e a arrecadação.

Como estamos discutindo uma emergência nacional, entendo que a primeira prioridade, para não dizer única, numa revisão ou emenda constitucional, seria a reforma tributária.

ALCIDES TÁPIAS (FEBRABAN) – Deixei com o Presidente desta Comissão um trabalho elaborado pela FIPE como uma maneira de trazer a nossa cooperação também na discussão dessa matéria, visando, acima de tudo, uma simplificação e uma racionalidade do sistema tributário, a fim de que ele próprio não tivesse a complexidade que tem hoje, facilitando a todos os contribuintes o cumprimento de sua obrigação.

DEONE BRESSAN (SRF) – Atendendo a questionamento do Senador CÉSAR DIAS, o depoente declarou que a redução do número de tributos é necessária mas não suficiente. Não importa se existem dez ou cinco tributos, do estrito ponto de vista do controle da arrecadação. Importa que o Fisco tenha estrutura para acompanhar os cinco tributos a nível de contribuinte. Se não tiver essa estrutura a evasão fiscal vai continuar; a reforma fiscal só iria atingir o contribuinte que paga o imposto, aquele que está acostumado a pagar. Para aquele que está habituado a sonegar, não importa a quantidade de tributos; ele está acostumado a não pagar nada mesmo.

#### 4.1.2 – REVER A LEGISLAÇÃO QUE FACILITA A ELISÃO OU A EVASÃO FISCAL E ESTABELECE CRITÉRIOS MAIS RIGOROSOS PARA A CONCESSÃO DE ANISTIA:

WELLISCH (SFN) – Entendo que precisamos desonerar um pouco a pessoa jurídica, procurar simplificar um pouco onde for possível, mas precisamos evitar que os capitalistas, sócios dessas pessoas jurídicas, tenham privilégios em relação às demais pessoas físicas. Privilégios no sentido de que tenham os seus imóveis, o seu consumo suntuário, os seus quadros, os seus equipamentos domésticos, todos financiados pela pessoa jurídica, desfrutando desse patrimônio e não pagando nada de imposto de renda, porque na hora da declaração de renda aparece uma renda irrisória. Isso não pode eventualmente ser caracterizado como sonegação, mas simplesmente como planejamento tributário, dentro de limites nebulosos em que a lei coloca a questão dos *fringe benefits*.

Prof. IVES GANDRA – Há dois tipos de discussões que estão sendo colocadas em relação à Lei 8.200/91. A primeira, do Procurador-Geral da República, que não obteve a medida liminar da ação direta de inconstitucionalidade, e o fisco não poderia criar uma benesse a favor dos contribuintes, permitindo que eles pudessem ter aquela correção plena do passado nos próximos quatro anos. Então, ele entrou com uma ação direta dizendo que não poderia dar efeito retroativo de um lado, e, de outro lado, não poderia dar uma correção monetária que a lei não dera no passado.

E a outra discussão que está sendo colocada na primeira instância, já com decisões favoráveis em diversos Estados, da Justiça Federal, de que se o Governo reconhece que ele manipulou a correção monetária e a correção monetária não é senão a reposição do valor da inflação, da perda de substância da moeda, se o Governo utilizou a correção monetária plena para a remuneração de praticamente todos os seus títulos etc, se o Governo utilizou nas suas cobranças a correção monetária plena, não teria sentido manter aquela correção monetária manipulada.

Que o Governo fez foi, para e simplesmente, reconhecer um direito que, em julho, já estava sendo reconhecido. Ora: se ele reconhece, ele não pode dizer: "reconheço o direito, mas os Senhores só vão compensar nos próximos quatro anos".

Então, a sensação que eu tenho é que, hoje, em função da Lei nº 8.200, todas as empresas podem entrar em juízo para obter a correção monetária neste momento. Mais do que isso, entendo que a ação direta de inconstitucionalidade do Procurador-Geral da República, que já não obtive liminar, deverá não ser aceita pelo Supremo, porque se ele aceitar, vai aceitar uma tributação sobre uma não-renda, isto é, o Governo recebeu sobre uma não renda, reconhece que a correção monetária deveria ser outra, mas tributou como se fosse receita algo que não era receita, porque era uma mera correção monetária. E o Código Tributário, no art. 43, declara o seguinte: "só a aquisição de disponibilidade econômica", e a jurídica é uma disposição necessariamente econômica, quer dizer, que representa um fluxo, um acréscimo, e que pode ser objeto de receita. Se o Governo tributou uma ficção, que não representou renda, evidentemente, na Lei nº 8.200 eles deram um benefício, que deveriam ter sido dado de imediato, mas que, na prática, por jogarem para quatro anos deverão perder na Justiça, porque as empresas que entrarem vão poder compensar de imediato.

**MARIA IZABEL (SINDIFISCO)** — Respondendo a pergunta sobre as providências necessárias para "que não estendêssemos muito o manto da elisão fiscal, prejudicando sobremaneira a arrecadação:

A primeira coisa que gostaria de colocar é a questão dos incentivos. Entendemos que todos os incentivos devem ser temporários. No Brasil se dá incentivo por quê? Porque num determinado momento a situação econômica do País exige, para o seu crescimento, para que ele entre no mercado internacional ou por outras razões que se incentive determinado setor. Mas os incentivos têm tempo para começar e tempo para acabar.

**ABÍLIO DINIZ** — Devemos priorizar os impostos arrecadados, independentemente de declaração do contribuinte, e evitar, o quanto possível, os que carecem de declaração. O Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira — IPMF, inequivocamente, alarga a base de arrecadação. Por ser provisório, deveria terminar em dezembro de 93, até para obrigar a que se faça uma ampla reforma fiscal.

**Deputado LUIZ ROBERTO PONTE** — Há impostos que ninguém sonega. Uma carteira de cigarros carrega quase 90% do imposto. Não há como sonegar. O mesmo ocorre em relação a outros produtos como a energia elétrica. Na minha visão, com as conquistas tecnológicas eletrônicas, prescinde-se do fiscal para arrecadar.

**Ministro ANTONIO BRITTO** — Há alguns poucos casos onde a lei não bate com a realidade ou a realidade não tem se subordinado a lei. Os clubes de futebol são um exemplo. Com uma atividade sazonal, um custo fixo mensal independente de estar ou não havendo jogos, resultou em dificuldades de pagamento de dívidas liberatórias que foram se acumulando, até a ausência de pagamento. Tivemos que passar a cobrar sobre a renda dos jogos. Para os hospitais acertamos o desconto na fonte. Recebem suas parcelas descontadas do que devem. O setor rural com uma demanda de 8,8 trilhões de cruzeiros por mês e contribuindo com menos de 2% de arrecadação de Previdência, passamos a cobrar sobre a produção comercializada, não sobre a folha de pagamento.

**OSÍRIS LOPES FILHO** — Atendendo a questionamento do Senador JOAO CALMON, o depoente declarou que, numa revisão constitucional, dever-se-ia criar realmente, a figura do orçamento com regras técnicas específicas para o dimensionamento do que a União perde com as renúncias tributárias, coisa que não é muito considerada ao se examinarem as várias reivindicações de redução de alíquotas ou redução de incidência tributária. Há programas generosos em sua concepção, mas que estão totalmente desviados de seus objetivos, como por exemplo, o Programa de Alimentação do Trabalhador. Hoje, em qualquer restaurante da elite, de luxo, podem-se ver dirigentes de empresa pagando refeição com tíquetes. Quer dizer, um programa dirigido ao trabalhador, às pessoas de baixa renda, está beneficiando agora, dirigentes de empresa. É a deturpação total. E, na realidade, esse programa é muito mais benéfico para as pessoas de renda elevada do que para as de baixa renda.

Alguns países da OCDE adotaram a concepção do imposto de renda negativo, o mesmo que o Senador Eduardo Suplicy tenta introduzir no País. Enquanto no imposto de renda positivo paga-se o tributo exatamente por ter renda, no imposto de renda negativo distribui-se renda exatamente à pessoa que não a tem suficiente para pagar o imposto. O que se tem visto, ao longo da história financeira e tributária do País, é que o sistema de subsídio, o sistema de isenção está mais cheio de distorções e afasta-se do objetivo inicial, da eficácia, à medida que o tempo passa. Este sistema deveria ser condenado; é muito mais importante dar dinheiro ao trabalhador, aumentar seu poder aquisitivo para que ele tome suas decisões de gastos; do que ficar com tremendas organizações burocráticas voltadas para a administração dos benefícios fiscais. Avaliação feita pelo Banco Mundial mostrou que, de todos esses programas sociais, apenas 20% atingiram sua finalidade. O restante dos recursos terminou

sendo consumido pela burocracia. A idéia do imposto de renda negativo é muito mais generosa e eficaz do que o sistema de subsídios, de isenções existente no País, porque estes só criam distorções em sua implementação. O programa de distribuição de leite, por exemplo, foi muito mais utilizado do ponto de vista político, com deturpação dos seus objetivos, do que, realmente, em benefício das pessoas de renda mais baixa.

Atendendo a questionamento do Senador ESPERIDIÃO AMIN, o depoente declarou que a Itália tentou, na Constituição de 48, acabar com todos os incentivos tributários e fazê-los via orçamento. É muito mais importante que se eliminem essas renúncias tributárias existentes na técnica do tributo e se dê o dinheiro, claramente, via orçamento, na forma de uma despesa. Estar-se-ia cumprindo o requisito da transparência nos gastos públicos. Não sei, porém, se a cultura brasileira, principalmente a das elites políticas, aceitaria uma mudança tão substancial.

Atendendo a questionamento do Senador JUTAHY MAGALHÃES, o depoente declarou que, entre as diversas formas de evasão tributária, há a evasão facilitada pelo sistema de incentivos existentes no País. Combatê-la é a grande tarefa de revisão das nossas leis.

JOELMIR BETING - Hoje, no mundo todo, a coletoria é o computador. A economia de informação chegou ao sistema tributário, que é compacto, com meia dúzia de impostos preferencialmente não declaratórios, de recolhimento automático. O próprio sistema financeiro se transforma em uma coletoria automática, restando ao governo a fiscalização do processo.

DEONE BRESSAN (SRF) - Atendendo a pergunta do Senador MEIRA FILHO, o depoente questionou o tratamento dado pelo Judiciário à questão da arguição da constitucionalidade do FINSOCIAL e da COFINS. Com relação à parte da decisão que foi favorável aos contribuintes, aqueles que haviam feito depósito judicial do valor do tributo foram autorizados a levantá-los. Empresas que haviam recolhido normalmente aqueles tributos recorrem à Justiça solicitando a compensação, com outros tributos, dos valores efetivamente pagos, e estão obtendo sentenças favoráveis. Os que pagaram, no entender do depoente, não deveriam ter esse direito de compensar, porque o dinheiro dos tributos foi pago pela própria sociedade, no custo da mercadoria vendida. Assim, o contribuinte está pedindo uma compensação de um dinheiro que, na verdade, não é da empresa. Sugere, o depoente, que sejam feitos ajustamentos legislativos, de modo que as discussões de inconstitucionalidade não impedissem o pagamento do tributo. Todos pagariam até à decisão final. Havendo inconstitucionalidade, dali para a frente ninguém mais pagaria, mas não se gerariam direitos sobre as parcelas que foram ou deveriam ser pagas até o momento da decisão final. Dever-se-ia, também, extinguir o instituto do depósito judicial para as questões tributárias. A discussão judicial deveria exigir o pagamento e, não, o depósito.

4.1.3 - REVER A LEGISLAÇÃO SOBRE OS SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL, DE FORMA A POSSIBILITAR O PLENO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO ATRAVÉS DE SINAIS EXTERIORES DE RIQUEZA.

4.1.4 - REVER A LEGISLAÇÃO SOBRE O PROCESSO ADMINISTRATIVO FISCAL (Decreto nº 70.235/72).

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - Estude-se uma nova legislação para o processo administrativo fiscal. Entendemos que muitas fugas desses recursos devem ser eliminadas e quem sabe até como defende o Senador Elcio Alvarès ou o Senador Esperidião Amin, uma caução para se poder recorrer, talvez não na primeira impugnação, mas em nível de Conselho de Contribuintes.

Deputado DELFIM NETTO - Suspeito que não gastamos menos de 3% ou 4% do PIB para recolher 25% do PIB como impostos.

4.1.5 - REVER A LEGISLAÇÃO SOBRE INFRAÇÕES E PENALIDADES TRIBUTÁRIAS

Senador ELCIO ALVARES, em depoimento de WELLISCH (SFN) - Penso que um dos pontos mais graves seria um exame das penalidades para os integrantes da empresa que adotassem expedientes, outros que burlassem a execução, no momento em que ele passasse a ser devedor da União. Isso, através de um procedimento administrativo, teria de haver um procedimento penal paralelo no momento em que a dívida se materializava na fase judicial, fosse inexecutível.

WELLISCH (SFN) – As medidas coercitivas previstas na legislação vigente são frágeis e inadequadas. A realização efetiva do crédito tributário, apesar da instituição da medida cautelar fiscal, que se aplica apenas a casos extremos, é por demais desgastante e morosa, pois o executivo fiscal não funciona com a agilidade e presteza necessárias.

Senador ANTÔNIO MARIZ, em depoimento de MARIA IZABEL (SINDIFISCO) – Eu gostaria de fazer uma pergunta, relativa à legislação vigente, sobre a extinção da punibilidade do crime de sonegação fiscal. O Senador Fernando Henrique Cardoso apresentou um projeto de lei ao Senado, redefinindo o crime de sonegação fiscal. Tive oportunidade de ser o Relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania dessa matéria, e apresentei uma emenda que foi, afinal, derrotada. Essa emenda admitia a extinção da punibilidade somente quando o ressarcimento dos impostos devidos se desse antes da primeira decisão administrativa. Na legislação em vigor, o sonegador pode extinguir a punibilidade do crime de sonegação fiscal, desde que pague os impostos e multas devidas antes da denúncia do Ministério Público. Isso significa que é vantajoso sonegar. O crime se dá quando há dolo, isto é, quando há a consciência e a vontade de praticar o ato. Nessa hipótese, parece-me claro que se deva acrescentar à pena pecuniária puramente administrativa a de privação de liberdade, por se tratar de um crime socialmente muito mais grave do que o furto de um pão.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) – No Sindicato, estamos dispostos a fazer um estudo mais aprofundado da questão da sonegação, inclusive no que se refere às punições. Nesse caso, já propusemos, em mais de uma ocasião, que houvesse a indisponibilidade imediata dos bens assim que fosse lavrado o auto de infração para garantia do pagamento dos tributos.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) – Nós poderíamos sugerir a aprovação de legislação que pudesse, se não acabar, pelo menos, reduzir a impunidade fiscal. Uma legislação mais severa, naturalmente, poderia ajudar nesse sentido.

Penso que um dos pontos mais graves seria um exame das penalidades para os integrantes da empresa que adotassem expedientes outros que burlassem a execução, no momento em que ele passasse a ser devedor da União. Isso, através de um procedimento administrativo, teria de haver um procedimento penal paralelo no momento em que a dívida, se materializada na fase judicial, fosse inexeqüível em razão exatamente dos vários expedientes. Eu cito o expediente da cisão, que é muito comum. O cidadão deve uma fortuna, faz uma cisão e daí a pouco a empresa continua de uma outra maneira e quando o Fisco vai executar, a União vai executar, já não tem mais nenhum respaldo. Isto é incrível, realmente, neste País há uma irresponsabilidade que tem de ser apurada. Esses cidadãos ficam inteiramente à vontade, continuam com seus outros negócios, se multiplicam em outros negócios e ninguém nunca foi para a cadeia porque fraudou através de maneira, diria, quase que de má-fé absoluta aquele crédito privilegiado do Fisco.

Temos defendido neste Congresso, já há algum tempo, a indisponibilidade de bens no instante em que a pessoa é autuada porque entendemos que a indisponibilidade de bens naquele momento não vai trazer prejuízo nenhum ao contribuinte, porque ele vai continuar utilizando a sua máquina, o seu imóvel, o seu caminhão, se ele quiser trocar um caminhão mais velho por um mais novo ele substitui aquela indisponibilidade por outra. Daí o Congresso ter aprovado a Lei n.º 8.397 que institui a medida cautelar no processo administrativo fiscal. Essa medida cautelar veio, de certa forma, nos atender nessa reivindicação da indisponibilidade de bens, só que ela trouxe um complicador, o Fisco só pode requerer a indisponibilidade de bens ainda na fase administrativa, desde que, através da Procuradoria da Fazenda Nacional, consiga provar ao Juiz Federal que o contribuinte está dilapidando seu patrimônio.

Parece-me que, no Tesouro americano há a figura do fiscal que sequestra, arresta bens no momento da imposição do auto de infração. Talvez tivéssemos que estudar alguma coisa mais ou menos próxima disso, sabendo que o contribuinte brasileiro realmente se utiliza de todos esses meios para acabar não pagando o tributo. E, como ninguém pode ser preso por dívida civil, ficamos nesse situação.

TERCIO FERRAZ (PGFN) – Nós precisamos aperfeiçoar a nossa legislação penal fiscal. Como eu disse aqui, ela está ruim, precisa ser modificada e nós não precisamos de penas graves, nós precisamos de penas. Ela é ruim tecnicamente e há penas graves que o juiz acaba não aplicando. Então nós precisamos criar condições para que elas sejam aplicadas. O importante é o caráter exemplar, para que as pessoas percebam que serão punidas. Isso me parece, para modificar essa situação de parafuso, um dado fundamental.

OSIRIS LOPES FILHO – Atendendo a questionamento do Senador JOÃO CALMON, o depoente fez comentários sobre a possibilidade, prevista na legislação do País, de prisão administrativa do depositário infiel. No Direito Civil, há duas possibilidades de prisão

administrativa, não-penal: do devedor de pensões alimentícias e do depositário infiel. No caso deste último, há possibilidade de prisão principalmente na órbita do IPI, de quem, repassando o tributo para o adquirente de um produto industrializado, não recolhe o valor correspondente ao Tesouro Nacional, e no caso do Imposto de Renda retido na fonte, daquelas pessoas que descontam o imposto dos trabalhadores que lhes prestam serviços e não o recolhem ao Tesouro Nacional. Ao tempo dos Governos da Revolução de 1964, previu-se que essa prisão fosse feita pelo Ministro da Fazenda. A nova Constituição, porém, só prevê a hipótese de prisão por ordem judicial ou no caso de flagrante delito. Há, então, certa dúvida se subsiste ainda o instituto da prisão administrativa na órbita do Direito Tributário. O depoente acha que ele subsiste. Em alguns casos, já sob a nova Constituição, a prisão foi decretada com uma pequena mudança qualitativa, em que o Ministro da Fazenda solicita ao juiz que declare a prisão preventiva.

Atendendo a questionamento do Senador ESPERIDIANO AMIN, o depoente declarou que a Receita Federal não tem sido ameaçadora ao buscar o cumprimento da lei tributária. As próprias prisões têm sido solicitadas ao Poder Judiciário por intermédio da Procuradoria-Geral da República, e têm sido determinadas por decisões judiciais.

DEONE BRESSAN (SRF) — Dever-se-ia ter uma legislação mais séria sobre o contribuinte que sonega, que não paga os seus tributos durante um determinado período de tempo. Podem-se estudar formas de se obter essa informação. Pode-se, também, proibir que o contribuinte inidôneo possa operar no mercado, comprando ou vendendo.

#### 4.1.6 -- REVER AS ATUAIS ALÍQUOTAS E ADOTAR MECANISMOS QUE EVITEM SUAS CONSTANTES ELEVAÇÕES

Prof. IVES GANDRA — Entendo que não se pode deixar alíquotas para cada poder tributante definir. Tivemos, recentemente, a decisão do Supremo Tribunal Federal, na semana passada, no caso do IPTU de São Paulo: essa decisão foi porque o Tribunal de São Paulo considerou confiscatório, porque foi estabelecida a alíquota livremente pelo Município.

Como deveria ser? As alíquotas dos quatro impostos seriam estabelecidas pela casa da Federação. Qual é a Casa da Federação? O Senado Federal. O Senado representa os Estados, não representa os Municípios de cada Estado. Hoje, o Senado já tem essa função. Nas alíquotas interestaduais e nas do ICMS, o Senado, pelos incisos IV, V e VI do art. 155, § 2º, da Constituição, é quem estabelece. Só que desta vez estabelecerá para todos, União, Estados e Municípios. Deixaria para lei complementar, e não para a Constituição, regular o nível de participação da União, Estados e Municípios para termos a tranquilidade de algo que seria flexível de acordo com a realidade, e não algo imutável, como está na Constituição atual.

No entanto, a Constituinte aprovou um dispositivo, nas Disposições Transitórias (o art. 34, § 8º) que diz o seguinte: "Se em 60 dias não for promulgada a lei complementar sobre o ICMS, os Secretários de Estado poderão fazer, por convênio, toda a regulamentação de lei complementar."

A lei complementar é algo que só pode ser feito em nível legislativo máximo. Porque a lei complementar explicita a Constituição, quando em nível de normas gerais. Agora, passar para Secretário de Fazenda, que tem a única função de gerar a receita para o Governo e sempre tem uma insuficiência de geração, era pedir para Herodes ser o Presidente da Fundação do Bem-Estar dos Menores, porque é evidente que era a função dele. Então, criaram um convênio, 66/88, extremamente inconstitucional, regulando tudo, quando isso era matéria e passaram a não ser, legisladores complementares e sim regulamenteiros.

O que se tem verificado, internacionalmente, é a tendência de uma predominância para os impostos indiretos, que criam menos impacto, menos problemas, muito menos atrito entre os contribuintes, no fisco moderno, que os impostos pessoais que incidem diretamente sobre aquilo que as pessoas já ganharam — mais ricas ou mais pobres.

Qual é o princípio que eles adotam? Para compensar a injustiça social, que de certa forma o princípio da progressividade compensaria nos impostos diretos, eles estão valorizando o chamado princípio da seletividade, aplicável nos impostos indiretos, onde cada vez mais há uma seletividade de tributação.

Dessa forma, em países onde o sistema fiscal é evoluído, carro de luxo paga muito tributo, carro popular não paga quase nada, alimentação não paga quase nada. Mas bebidas de luxo, alimentação de luxo, como caviar etc., pagam uma tributação maior. Então, o

princípio da seletividade faria dos impostos indiretos, que não cham tanto impacto, o efeito que o princípio da progressividade deveria fazer, e na prática não fez, com relação aos impostos diretos.

Parece-me que o caminho justo é exatamente este. Não vejo, por exemplo, por que razão termos uma alíquota praticamente com pequena diferença entre o carro popular e o carro de luxo. E, mais, em nível de ICMS é a mesma alíquota. Se adotarmos um sistema de um único imposto de circulação de bens e serviço, o carro de luxo tem que ter uma tributação maior. É fácil ter uma tributação maior, porque esse contribuinte pode pagar. O carro popular deveria ter o mínimo de tributação, com o que, automaticamente, estaria gerando mais mercado, mais venda. E a própria multiplicação da performance econômica geraria mais tributos com alíquotas menores.

A sensação que tenho é a de que podemos fazer justiça social através do princípio da seletividade em relação aos impostos indiretos.

Hoje está acontecendo algo interessante. A evolução de 80 para 90, na Comunidade Econômica Européia, no Japão e nos Estados Unidos, tem sido no sentido de uma redução dos impostos diretos e não do aumento dos impostos indiretos.

Por exemplo, nos Estados Unidos, eles chegaram a alíquota de 15 a 28% para a pessoa física e 34% para a pessoa jurídica. Há progressividade para a pessoa física e progressividade para a pessoa jurídica em números elevados.

Toda a Comunidade Econômica Européia, os 12 países que a compõem, reduziram a progressividade sobre os impostos diretos e praticamente eliminaram os impostos sobre o patrimônio. A Suécia, que tem o mais alto imposto incidente sobre a renda de toda Europa, este ano está fazendo uma reforma tributária para fazer essa redução.

JOELMIR BETING — O professor James Mead, prêmio Nobel de 1977, observa que o inteligente é tributar menos sobre mais e não mais sobre menos. Eis a verdadeira sabedoria fiscal.

Numa reforma tributária, temos que pensar em coletoria eletrônica no lugar da burocrática. Temos que lembrar que a empresa, na verdade, não paga impostos. Ela transfere o que recolheu do consumidor. A empresa não é uma pagadora de impostos, é uma coletora.

O Professor Arthur Lafer, da Universidade de Stanford, desenvolveu uma curva que demonstra que, num certo ponto da escala ou do aclave tributário, começa um declive fiscal. Uma unidade a mais de imposto pode resultar em uma unidade a menos de receita.

Confirmando isso, o recente acordo setorial sobre redução do ICMS do carro popular, de 18% para 12% e do IPI de 35% para 27%, fez subir a receita tributária sobre esse tipo de automóvel.

ALCIDES TÁPIAS (FEBRABAN) — Outra razão que também vem sendo colocada é a capacidade de sobrevivência das pessoas frente a uma taxa excessiva em relação ao valor e ao montante de seus negócios. Se tivéssemos uma tributação muito mais realista, muito mais racional, e que indicasse alíquotas de percentuais menores, isso não faria as pessoas ficar tementes do risco de sonegar, pois entenderiam que aquilo, no mínimo, é uma recriminação social frente ao seu concorrente; que sabe como essas coisas acontecem, quem sonega e quem não sonega. Haveria, então, essa recriminação pública no seu meio, na sua comunidade, não permitindo que essas pessoas fossem tentadas a sonegar.

Tenho a impressão de que o problema da sonegação é muito mais social, muito mais profundo do que meramente uma questão operacional do fiscal da receita *versus* contribuinte, como se ambos estivessem permanentemente num ringue, lutando para ver quem ganha.

#### 4.1.7 — RACIONALIZAR AS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS PRINCIPAIS E ACESSÓRIAS:

Prof. IVES GANDRA — Se levarmos em conta que cada princípio constitucional gera uma legislação em nível de lei complementar e lei ordinária e, depois, a legislação infra-ordinária, portarias, resoluções, chegaremos à conclusão que é impossível aos contribuintes as seguirem.

Então, a forma de combater, parece-me que seria muito mais a de procurarmos uma legislação simplificada, segundo a sugestão já apontada quando abordamos o aspecto da simplificação da legislação tributária (conclusão 3.1).

Deputado ROBERTO CAMPOS – Quais são as objeções a uma atitude mais ousada? Uma objeção inicial é o receio de que isso não gere receita suficiente. Não há resposta completamente segura para esse tipo de objeção, porque o sistema não foi experimentado. Mas podem-se fazer simulações, que indicam que seria possível extrair, através da fórmula Flávio Rocha, ou da fórmula Luiz Roberto Ponte, algo em torno de 24% do PIB, que é o que geralmente se objetiva nas reformas fiscais em curso. Na realidade, essa receita seria maior, porque existiria a economia no custo de arrecadação, que é estimado em 3% do PIB, no tocante aos custos da burocracia governamental em todos os seus níveis, e mais ou menos 5% do PIB, no tocante às despesas de obediência das empresas. Para as empresas, a burocracia fiscal e a fiscalidade defensiva, ou seja, os recursos fiscalistas para se defenderem do Fisco, atingem algo em torno de 30% do custo administrativo, o que é simplesmente uma brutalidade.

Essas enormes economias gerariam aquilo que a economia brasileira mais precisa para combater a inflação, que é margem de flexibilidade para um choque da oferta. Diminuiriam para os empresários os custos diretos da contratação da mão-de-obra, diminuiria a burocracia, e isso criaria uma margem de flexibilidade para a diminuição de preços.

#### 4.1.8 – AMPLIAR O UNIVERSO DE CONTRIBUINTES E, EM CONSEQUÊNCIA, REDUZIR A CARGA TRIBUTÁRIA RELATIVA.

WELLISCH (SFN) – Deveríamos ter, através de uma legislação tributária mais adequada, a carga do imposto de renda concentrada na pessoa física e a carga tributária da pessoa jurídica menos acentuada. Porque o imposto de renda deve ser um mecanismo de taxação direta. Ele deve fazer com que aquele que tem renda maior pague mais, não só porque a renda maior com a mesma alíquota já o faria pagar mais, mas se tivermos uma escala progressiva de alíquotas, ele deve ser mais tributado. E deveríamos ter muito menos possibilidade de utilização desse mecanismo de *fringe benefits*, onde a pessoa física, em lugar de se deixar tributar, tem o mesmo consumo suntuário, mas está disfarçada nas contas da pessoa jurídica, o que é extremamente injusto com a pessoa física que não pode usufruir desse benefício.

Vejo a questão dos assalariados vis-à-vis à questão dos administradores de empresa. O assalariado é taxado com extremo rigor e justiça por que taxado na fonte. Aquele que tem uma fonte só praticamente não tem nada a fazer em sua declaração de ajuste anual. Temos duas situações: aquele que desconta na fonte e depois acumula todo o desconto na fonte para fazer uma prestação de contas anual e aqueles demais rentistas, os que têm rendimentos provenientes de outras fontes. Para os que têm rendimentos provenientes de outras fontes ou aquele assalariado que tem imposto de renda retido em mais de uma fonte, a declaração de ajuste no final do ano é indispensável. E ela é complexa, lamentavelmente, porque as situações são complexas.

Creio que se conseguirmos, mediante o projeto de reforma fiscal que está vindo, simplificar a legislação e horizontalizar o universo de contribuintes, acho que seria mais interessante, de forma que onde todos paguem, todos pagarão menos, acho que isso é uma verdade.

Creio que a tributação indireta é a pior possível. Precisamos ter mais a tributação direta. A indireta onera igualmente o rico e o pobre. A tributação correta é a direta, é, até onde sei, a filosofia do grupo que está trabalhando na proposta de reforma tributária. Precisamos concentrar muito mais a tributação na pessoa física e, por aí, procurar fazer o mais possível a justiça fiscal. Precisamos de instrumentos melhores para fazer bem essa justiça fiscal e, particularmente, refiro-me a essa questão da pessoa física que se vale da legislação, das zonas cinzentas na legislação da pessoa jurídica para não ser tributada na pessoa física e jogar todo o seu consumo suntuário na pessoa jurídica. Creio que se deve concentrar a tributação na pessoa física.

Prof. IVES GANDRA – Para se enfrentar a evasão fiscal, creio que o caminho é a simplificação, a universalização da base, que proponho no anteprojeto, e redução de alíquotas com o que teremos muito mais arrecadação com alíquotas menores.

ABÍLIO DINIZ – É fundamental aumentar a arrecadação de maneira inteligente. No Brasil, 60% da contribuição vêm das empresas, atingindo, indiretamente, toda a sociedade. Nos países desenvolvidos, 30% vêm das empresas e 70% originam-se no imposto de renda de ganhos de pessoa física.

• Precisamos elaborar uma reforma fiscal profunda que abranja não apenas receita e despesa, mas também o aspecto social da carga tributária. O sistema tributário brasileiro é extremamente regressivo.

O imposto sobre consumo, existente nos Estados Unidos, por ser declaratório e recolhido no comércio, considerando-se nossa cultura, seria menos eficiente que o imposto sobre valor agregado. Devemos aumentar a base de arrecadação, através de uma ampla reforma tributária de emergência.

Deputado ROBERTO CAMPOS — O segundo tipo de objeção tem a ver com a questão da progressividade. A noção da progressividade, que esteve muito em voga, hoje está sendo seriamente reconsiderada. A progressividade aplica-se, sobretudo, ao caso do Imposto de Renda. Se meditarmos profundamente, verificaremos que há uma profunda injustiça na progressividade. O que é justo é a proporcionalidade: cada um paga de acordo com as suas rendas. A progressividade é uma forma elegante e disfarçada de confisco. Significa que a sociedade diz a certos cidadãos: "porque você foi mais criativo, mais ousado, mais inovador, ou mais sortudo, tem que pagar uma contribuição adicional; assim, parte do seu esforço será entregue ao Governo, presumivelmente porque o Governo é melhor gastador".

Hoje, no mundo, há a consciência de que o Governo, em geral, é mau gastador. Há uma preocupação universal, por exemplo, com a diminuição de abusos assistencialistas e com a privatização, para retirar o Governo de áreas onde sua eficiência é baixa e sua presença desnecessária. Mas o principal problema com a progressividade é que ela afeta negativamente os incentivos. Instaurada a progressividade, haverá a imediata busca de paraísos fiscais e um redobrado esforço de "engenharia fiscal de sonegação".

A justiça fiscal deve ser feita muito mais do lado da despesa. É através da despesa que se pode direcionar o apoio governamental para os setores menos privilegiados da sociedade, abolindo subsídios às classes média e abastada. Um exemplo de incentivo oferecido a essas classes é o subsídio embutido nas nossas reservas de mercado. A justiça social deve ser imputada através do controle da despesa e não com o sacrifício dos incentivos, como se pretende com o princípio da progressividade.

Curiosamente, o Imposto sobre Transações Financeiras, tal como originalmente concebido — não estou falando desse horrível híbrido que agora emergiu da Câmara: o IPMF mais os impostos convencionais — prevê o princípio da proporcionalidade, ou seja, o imposto será proporcional ao volume e ao valor das transações. Como as classes abastadas são as que mais transações financeiras realizam, pagariam proporcionalmente mais impostos. Pode-se dizer que há um certo grau de progressividade embutida, não afetando a estrutura de incentivos. As classes de renda mais elevada são também as classes de maior consumo; pagariam mais por cada transação de consumo. Em consequência, haveria uma progressividade indireta embutida, ou seja, proporcionalidade, que — parece-me é um princípio correto.

Persiste, entretanto, entre nós — Câmara e Senado — uma romântica afeição pelo Imposto de Renda. Trata-se de um imposto perverso, deflagra toda uma engenharia de sonegação, representa uma enorme perda de tempo. Toda a comunidade gasta semanas preparando a declaração do Imposto de Renda, mas medita o ano todo sobre meios, maneiras de evitá-lo. Os únicos que não evitam Imposto de Renda são os assalariados, já descontados na fonte. A classe média e as classes de renda mais alta beneficiam-se de deduções, isenções e usam amplamente os recursos de engenharia fiscal.

OSIRIS LOPES FILHO — Atendendo a questionamento do Senador JOÃO ROCHA, o depoente declarou que tanto nos países desenvolvidos quanto naqueles em vias de desenvolvimento, apenas 5% da renda nacional e 5% do nível de emprego são gerados pelas grandes empresas. Quem realmente gera a renda nacional são as pequenas e médias empresas pela sua quantidade fantástica, e o nível de absorção da mão-de-obra é definido também por elas e, não, pelas grandes empresas. Entre quarenta e duas e quarenta e seis empresas, no Brasil, representam 50% da arrecadação do Imposto de Renda, e cerca de 150 empresas representam 50% da arrecadação do IPI. Isso mostra que há uma concentração fantástica da arrecadação federal, que não corresponde à estrutura e à diversidade da nossa economia. Na realidade, isto está dizendo que a participação relativa seria diferente se as pequenas e médias empresas também pagassem os impostos correspondentes. Essa concentração tão decisiva da arrecadação tributária não reflete a realidade da geração da renda nacional e do emprego, mas apenas a capacidade de as grandes empresas suportarem a carga tributária, posto que a transferem aos adquirentes de seus produtos. A diminuição da carga tributária é, assim, condição *sine qua non* para que a administração tributária encontre meios de cobrar o tributo das pequenas e médias empresas.

Atendendo a questionamento do Senador JUTAHY MAGALHÃES, o depoente declarou que a grande reforma talvez seja a da legislação tributária, principalmente da carga tributária. É preciso aloca-la com dosimetria, levando em consideração as peculiaridades do País. A pequena e a média empresa não têm condições de suportar a carga tributária. Nosso assalariado, que não tem como fugir ao pagamento do tributo, está sendo apenado por uma carga tributária brutal, enquanto as pessoas físicas com possibilidade de pagá-lo, com capacidade contributiva, omitem-se vergonhosamente.

DEONE BRESSAN (SRF) – Atendendo a questionamento do Senador MEIRA FILHO, o depoente declarou que, enquanto o empregado assalariado não dispõe de meios de sonegar, os profissionais liberais, especificamente médicos, dentistas e advogados, têm toda a liberdade para fazê-lo. Em pesquisa realizada pela Receita Federal de São Paulo, verificou-se que a média anual de rendimentos declarados por médicos, na faixa de idade até 30 anos, é de 20.000 UFIR por ano, sendo de 45.000 UFIR por ano, na faixa de idade acima de 30 anos. Entre os dentistas, a média abaixo de 30 anos é de 14.000 UFIR, passando a 20.000 UFIR na faixa de idade acima de 30 anos. Com relação aos advogados, a média é de 18.000 UFIR, para a faixa de idade inferior a 30 anos, e de 43.000 UFIR, para os que têm mais de 30 anos. O menor nível médio de rendimentos anuais declarados, correspondente aos dentistas, é de 14.000 UFIR, valor equivalente a cerca de 7.000 dólares ao ano ou um pouco menos de 600 dólares por mês. O maior nível, associado aos advogados, é de 43.000 UFIR, aproximadamente 20.000 dólares ao ano ou um pouco menos de 1.700 dólares por mês. Além destas médias, ao menos aparentemente muito baixas, deve haver um nível muito elevado de profissionais liberais que não apresentam declaração de rendimentos. Assim, supõe-se que existam, hoje, em São Paulo, 80.000 advogados; deste total, apenas 20.000 apresentaram declaração de rendimentos.

#### 4.1.9 – PROMOVER AMPLO DEBATE COM A POPULAÇÃO ANTES DE QUALQUER MUDANÇA NA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Senador EDUARDO VIEIRA (por ocasião do depoimento de TARCÍZIO DINO) – Eu não teria a preocupação de zerar o déficit público com uma reforma. Se ela for feita com seriedade, não vai ter importância nenhuma se o déficit é mais ou menos um. O importante é que se criem mecanismos que estimulem a todos, a partir daquele momento, a pagarem imposto. Este é o lado positivo da reforma. Se não for assim, é melhor não se fazer reforma nenhuma.

Deputado ROBERTO CAMPOS – O Brasil não curará sua inflação se ficar preocupado unicamente com compressão da demanda, fazendo choques depressivos da demanda. É preciso fazer um choque positivo da oferta, o que poderia ser atingido com uma reforma fiscal desse tipo, suplementada por um programa dinâmico de privatização. E, como já disse, não há solução para saneamento do setor público por vias estritamente fiscais. Uma das reformas mais importantes é a reforma patrimonial. O Governo tem que liquidar as suas dívidas pela venda do patrimônio.

Ministro ANTÔNIO BRITTO – Era preciso trazer de volta ao pagamento quem se colocou fora dessa condição. Com o auxílio do Congresso Nacional, lançamos uma campanha de parcelamento da dívida e conseguimos que 44 mil empresas parcelassem uma dívida de Cr\$ 62 trilhões. O parcelamento não visa a privilegiar quem não quer pagar. Quem tem dívida deve confessá-la para que ela seja parcelada. A facilidade só será mantida para quem permanecer adimplente; caso contrário a dívida volta ao ponto inicial.

#### 4.2 – MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

##### 4.2.1 – REORGANIZAR A RECEITA FEDERAL PARA TORNÁ-LA UM ÓRGÃO EFICIENTE DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA, TENDO EM VISTA:

- a) Assegurar estabilidade à sua administração, de maneira a torná-la infensa a mudanças de governo;
- b) Dotar o órgão de recursos humanos, materiais e tecnológicos, suficientes para que possa cumprir seu papel institucional;
- c) Promover o seu entrosamento sistemático e rotineiro com os demais órgãos que participam do processo;
- d) Dotar a Receita Federal de setor de informática eficiente, próprio ou em parceria com terceiros;

e) Depurar e manter atualizados os cadastros de pessoas físicas e jurídicas (CPF e CGC);

f) Ampliar e intensificar a ação fiscalizadora com base em parâmetros objetivos, eliminando os possíveis entraves à fiscalização;

g) Propor a correção da remuneração dos agentes do fisco, de forma a estimulá-los a dar o máximo de si no cumprimento de suas obrigações;

h) Dar segurança aos agentes do fisco quando, no exercício de suas atribuições, sofrerem ameaças de qualquer natureza;

i) Propor a edição de legislação que preveja a defesa promovida pelo governo, nas ações judiciais intentadas pelos contribuintes contra os agentes do fisco, quando estes atuam no estrito cumprimento de seu dever funcional;

j) Tomar célere e eficaz a cobrança e aplicar rigorosamente as penalidades, de modo a possibilitar efeito-demonstração positivo;

k) Rever o posicionamento do órgão na estrutura do governo federal e, se possível, conceder-lhe maior autonomia de atuação;

#### 4.2.1 - "a" - ASSEGURAR ESTABILIDADE À ADMINISTRAÇÃO DA RECEITA FEDERAL, DE MANEIRA A TORNÁ-LA INFENSA A MUDANÇAS DE GOVERNO.

WELLISCH (SFN) - Como são utilizados os recursos humanos da Receita Federal? Creio que cada gestor usa de acordo com a sua filosofia. Creio, também, que são recursos escassos e dependem muito da forma como o gestor procura direcioná-los.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - Evidentemente, basta nós pararmos para pensar que, na medida em que a designação do hoje Diretor da Receita Federal, dos Superintendentes, dos Delegados são designações que não estão sujeitas a nenhum parâmetro objetivo, não há um plano de carreira estabelecendo que, para ocupar determinada função dentro da Receita Federal, tenha-se que estar lá tantos anos exercendo determinado tipo de atividade, enfim, parâmetros objetivos de determinação. Essas nomeações sempre têm caráter político, não significando que todos os nomeados para aquelas funções sejam pessoas despreparadas. Pode-se ter pessoas extremamente preparadas, ocupando determinados cargos mas, em todos os casos, foram designados porque alguma autoridade, eventualmente, determinou que aquela pessoa é um candidato.

Ora, se se tem um Governo que nomeia o Chefe da Administração Tributária da União e se esse Governo tem poder para nomear e para demitir, ele terá poder também, para interferir na fiscalização.

#### 4.2.1 - "b" - DOTAR A RECEITA FEDERAL DE RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E TECNOLÓGICOS SUFICIENTES PARA QUE POSSA CUMPRIR SEU PAPEL INSTITUCIONAL.

WELLISCH (SFN) - Do ponto de vista do reequipamento, consideramos que a Receita Federal precisa investir pesadamente na reconstrução dos seus sistemas de informatização. O sistema de informática da Receita Federal tem uma arquitetura da década de 70 e, infelizmente, ao longo dos anos, não foram feitos investimentos e esforços de modernização que se faziam necessários. Hoje, temos um sistema defasado no tempo. Precisamos investir pesadamente na informática, na modernização dos sistemas, para que possamos, com mais eficiência, exercer a nossa função na Receita Federal.

A informática é um instrumento indispensável para a administração tributária. A Receita Federal está investindo muito na sua informatização e precisamos que essas regras sejam claramente colocadas, de modo que não tenhamos a recusa por parte do contribuinte de nós dar as informações por meios magnéticos.

O Ministério da Economia tem um centro importante, tem instalações físicas, mas não dispõe de recursos suficientes para treinar o seu pessoal na quantidade e qualidade exigidas para compensar a carência de pessoal com qualidade de gerenciamento.

A recomposição dos quadros de auditores e técnicos de apoio é necessária. Por uma série de circunstâncias que envolvem desde decisões do âmbito da Constituição — das mudanças constitucionais — a aspectos ligados à aposentadoria, houve um grande êxodo nos quadros da Receita Federal. Perdemos em pouco tempo uma quantidade expressiva de profissionais. Muitos deles, técnicos de alta qualidade, estão aqui no Congresso Nacional, já aposentados dos quadros da Receita Federal e trabalhando como consultores, alguns concursados, outros comissionados, no próprio Poder Legislativo.

Naturalmente, estamos todos contribuindo para o melhor desempenho do Governo como um todo, seja no Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário. Porém, esses técnicos fazem falta na Receita Federal, porque são profissionais que estiveram 30 anos em processo de formação e, infelizmente, o sistema de reposição não foi o ideal. É preciso haver uma programação de reposição dos quadros de pessoal. Não se repõe por concurso público, trazendo funcionários, com pouca experiência na função de auditoria; não se consegue repor a experiência acumulada em 20 ou 30 anos dos funcionários da Receita Federal. Então, temos necessidade, mas já estamos trabalhando nessa linha para repor os quadros da Receita Federal.

No início do atual Governo existiam aproximadamente 6.500 Auditores Fiscais e hoje esse número está em torno de 5.500. Além do concurso para nomeação de mais 500, cuja segunda etapa está em andamento.

Parte dos Auditores Fiscais está na fiscalização, outra na aduana e, a última na área administrativa. Creio que o fiscal que está na área aduaneira está fazendo um trabalho de fiscalização como um outro fiscal qualquer, assim como os de campo. Aqueles que estão na administração, muitas vezes estão na área de tributação, na área de normas tributárias, de fiscalização indireta, quer dizer, no preparo dos trabalhos de fiscalização.

A fiscalização tem a ação de campo e a ação de retaguarda. Esses profissionais são iguais aos outros e o fato de estarem atuando na retaguarda não significa que não estejam atuando na sua função específica, na sua função nobre. Se tivéssemos um grande contingente de Auditores Fiscais trabalhando na parte administrativa de protocolo, de processos administrativos, compra de material etc., seria realmente um grave desvio. Mas, até onde eu conheça — já perguntei isso diversas vezes — o contingente de Auditores Fiscais trabalha no assunto nobre da Receita Federal.

Senador JUTAHY MAGALHÃES (Relator) — Talvez seja em relação à quantidade, não tem proporção, quer dizer, quase a metade está em trabalho interno, quando, na realidade, está havendo falta de fiscalização na parte externa. Inclusive na parte aduaneira esse número já não seria suficiente. Nessa parte interna, embora reconheça que o trabalho também é importante, parece-me que há uma distorção em termos numéricos apenas.

WELLISCH (SFN) — Acho que é aparente, nobre Senador, porque das discussões que tive com toda a equipe da Receita Federal — e penso até que os atormento muito por trabalhar sempre em equipe, em discussões, tudo o que é feito na minha administração é feito com uma grande interação com a equipe — os técnicos, os profissionais dos quadros da Receita e a opinião generalizada desses profissionais é de que a distribuição está correta, o Auditor Fiscal não tem que estar somente fiscalizando empresa, ele faz também trabalho interno, de auditoria fiscal.

Não temos duas carreiras, como existem em outras funções, um que seja auditor de campo, que vai diretamente ao domicílio do contribuinte para fazer um levantamento, mas todo o trabalho tanto externo, quanto interno, é próprio do Auditor-Fiscal, e para isso ele é recrutado. Desvio de função seria termos um grande contingente de Auditores Fiscais trabalhando na Secretaria Nacional de Economia, na Secretaria de Política Econômica ou em outros Ministérios.

Há casos, é verdade, de auditores que foram convidados para trabalhar como técnicos em outros ministérios, mas não é uma quantidade que possa comprometer o trabalho da Receita Federal. Acho que realmente existe precariedade, precisamos aumentar o contingente de profissionais da Receita, mas para fazer os dois tipos de função: a função interna e a função de campo. Pelo menos é a opinião que tenho.

Em 1969, quando foi criada a Secretaria da Receita, a organização contava com doze mil funcionários, o chamado grupo fisco, isto é, pessoal encarregado da área de tributação, arrecadação, fiscalização e hoje, como já expus, são 5.500 que precisam fiscalizar um número muito maior de contribuintes.

Como se pretende resolver esse problema a curto prazo sem usar a argumentação do número de funcionários?

Acno que não se trata exatamente de aumento do número de funcionários, mas, pelo menos, a recomposição do quadro mínimo, aquele que existia na Receita Federal em 1990.

Temos de investir, mas também exigir da Receita Federal melhor qualidade e maior produtividade com os recursos humanos e materiais de que dispomos. Esse é um esforço necessário. Tenho, na medida de minhas possibilidades, me esforçado ao máximo para que a Receita Federal possa dar respostas aos desafios a que tem sido submetida.

**NELSON PESSUTO (UNAFISCO)** – É necessário que, acompanhado da devolução do status de Secretaria, se dote a Receita Federal dos recursos humanos mínimos necessários, para que ela possa, realmente, melhorar o seu desempenho, porque na forma em que está, a devolução, apenas, do status, vai sim, trazer uma injeção de ânimo a todos nós, mas só isso não será suficiente para combater a sonegação. Quer dizer, haverá, sim, uma melhoria no espírito de todos nós que, sem dúvida, nos esforçaremos ainda mais.

**ABÍLIO DINIZ** – A melhoria da máquina arrecadadora, através do acréscimo de pessoal, instrumentos e recursos de informática, ajudará a diminuir a evasão fiscal.

**OSÍRIS LOPES FILHO** – Atendendo a questionamento do Senador JUTAHY MAGALHÃES, o depoente declarou que a Receita Federal está negociando a colaboração para a criação de uma inteligência fiscal no Brasil. Não é tanto por causa do setor de investigações, e sim do acesso a certos sistemas modernos de apuração de dados. Não há possibilidade de evasão de divisas e fraudes internacionais sem a intervenção de uma instituição financeira. Basicamente, todos os países avançados – as duas melhores tecnologias são as dos Estados Unidos e da Alemanha – têm sistemas computacionais críticos, aptos a determinar, em face de certos fluxos de dinheiro, qual a instituição financeira que é o centro daquela atividade criminosa, sob o ponto de vista tributário. As negociações com os americanos implicam no envio ao Brasil de dois a quatro funcionários agora em outubro. Para a Alemanha vão dois técnicos agora e, no ano que vem, abriremos lá um treinamento de brasileiros para essa parte de investigações criminais e inteligência no setor do Imposto de Renda. Está-se, também, em negociação com a França e com a Espanha na área de repressão ao contrabando que também demanda uma inteligência típica.

Com relação à evasão fiscal, a Receita Federal dispõe de um setor de estudos que tem produzido não só estimativas. Há vários métodos de cálculo, mas todos têm limitações que fazem chegar à conclusão de que, realmente, a evasão está meio a meio – metade da matéria tributária tem correspondência em pagamento de tributo e metade é omitida.

**ALCIDES TÁPIAS (FEBRABAN)** – Por outro lado, os bancos entendem que não pode ser ignorado o problema da sonegação, que tomou proporções alarmantes em nosso País. A contribuição que os bancos podem dar, e estão dando, às autoridades para reduzir a evasão fiscal vem se materializando em atitudes objetivas como a entrega do cadastro de 91 milhões de contas à Receita; o fornecimento de milhões de informações requisitadas por autoridades federais e estaduais e pelo cumprimento rigoroso das normas sobre abertura e movimentação de contas correntes e de identificação e informação ao Banco Central sobre os responsáveis pela movimentação de quantias elevadas.

Nesse sentido, cabe estabelecer uma relação de equilíbrio que dê à Receita Federal condições de realizar um combate à sonegação, sem que da sua ação decorra uma agressão à sociedade, sobre direitos universalmente, mas os membros desta Comissão já demonstraram que conhecem o assunto em profundidade e estão aptos a apresentar propostas de mudanças com esse objetivo.

#### 4.2.1 – "c" – PROMOVER O ENTROSAMENTO ROTINEIRO E SISTEMÁTICO DA RECEITA COM OS DEMAIS ÓRGÃOS QUE PARTICIPAM DO PROCESSO.

**WELLISCH (SFN)** – A questão da sonegação num país e num contexto de elevada inflação não permite a qualquer sonegador deixar os seus recursos entesourados nos cofres da própria empresa ou no seu ambiente doméstico. O produto da sonegação está aplicado no mercado financeiro, e o cruzamento de informações da Receita Federal com as de outros órgãos de governo seria da maior importância. Infelizmente, por razões de restrição legal, o cruzamento é bastante limitado e não pode nem tem sido feito. Mas temos de procurar, na medida do possível, pelo menos a troca de conhecimentos entre profissionais da Receita Federal e os profissionais do Banco Central e da CVM, assim como os da Previdência Social.

E muito claro que quem sonega Imposto de Renda retido na fonte, certamente estará sonegando recursos da Previdência. No caso da troca de informações com o Banco Central, estas seriam extremamente importantes porque o Banco Central tem acesso a informações do sistema bancário e frequentemente se depara com indícios de sonegação de IOF, por exemplo. Este imposto já foi administrado pelo Banco Central, onde, inclusive, se formaram técnicos na área de fiscalização voltados à questão do IOF. Hoje, o IOF é de competência da Receita Federal, mas o *know how*, a experiência foi adquirida por técnicos do Banco Central. Precisamos dessa transferência de tecnologia. Precisamos investir nisso. E precisamos, mais ainda, que os técnicos do Banco Central pudessem fazer fiscalizações conjuntas com o apoio, com a troca de experiência e informações de que os dois órgãos dispõem. E, como disse, por restrições de natureza legal, temos dificuldades em obter essas informações.

Outro ponto que me parece importante é o da integração das funções fiscalizadoras. A máquina pública tem um razoável contingente de agentes fiscalizadores, mas que trabalham de forma independente, não integrada. Pensamos que é um desafio importante mudar essa cultura e integrar as funções de fiscalização nos diversos níveis de governo: federal, estadual e municipal, até porque quando há sonegação de um determinado tributo — por uma questão de coerência matemática ou contábil — a sonegação se dá também em outros tributos de outras esferas de competência, em qualquer dos níveis governamentais. Também devemos ter um esforço grande de integrar as ações da Receita Federal com as ações, no âmbito federal, da Previdência Social, ações do Banco Central e ações da Comissão de Valores Mobiliários.

Outra questão que me parece extremamente importante é uma legislação que obrigue as pessoas físicas e jurídicas que fazem retenção de imposto na fonte, que recolhem tributos e que são, por assim dizer, guardiães da arrecadação tributária, a fornecerem as informações à Receita Federal mediante meios magnéticos. Porque, hoje, nada se faz sem processamento de dados. Essas questões têm que ser colocadas e temos que modernizar o relacionamento fisco-contribuinte. Precisamos das informações em meios magnéticos, pelo menos a nível dos grandes contribuintes. Do contrário, é muito difícil dispor de um sistema de fiscalização eficiente.

Ministro ANTONIO BRITTO — Implementaremos o sistema "fita a fita", através da qual, em 48 horas a Previdência passará a saber quem pagou seu débito. No entanto, mesmo sabendo quem pagou, continuaremos sem saber quem deveria ter pago. Para tanto, é necessário estabelecer um cadastro nacional de informações sociais e listar as empresas existentes. Há vários cadastros que, entretanto, não se comunicam, até porque não se conhecem.

Quando a empresa X paga Y, só podemos descobrir se ela pagou o que devia se deslocarmos até ela um fiscal. Por isso, precisamos definir em relação aos principais setores da economia, qual é, vis-a-vis, seu lucro, ou seu faturamento, o peso de sua folha. Isso não terá consequência legal, mas será um indicador de onde fiscalizar primeiro.

OSÍRIS LOPES FILHO — Atendendo a questionamento do Senador GILBERTO MIRANDA, o depoente declarou que a Receita Federal, no combate ao contrabando, deve atuar com o apoio de informantes e a colaboração de industriais nacionais interessados, para determinar, nos grandes centros de distribuição, os locais onde se armazena o contrabando. Deve, ainda, atuar, permanentemente, em batidas nas estradas, com a cobertura da Polícia Federal.

JOELMIR BETING — É importante, para o combate à evasão e à sonegação, que se realize a integração operacional, instrumental e jurídica, da Receita, do Banco Central, da Polícia Federal e da Magistratura. Essa integração lançaria mão, largamente, da informática.

#### 4.2.1 — "d" — DOTAR A RECEITA DE SETOR DE INFORMÁTICA EFICIENTE, PRÓPRIO OU EM PARCERIA COM TERCEIROS

WELLSCH (SFN) — O que se discutiu quando eu estava assumindo a Receita Federal foi a questão do modelo de informatização. O SERPRO é uma organização com longos anos de experiência. Desenvolveu um grande conhecimento em tecnologia de equipamento de grande porte que vem dos anos 70, início dos anos 80. Essa tecnologia foi adequada para essa fase; mas não hoje, com a modernização da informática, com a velocidade enorme da evolução dos equipamentos.

Discutiu-se um modelo de informatização, apoiado em redes de equipamentos de pequeno porte, com estações de trabalho, equipamentos concentradores, uma cultura totalmente diferente daquela que foi a experiência do SERPRO ao longo dos anos.

Antes de tomar uma decisão e comprar equipamentos caros, como monitores, micros, redes, estações, concentradores, já havia uma proposta de licitação para comprar uma grande quantidade de equipamentos, enquanto que, para mim, como gestor, a opção não estava clara.

De um momento para outro, estávamos fazendo um grande investimento em equipamentos, treinamentos, compra de *softwares*, enfim, uma série de investimentos vultosos, e como ficaria a questão SERPRO?

A meu ver, precisamos ter uma fase de transição tranquila e é preciso dizer o que vai acontecer com o SERPRO, porque é dinheiro do contribuinte, é dinheiro do público. Não podemos jogar todo esse conhecimento, toda essa tecnologia, todo esse equipamento pela janela. Mesmo que contrariasse interesses corporativos, na ocasião, era necessário fazer uma investigação se isso era razoável ou não.

O que fizemos desse tempo até aqui? Procuramos fazer uma grande pesquisa. Consultei técnicos nacionais e estrangeiros sobre essa opção. Convenci-me de que a opção que a Receita Federal estava fazendo era a correta, contrariamente às minhas preocupações naquele momento.

Hoje, defendendo, onde for necessário, a implantação do modelo tecnológico da Receita Federal, que deve ter uma evolução no tempo que, acredito, deva durar uns dois ou três anos. No meu entender e no da equipe que comanda o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, isso seria tempo suficiente para um processo adaptativo no SERPRO. Para isso, o Ministério da Economia constituiu um comitê Assessor de Informática. É preciso que aquele órgão transmita claramente para o SERPRO o que deseja dele. O usuário do serviço precisa dizer o que quer daquela organização. Do contrário, teremos uma organização que estará sempre trabalhando de maneira sempre atabalhoada. Temos que ter uma clareza muito grande. E esse comitê foi constituído, está funcionando, e a opinião da Receita Federal é de que o modelo que está mencionado aqui vai ser implantado, mas de forma gradativa.

E o projeto de grandes contribuintes que estamos montando, inicialmente em Belo Horizonte, desejando estendê-lo a todas as regiões do País, nas principais delegacias, de maneira a abranger pelo menos os trinta mil maiores contribuintes num prazo muito curto de tempo, tem exatamente a filosofia de equipamentos de pequeno porte agregados em rede. Ele será, então, o embrião do grande modelo de informatização da Receita e, acredito que num prazo de três anos, deverá estar inteiramente implantado, se tudo der certo, e desejo que dê.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - Não estamos entrando aqui no mérito da competência do SERPRO para fazer o seu trabalho ou não; não é essa a nossa colocação. O que não consideramos correto, adequado do ponto de vista fiscal, é a necessidade de ter um intermediário para fazer um serviço que poderia ser feito de forma simplificada, de forma muito melhor administrada dentro da própria Receita Federal. Concordamos que quem demanda é o cliente. Não estamos responsabilizando o SERPRO pelo fato de existirem ou não cruzamentos, erros no processamento, programas mal formulados etc.

O que estamos colocando, fundamentalmente, é que a Receita Federal tenha os seus próprios sistemas, que trabalhe com os seus próprios sistemas e que não fique, necessariamente, dependendo da disponibilidade do SERPRO, porque fiscalização tem que ser muito mais ágil, muito mais rápida do que o controle do que já entrou, que é o caso do Tesouro.

ISAÍAS CUSTÓDIO (SERPRO) - Vivemos um momento de transição que se caracteriza pelo esgotamento dos modelos da administração Tributária e Informática.

Há algum tempo, SERPRO e Receita vêm buscando, em conjunto, novos modelos que sejam adequados à realidade.

Dada a complexidade da matéria, existem naturalmente divergências sobre as soluções propostas.

A tendência atual da informática preconiza a adoção de arquitetura aberta que contemple equipamentos de diversos fornecedores. Essa tendência elimina os problemas decorrentes da dependência de um único fornecedor, entretanto, exige adoção de *softwares* que possibilitem essa interconexão.

Atualmente, o SERPRO realiza a interconexão de equipamentos diversos, através de *softwares* emuladores, o que, a princípio, não condiz com o modelo dos anos 90.

A adoção de linguagens que permitam a execução fácil e transparente de cruzamento de dados contidos em diferentes arquivos, comandados pelo próprio usuário, o que é a realidade que veio para ficar, obrigam à migração para os novos *softwares* o que se

viabiliza através de investimentos, principalmente na sua aquisição, treinamento de pessoal do SERPRO e dos usuários, além, é claro, da existência dos equipamentos junto a esses usuários.

Temos, hoje, um modelo tecnológico predominantemente centralizado e há o nosso esforço, em conjunto com a Receita, da implantação de um modelo tecnológico descentralizado, onde teremos as grandes bases de dados, operadas nos computadores centrais e, a nível das unidades operativas da Receita, equipamentos de menor porte que disponibilizem informações ou façam cruzamentos de dados, e, portanto, operacionalizem um conceito de descentralização e autonomia decisória. Obviamente, o modelo tecnológico não pode compreender apenas um conjunto de equipamentos interligados — vem junto com ele o modelo gerencial da Receita de descentralização.

A nível de algumas melhorias a curto prazo, estamos em fase de implantação do sistema que chamaria "Dossiê do Contribuinte", que permite uma visão integrada dos dados do contribuinte, tanto pela Receita como dos dados a respeito do próprio contribuinte. Quer dizer, integramos esses dados fornecidos pelo contribuinte com dados coletados em outras fontes, em outras bases de dados externas.

A nível de suporte à fiscalização, tem o sistema SIGA que permite uma avaliação de indícios sobre contribuintes que seriam mais suscetíveis de uma averiguação mais aprimorada da Receita Federal. Esse sistema está em fase de implantação e em agosto já o teremos no ar. Isso desenvolvido sempre junto com a Receita Federal.

Da parte do Sistema Tributário Federal, estamos em fase de concepção e implantação, em outubro, do sistema chamado SISCOMEX, cujo lançamento está ocorrendo exatamente hoje, numa outra localidade paralela a esse evento, que vai permitir uma agilização dramática, uma mudança dramática no sistema de importação e exportação do País, de implantação de documentos únicos, mexendo com toda infra-estrutura ligada ao setor, envolvendo a Aduana, o DECEX, o Banco Central, o Banco do Brasil, a Receita Federal, integrando bases de dados existentes nessas instituições com as do SERPRO e uma capilarização do sistema a nível dos agentes importadores e exportadores, ligando micros dessas entidades ao nosso *main frame*. Só para os senhores terem uma idéia, o volume de investimentos previstos para esse sistema é da ordem de vinte a trinta milhões de dólares, incluída a parte de mobiliários para equipar os diversos pontos onde teremos os terminais e microcomputadores instalados.

Esse modelo tecnológico começa com o pé direito. Não faz muito tempo, em um passado recente, um esforço conjunto que permitiu a definição daquele que, num linguajar um pouco técnico, chamaríamos de modelo de dados da Receita. Quer dizer, uma definição do conjunto de dados a serem mantidos nas nossas bases de dados, como eles vão se interligar, para concebermos os diferentes arquivos no computador, e recuperá-los.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO — Mas, de qualquer forma, a Receita poderia diretamente fazer cruzamentos ou informar das suas necessidades sem passar pelo SERPRO ou não?

ISAÍAS CUSTÓDIO (SERPRO) — Isso pode e deve ser melhorado com a mudança da questão tecnológica. No mundo inteiro a tecnologia vinha caminhando numa direção de grandes computadores, grandes bases de dados. Aqui, nos Estados Unidos, na Europa. De repente, num curto espaço de tempo, surgem pequenas máquinas poderosas e se tenta transferir para elas essa capacidade de processamento. Entretanto, essas máquinas, sozinhas, não são capazes de operar essas grandes bases de dados. Temos que fazer uma conexão entre o grande porte e o pequeno porte. Essa conexão, essa comunicação, tem tecnologia para isso, mas uma parte dessa tecnologia ainda não está resolvida a nível mundial. Temos os chamados padrões de comunicação.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO — Mas V. S.<sup>a</sup> antevê a possibilidade de uma intercomunicação entre computadores de grande porte e de menor porte e, por consequência, não havendo a necessidade de um serviço isolado do SERPRO?

ISAÍAS CUSTÓDIO (SERPRO) — Continuo convicto de que não só é possível como necessária, uma convivência do processamento distribuído, como chamamos, para a Receita em cada Delegacia, em cada Superintendência, para que possam fazer os seus tratamentos de dados rápidos, mas tendo as grandes bases de dados em computadores de grande porte. Isso, Senador, acontece com o SERPRO, com a Dupont, enfim, acontece com qualquer grande empresa que opera grandes bases de dados.

Esse modelo de informatização centralizado é um modelo em desaparecimento no SERPRO, na PRODESP, na PRODERJ, enfim, em todas as empresas estatais de processamento de dados. É um modelo em extinção em todos os grandes birôs do

processamento de dados das grandes empresas. Recentemente, tivemos uma empresa de consultoria internacional fazendo seminário aqui, em Brasília, chamado Gardner Group que analisam o que acontece na informática no mundo inteiro e mostravam claramente que este modelo está em extinção no mundo inteiro. A evolução da informática pública, e no qual o SERPRO se insere, pressupõe não um jogar fora da tecnologia acumulada, não significa destruir, tirar pedra sobre pedra e começar do zero. Pode até se fazer isso, mas creio que não seria uma medida economicamente saudável e nem tecnologicamente recomendável. Entretanto, essa evolução pressupõe, Senador, uma convivência entre grandes bases de dados, operados por grandes computadores e, ao mesmo tempo, uma pulverização, uma capilarização do tratamento de dados, nos pontos onde os dados são consumidos. Em termos tecnológicos, isso significa uma integração de equipamentos de grande porte com equipamentos de médio e pequeno porte, onde o tratamento do dado deixasse de ocorrer lá no órgão central do SERPRO. Isso deveria estar lá na ponta, capilarizado para, talvez, os próprios funcionários do SERPRO, colocados hoje à disposição da Receita, operando lá nas delegacias regionais ou nos órgãos mais distantes da Receita, ou em outros órgãos. E lá na ponta, então, temos a inteligência necessária para fazer um tratamento *ad hoc* do que é necessário naquele momento. E isso interligado com o computador central que é o gestor da grande base de dados.

O modelo de informática que eu imagino, Senador, pressupõe, sem dúvida alguma, uma descentralização do tratamento dado. E aí nós estamos absolutamente coerentes com o que vem sendo apregoado pela Receita Federal. Pressuponho uma capacidade do SERPRO de ser mais do que uma fábrica de tratamento de dados; ser uma empresa de inteligência a nível de gestão da informação, uma empresa com inteligência para recomendar serviços, recomendar soluções para a Receita e outros órgãos do governo, a nível de seleção de tecnologias disponíveis no mercado para escolher a melhor, a nível de treinamento e formação dessa mão-de-obra, lá, na ponta, e mais, a nível de auxiliar na concepção dessa complexidade tecnológica que é fazer um sistema.

No futuro não teremos uma empresa de processamento de dados, nós teremos uma empresa de "serviço de informática" operacionalmente e conceitualmente diferente. Então, existindo ou não o SERPRO, vamos ter que ter alguém, uma personalidade jurídica que faça isso e que tenha inteligência e competência para desenvolver e manter essas grandes bases de dados em operação: óbvia e possivelmente com um contingente menor de pessoal com perfil diferente do que temos hoje. Mas essa evolução, Senador, considero absolutamente inevitável, quer queiramos ou não: ela vai acontecer por causa da evolução tecnológica. Para cumprir a sua função, a empresa que tenho a honra de dirigir hoje, com certeza, vai caminhar nesse sentido. Para tanto, foi criado um instrumento a nível do Ministério da Economia que é um comitê estratégico de informática composto por todos os secretários nacionais e pelo Presidente do SERPRO. É uma medida recente, data de poucos meses, mas é extremamente pertinente exatamente para viabilizarmos ações do tipo dessa que o Senador Fernando Henrique Cardoso teve oportunidade de destacar.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, durante o depoimento de NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - Gostaria que V. Sª fosse mais longe no seu raciocínio, porque ouvi, com muita atenção e até com deleite, a exposição do Presidente do SERPRO aqui, e pelo que ele nos expôs, a filosofia dele, pelo menos, é a de uma descentralização.

Pelo que entendi, se se prosseguir o sistema de descentralização, mesmo sendo o SERPRO o detentor dos contratos com a Receita, ela teria uma autonomia suficiente para, manipulando os seus computadores, ligados aos do SERPRO, verificar os cruzamentos necessários.

Digo isso porque me pareceu lógico o que disse o presidente do SERPRO, que é um trabalho que já está feito. É tão difícil manter uma base de informações, que talvez fosse redundante ter outra na Receita: em vez, digamos assim, de ter uma independência organizacional total, talvez fosse melhor, parece-me, pergunto a sua opinião, seguir na linha da descentralização, dando à Receita a autonomia necessária para fazer os cruzamentos que V. Sª mencionou.

NELSON PESSUTO - Na área de informática, evidentemente, não conheço bem o assunto. Creio que, de acordo com essa colocação, talvez fosse redundante ter um sistema próprio para a Receita Federal, e o mesmo sistema também mantido no SERPRO. E a Receita Federal ter, então, um centro onde ela pudesse, realmente, ter maior liberdade para gerar suas informações e poder cruzar os seus dados, porque esse fator, realmente, é fundamental.

Sobre a área de informática, eu ainda continuo afirmando que seria melhor que tivéssemos toda ela vinculada à própria Receita Federal, que os profissionais fossem contratados através de concurso público, quer dizer, direcionaríamos os concursos, de

Auditores-Fiscais para, também, conquistar pessoas da área de informática, e do Técnico do Tesouro, também. Ficamos com a nossa proposta primeira, ou seja, que tenhamos, a médio e longo prazo, o serviço de informática próprio da Receita Federal, ou melhorando o que nós temos, porque, em relação ao SERPRO, existe uma agravante, já que ele detém o monopólio da prestação de serviço de informática para a Receita, impedindo-a de contratar uma consultoria ou uma outra empresa nessa área.

MARIANGELA REIS (CIEF) – Questionada pelo Senador Fernando Henrique Cardoso sobre o esgotamento do modelo tecnológico, a possibilidade e a forma possível de se fazer sua modernização, e se já existiam estudos a respeito do assunto, respondeu:

A partir de junho de 1990, o SERPRO e Receita, em conjunto, chegaram à conclusão de que os sistemas que estavam implantados já não mais atendiam, careciam de qualidade e necessitavam de uma revisão completa.

Em trabalho conjunto, a partir de junho de 1990, a Receita Federal e o SERPRO se propuseram a fazer um trabalho para dar uma modernidade maior a isso; eu gostaria, inclusive, de apresentar esse modelo.

WALTER GALLUF (Assessor da CIEF), Apresentando o novo modelo tecnológico.

Em junho de 1990, numa iniciativa conjunta dos titulares da Receita Federal e do SERPRO, foi proposta, à Exm<sup>a</sup> Ministra da Economia, a realização de um trabalho conjunto motivado por uma avaliação da infra-estrutura de informática da Receita Federal.

Essa avaliação conjunta SERPRO/Receita revelou basicamente estes grandes sintomas: havia, na época, uma defasagem média de 120 dias entre a ocorrência do fato e a disponibilidade da informação para que a Receita pudesse tratá-lo; havia um elevado volume de documentos que não eram processados por erro de preenchimento; havia pouca confiabilidade, em função desses fatores também, no tratamento do registro de devedores e, conseqüentemente, da cobrança, que era feita de forma pouco precisa e pouco confiável. Não existia uma visão única do contribuinte, em face dos sistemas serem antigos e enxergarem apenas parcialmente os contribuintes, a Receita tinha dificuldade de uma visão integrada do contribuinte a ser controlado. E havia, também, uma reduzida autonomia dos órgãos descentralizados, com reflexo negativo no desempenho das suas atividades. Esse diagnóstico bem como as propostas dele decorrentes foram aprovados pela Exm<sup>a</sup> Ministra da Economia.

Em um trabalho de levantamento extenso, técnicos e dirigentes da Receita Federal – na época foram ouvidos mais de 120 técnicos e dirigentes da Receita Federal, representantes da sociedade, inclusive instituições financeiras, contribuintes, órgãos do Governo Federal, –, procurou-se verificar quais seriam os requisitos básicos para a modernização da Receita Federal.

O trabalho proposto, o então chamado Modelo Tecnológico da Receita Federal, composto de mudanças organizacionais na Receita e de uma renovação da infra-estrutura de informática, à disposição da Receita, foi aprovado pela direção das duas instituições: SERPRO e Receita.

As principais diretrizes apontadas pelo estudo são no sentido de que os órgãos de ponta da Receita Federal tenham mais autonomia na administração tributária; ou seja, eles precisam de uma infra-estrutura que permita um trabalho centralizado, com mais eficiência e mais eficácia.

A Receita precisaria também trabalhar no sentido de ter uma visão integrada do contribuinte e dela própria: teria que se basear na administração coordenada dos dados que estão a sua disposição. Uma diretriz fundamental era a qualidade no atendimento ao contribuinte, de forma que fosse imediato e conclusivo, que se baseasse na presunção da honestidade, de forma que o contribuinte também tivesse o conhecimento das informações que a Receita dispõe a seu respeito (é um princípio constitucional lhe possibilitar o acesso à legislação tributária, para compreender as suas obrigações).

Uma outra diretriz fundamental é que a captação e a avaliação das informações fossem feitas de forma imediata. Auditoria fiscal deveria basear-se em métodos científicos, destacando-se principalmente o cruzamento de informações externas, que é o que efetivamente possibilitará que se ataque o problema da evasão fiscal com eficiência, ou seja, o fornecimento ao auditor fiscal de todas as condições materiais e informações necessárias ao seu trabalho.

A atividade tributária necessitaria de uma padronização e de uma melhor divulgação das decisões, de realimentação da fiscalização – a fiscalização externa necessita ser informada imediatamente de todo o andamento dos processos de conflito tributário – um

melhor controle do fluxo dos processos e uma divulgação mais eficiente da legislação e da jurisprudência. E, por fim, destacamos que era uma diretriz, também, a reformulação do papel da área de administração da informática dentro da organização Receita, melhorando-se o planejamento e a coordenação e estabelecendo-se uma melhor relação entre o usuário, gestor da informática dentro da Receita, e o prestador de serviços.

E, finalmente, uma necessária participação dos usuários finais na definição dos sistemas para que possam ser bem utilizados.

Em síntese, esse trabalho chamado de Modelo Tecnológico contém uma série de recomendações de mudanças e modernização a nível de organização e tem uma série de considerações sobre infra-estrutura de informática, que vamos destacar, aqui, como arquitetura básica, e também uma redefinição dos papéis da administração da informática no âmbito da Receita.

O ponto forte do novo modelo tecnológico se compõe de uma série de centros de atendimento de serviços espalhados pela organização Receita, que vão atuar de forma integrada, totalmente interligados. E há uma grande preocupação em permitir a troca de informações com órgãos do Governo, com as instituições financeiras, com contribuintes e, principalmente, com os Fiscos estadual e municipal.

O Centro Local de Serviços é o mais importante, porque é no órgão de ponta, onde efetivamente se procede à ação fiscal, o controle do contribuinte, no que hoje são as delegacias. Esses centros locais de serviços estariam, então, instalados nesses órgãos e lá estariam residindo todos os dados dos contribuintes daquela jurisdição, onde são efetivamente utilizados. Temos os centros regionais de serviços, onde ficam basicamente as informações, agregadas a nível regional; temos o Centro Nacional de Serviços, onde residem as informações gerenciais, que chamamos de agregados nacionais, e alguns tipos de informações necessariamente centralizadas, como o sistema de legislação, o sistema de índices de contribuintes coisas do gênero. Temos, também, centros de atendimento ao contribuinte nos órgãos locais ou Agências da Receita Federal, que são centros remotos para facilitar o atendimento ao contribuinte; e temos a ligação com as entidades externas. Na realidade, são apenas instalações com infra-estrutura de informática descentralizadas, espalhadas no âmbito da Receita, para facilitar uma administração fiscal mais efetiva. Essas instalações apenas procuram seguir os padrões estabelecidos de sistemas abertos. São instalações que têm equipamentos. É um ambiente heterogêneo de processamento de dados, com conectividade em todos os níveis, que têm uma série de vantagens. É uma tendência mundial irreversível existem redes locais nas repartições da Receita Federal, interconectadas em todos os níveis; novamente a integração com entidades em bases descentralizadas, ou seja, a informação vai estar na ponta, junto de quem necessita usá-la.

É interessante destacar que, na construção dos novos sistemas, deve-se observar o modelo único com a visão integrada do contribuinte, que a informática, efetivamente, seja redirecionada para atuar como uma efetiva ferramenta de trabalho. Que também se consiga obter uma captação de dados correta. Com uma variação imediata a nível de automação bancária, e uma entrada de dados moderna, como hoje ocorre na entrega de declarações com disquetes.

Com relação à nova administração da informática, a Receita Federal terá que proceder ao planejamento e à coordenação dos sistemas que deverão ser construídos e elaborados mediante atuação de colegiados a níveis nacional, regional e local. A construção e o desenvolvimento dos sistemas serão feitos em conjunto com a Receita e o prestador de serviços, destacando-se, principalmente, a participação do usuário final.

Por fim, gostaríamos de destacar que o modelo tecnológico contribui para o combate à evasão fiscal, principalmente no momento em que ele disponibiliza uma infra-estrutura de tratamento da informação a nível de órgão de ponta, que possibilita o tratamento de informações com muito mais velocidade e precisão. Permite que se tenha um tratamento adequado e rápido, quase que imediato, das informações declaradas pelos contribuintes, e possibilita, também, uma ação fiscal individual muito mais efetiva, porque uma infra-estrutura de informática é colocada à disposição do fiscal que trabalha.

TARCÍZIO DINOÁ (Receita) — Estamos desenvolvendo junto aos bancos, hoje, uma série de contatos — já em fase de contrato — para que, ao invés de o Banco apenas receber o DARF e mandar esse DARF ser processado no SERPRO, ele já digite na sua caixa bancária.

Para se ter uma idéia, temos hoje, anualmente, cerca de 70 milhões de DARFs dando entrada em pagamentos nos vários guichês de Bancos. Então, estamos partindo juntamente com a FEBRABAN para que o Banco já digite, evitando que toda essa massa de papel tenha que passar pelo SERPRO.

Ministro ANTÔNIO BRITTO – A lei diz que não há como modificar ou inscrever ninguém no rol dos devedores se não houver a presença física de pessoa credenciada pela própria lei. O computador não pode substituir o fiscal, apenas o auxilia.

DEONE BRESSAN (SRF) – Atendendo a questionamento do Senador JUTAHY MAGALHÃES, o depoente declarou que, quanto à automatização, a Receita Federal deve partir para uma automatização mais avançada do que a utilizada atualmente. Hoje, não se tem, praticamente, automatização nenhuma. Há um anteprojeto de automatização quase que total da parte da cobrança. Esse anteprojeto prevê que a automatização tenha início a partir do momento em que o contribuinte declare o tributo devido. As informações constantes da declaração são lançadas no conta-corrente fiscal do contribuinte, gerando um débito para o contribuinte. A rede bancária arrecadadora tem acesso imediato a esse conta-corrente. Por ocasião do pagamento, o caixa do banco aciona o conta-corrente e vê quanto o contribuinte tem de pagar: se o pagamento estiver fora do prazo, os acréscimos legais já terão sido calculados e atualizados automaticamente. O pagamento é registrado no conta-corrente, a crédito do contribuinte. O sistema elimina o uso do DARF; o comprovante de pagamento do tributo será, simplesmente, o fiquete de caixa, do qual constarão todas as informações necessárias para a contabilidade. O banco, também automaticamente, creditaria a conta do Tesouro Nacional pelo valor pago pelo contribuinte. O contribuinte poderá, apenas acessando os terminais de saldo bancário, obter o extrato atualizado de seu conta corrente fiscal.

#### 4.2.1 – "e" – DEPURAR E MANTER ATUALIZADOS OS CADASTROS DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS (CPF E CGC)

WELLISCH (SFN) – Às pessoas físicas, em alguns casos, é exigida a apresentação do CPF para a realização de determinada transação e como ele não tem na hora, não sabe onde guardou, vai no banco e obtém um novo registro de CPF. Creio que isso não é razoável e mesmo que dê trabalho, que seja mais difícil para as pessoas obterem o registro do CPF, precisamos melhorar o cadastro, quer dizer, a questão cadastral é essencial para sabermos quem é omissos e quem não é. Se alguém tem três, quatro, cinco ou seis registros de CPF, fica muito difícil saber se ele apresentou declarações ou não, ou pelo menos de que CPF ele fez uso.

Aí temos outro problema: o cadastro da Receita Federal. Infelizmente, está muito aquém do que deveria ser. Nós precisamos sanear esse cadastro, precisamos ser muito mais rigorosos na questão das inscrições de pessoas físicas e jurídicas. Nesse sentido eu espero, tão logo possível, apresentar propostas dentro do Ministério da Economia e, se houver concordância, aprovação das autoridades competentes no âmbito do Poder Executivo, fazer um trabalho, ou de expurgo, ou de recadastramento.

É inadmissível que tenhamos um cadastro com 70 milhões de inscritos e com sete milhões de ativos. Alguma providência muito séria precisa ser tomada, mesmo que custe trabalho, que incomode as pessoas, sejam elas físicas ou jurídicas. Mas não podemos admitir que a mesma pessoa física tenha quatro, cinco ou seis CPFs ao mesmo tempo.

ISAIAS CUSTÓDIO – Para de fato assegurarmos a integridade do CPF, com certeza teríamos que fazer um trabalho monstruoso a nível de recadastramento de 80 milhões de potenciais contribuintes.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (Relator) – Se não fizermos isso, vamos ter também o risco permanente de números inventados de CPFs operando em Bancos.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (Relator) no depoimento de MARIÂNGELA REIS (CIEF) – Gostaria de insistir em perguntar a V.S.<sup>a</sup> (Mariângela Reis) sobre a expectativa que podemos ter de uma reformulação do sistema do CPF com a depuração, porque isso não ocorre, como nos informaram, há dez anos. Desde 1982 até hoje, não houve uma consolidação desse cadastro.

MARIÂNGELA REIS (CIEF) – A Receita Federal instituiu dois grupos para cuidar da reformulação dos cadastros. Há um ano e meio, do cadastro geral de contribuintes (pessoas jurídicas), CGC, e outro, constituído recentemente, cuidando da reformulação do cadastro de pessoas físicas. Hoje em dia, a primeira via do CPF é fornecida pela rede bancária. Talvez até implicasse mudanças profundas na legislação. No momento em que fizermos a atualização dos cadastros e estes passarem a alimentar alguns outros sistemas, a atualização dele será automática.

**TARCÍZIO DINOÁ (Receita)** – A Receita está agora, neste semestre, com um grupo estudando o recadastramento das pessoas físicas. Chegamos à conclusão de que é impossível manter um cadastro para 81 milhões de pessoas, das quais somente 14,5 milhões têm interesse para o fisco. Mas temos um problema: a maioria dessas pessoas tem conta bancária, tem carteira de identidade, tem uma pequena prestação, onde se exige o CPF. Então, temos que estudar um recadastramento de maneira tal que se anule o número atual, mas sem criar um problema para aquela pessoa, senão, cada vez que essa pessoa citar o número velho de cadastro, vai ter recusada a sua conta bancária, o seu cadastro de crediário etc. Então, esse é um problema que parece simples, mas é sério.

Por outro lado, temos que estudar o momento oportuno para chamar as pessoas a se recadastrarem. Seria estúpido da parte da Receita convocar todas essas pessoas para irem às suas delegacias se recadastrarem. Então, pensamos fazer, junto à próxima declaração do Imposto de Renda, o próprio formulário do Imposto de Renda, no cabeçalho, servir como fonte para o recadastramento. Está-se estudando como se formarão os números cadastrais, para que se evite problema para a pessoa e para que, ao mesmo tempo, o cadastro se torne mais eficiente na Receita Federal. Temos tido recentemente algumas reuniões com o Banco Central sobre como ter acesso aos diversos bancos para conferência de número cadastral.

Estamos estudando hoje, alguns bancos já concordaram em eliminar essa preparação de CPF, e pretendemos, até o recadastramento, trazer isso para a Receita, mas aí me vem esse problema: como é que vou atender 5 milhões de pessoas-mês, das quais, pelo menos —garanto— 85% não têm o mínimo interesse tributário? Como é que vou atender isso, em filas gigantescas nas cidades, para ter o cartãozinho de CPF? A ocupação, o custo da mão-de-obra para atender a essa questão, quando sei que essas pessoas estão procurando a Receita por exigências não tributárias? Para o seu pequeno crediário, para a sua pensão na Previdência etc. São problemas que custam, em termos de recursos, aparentemente pouco, mas custam muito socialmente para as pessoas, custam muito para a imagem do Governo, imagem da Receita Federal e isso é uma preocupação muito séria para nós.

**ALCIDES TÁPIAS (FEBRABAN)** – Já a emissão de mais de um CIC para uma mesma pessoa só poderia ser evitada se a Receita dispusesse de um banco de dados informatizado para a consulta automática e imediata pelos bancos. Assim, se o cliente já tivesse seu registro de contribuinte confirmado nesse banco de dados da Receita, não teria direito a outro, recebendo apenas uma segunda via.

Se as autoridades desejam que o Cadastro de Pessoas Físicas volte a ser uma fonte segura e confiável de informações sobre os contribuintes pessoas físicas, devem rever as normas de emissão desse documento e proceder a um recadastramento, como já está sendo anunciado nos jornais pela Receita Federal. É importante que esse recadastramento se faça com o uso de códigos que combinem letras e números, de forma a impedir a falsificação de documentos ou seu uso por terceiros. Além disso, a Receita deve colocar as informações num banco de dados *on-line real time*, que pode ser o do SISBACEN do Banco Central, para possibilitar aos bancos conferir automaticamente a autenticidade dos documentos. Dessa forma, autoridades e bancos terão como coibir a utilização de documentos falsificados e a existência de contribuintes com múltiplos CPFs. A existência de uma fonte ágil e segura de consulta será o grande crivo do sistema para evitar contas írias, "fantasmas" etc.

**DEONE BRESSAN (SRF)** – Com relação às informações referentes ao contribuinte e disponíveis para a ação fiscalizadora, é preciso reconhecer que, na verdade, não se tem muita coisa, a não ser o que é declarado pelo contribuinte. Muitas vezes os dados declarados pelo contribuinte estão desatualizados. Hoje não se concebe que a Receita Federal não tenha conhecimento de seu contribuinte, que um fiscal vá a uma empresa sem um prévio conhecimento de sua situação como contribuinte. Nesse sentido, se está tentando montar um dossiê do contribuinte com informações atualizadas, um cadastro que informe qual a sua real situação.

#### 4.2.1 – "F" – AMPLIAR E INTENSIFICAR A AÇÃO FISCALIZADORA, COM BASE EM PARÂMETROS OBJETIVOS, ELIMINANDO POSSÍVEIS ENTRAVES À FISCALIZAÇÃO

**WELLISCH (STN)** – No tocante à fiscalização, a Receita Federal tem adotado as seguintes providências:

- melhoria das atividades de seleção de contribuintes a serem fiscalizados;

- intensificação da coleta e tratamento de informações externas, objetivando subsidiar a seleção e a própria ação fiscal, tornando-as mais ágeis e eficazes;
- prioridade das fiscalizações em grandes contribuintes, inclusive conglomerados econômicos;
- intensificação das fiscalizações nos mercados financeiro e de capitais;
- maior aprofundamento nas ações fiscais;
- informatização da ação fiscal, com o aperfeiçoamento/desenvolvimento de sistemas voltados ao apoio à auditoria fiscal e, inclusive, para emissão dos autos de infração.

No novo Regimento Interno da Receita Federal, que se encontra em fase de conclusão, está prevista a criação, no âmbito da Coordenação Geral de Fiscalização, de uma Divisão de Pesquisa e Investigação. Antes mesmo da aprovação do novo Regimento, já foi iniciada a estruturação dessa Divisão, inclusive com projeções a nível de Superintendências e Delegacias, com o enfoque da inteligência fiscal, ou seja, pela atenta observação do comportamento da economia e dos contribuintes e pela intensa pesquisa, sempre na busca de se identificar novas formas de evasão, sua abrangência e usuários. Já estão alocados nessa atividade mais de trinta AFTN, a nível nacional, sendo que os primeiros resultados já produzidos são bastante promissores.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - Muitas vezes o fiscal sofre interferência de autoridades superiores em seu trabalho, sem nenhuma prova dessa ocorrência. A maneira de se evitar isso é terem-se parâmetros objetivos de fiscalização. Se tivéssemos parâmetros objetivos de fiscalização e fosse selecionado um determinado contribuinte, o auditor fiscal que tivesse recebido a ficha multifuncional sobre o contribuinte poderia representar contra a autoridade que retirasse aquela ficha multifuncional daquele universo.

Na medida em que não se tem esses parâmetros definidos, fica muito fácil a autoridade pressionar por telefone, fazer ameaças de remoção, de mudança de setor etc. Não se pode provar nada porque é uma palavra contra outra. Então nós entendemos que, enquanto não houver a institucionalização de parâmetros, a institucionalização de procedimentos fiscais, não se terá condições de eliminar esse tipo de pressão política.

JOELMIR BETING - Dispomos, na UNAFISCO e na Receita, de um estudo encomendado pelo FMI e financiado pelo Banco Mundial, realizado por Vito Tanzi do FMI, que oferece de mão beijada um modelo de modernização, capacitação e melhoramento do serviço de fiscalização e arrecadação, sem reforma tributária. Esse estudo, com reforma tributária, ganha dimensão muito maior e aumentaria o potencial de combate à evasão e à sonegação.

DEONE BRESSAN (SRF) - É fundamental que a Receita Federal marque presença junto ao contribuinte. Este tem que sentir o seu acompanhamento, a sua monitoração. A falta de acompanhamento é a responsável por esse quadro de evasão fiscal a que chegamos. O objetivo do Fisco não deve ser apenas cobrar os débitos atrasados, mas manter a receita a um nível esperado. Para isso, tem-se de acompanhar o contribuinte o mais próximo possível do acontecimento do fato gerador. Se o contribuinte tem uma obrigação a ser cumprida hoje, o ideal é que, amanhã, já se verifique se ele a cumpriu. Não se tendo essa condição, estar-se-á contribuindo para a sua inadimplência, porque, se ele conhecer essa ineficiência, tenderá a postergar o cumprimento de suas obrigações tributárias, priorizando outros tipos de obrigações.

A Receita Federal está envidando esforços para organizar um dossiê com informações atualizadas sobre cada contribuinte. Dispondo dessas informações, pretende-se acompanhar os últimos 12 ou 24 meses de pagamentos e estabelecer a média de pagamentos mensais por tributo. As empresas que se mantiverem abaixo da média do setor, deverão merecer acompanhamento mais próximo.

#### 4.2.1 - "g" - PROPOR A CORREÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS AGENTES DO FISCO, DE FORMA A ESTIMULÁ-LOS A DAR O MÁXIMO DE SEU CUMPRIMENTO DE SUAS OBRIGAÇÕES

Senador JOÃO CALMON - Minha primeira conclusão nesta CPI, é ser favorável a mudanças de remuneração dos Auditores-Fiscais. Eles pertencem, como todos nós,

à miserável condição humana. A falta de estímulo individual parece-me lamentável. Os Auditores-Fiscais têm, eu diria altamente elogiável, senso de responsabilidade. São patriotas, não esqueçamos de que o regime capitalista, para aumentar a produtividade, cria estímulos. Creio que uma das primeiras conclusões a que nós chegaremos vai ser esta: a mudança do sistema de remuneração dos Auditores-Fiscais.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) — Sr. Senador, eu acho ótimo que essas palavras tenham vindo de V. Ex.<sup>a</sup> Isso nos incentiva e nos anima muito, realmente.

Senador JOSÉ EDUARDO (em depoimento do Dr. Tércio Ferraz, Procurador-Geral da Fazenda Nacional) — Apenas para enriquecer as colocações, o Dr. Tércio talvez possa trazer à luz informação sobre a remuneração dos agentes da receita no México. Tenho em conta que se os procuradores, os fiscais da Receita ganhassem de 1 a 7% numa tabela, em função dos valores, haveria um aumento e substancial na arrecadação e a corrupção também diminuiria muito. Não sei como é nos outros países.

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) — Essa é uma discussão doutrinária, conheço pessoas, mesmo no Brasil, que chegam a ser favoráveis à participação do fiscal na própria arrecadação, diretamente. Não na multa; na multa, hoje, existe, mas na própria arrecadação. Tenho dificuldades para dizer se esse seria o caminho. Agora, evidentemente, alguma forma de incentivo é fundamental.

#### 4.2.1 — "h" — DAR SEGURANÇA AOS AGENTES DO FISCO QUANDO, NO EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES, SOFREREM AMEAÇAS DE TODA NATUREZA

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) — Precisamos ter a garantia de inamovibilidade; o auditor fiscal, no exercício da fiscalização, não poderia ser removido daquela fiscalização e nem do lugar onde ele está lotado. Ele teria que ter garantias que durassem não apenas o tempo do exercício da fiscalização como um tempo posterior, de maneira a que não ficasse sujeito a retaliação, quando encerrasse aquela atividade.

#### 4.2.1 — "i" — PROPOR A EDIÇÃO DE LEGISLAÇÃO QUE PREVEJA A DEFESA PROMOVIDA PELO GOVERNO, NAS AÇÕES JUDICIAIS INTENTADAS PELOS CONTRIBUINTES CONTRA OS AGENTES DO FISCO, QUANDO ESTES ATUEM NO ESTRITO CUMPRIMENTO DE SEU DEVER FUNCIONAL

Senador ELCIO ALVARES, durante o depoimento de MARIA IZABEL (SINDIFISCO) — Quando o auditor é um agente do Estado exercendo uma ação para o Estado, é até injurioso admitir-se que a defesa daquele cidadão — que praticou o ato em razão da tarefa, do *munitis* que lhe foi cometido pelo Estado — passe a ser patrocinada em caráter pessoal. Talvez fosse um dos pontos para começarmos debater hoje, no momento em que a Receita Federal se apressa em fiscalizar — até como decorrência desse panorama que se instalou no Brasil — é preciso que haja um dispositivo obrigando a Advocacia Geral da União a atuar nos casos em que comprovadamente o Auditor-Fiscal compareça em Juízo, para se defender de um ato decorrente de uma ação fiscal. Ele tem toda a proteção do Estado, porque essa é a questão mais crucial, mais óbvia, em favor da sua tranquilidade.

Vamos admitir, por exemplo, que o cidadão aplicasse o valor da ação de três milhões de cruzeiros. Se o pobre do fiscal ou do auditor fosse condenado a 10 ou 5% sobre o valor da causa, nunca mais iria se equilibrar. Esse é um dos pontos que teremos a oportunidade de debater no projeto da Advocacia Geral da União e é uma das teses do Governo que está enfático no sentido de votá-lo imediatamente. Precisamos aparelhar a Advocacia Geral da União de forma a não passar despercebida ou ficar obscuro o dever do Estado em relação a seu servidor, quando no exercício pleno do ato. Faço esses comentários porque, no momento em que há essa ênfase no sentido da independência, não se pode compreendê-la quando o fiscal está sujeito a pagar os custos de uma ação judicial quando ele representa a União.

Senador RONAN TITO (Presidente) — Acredito que não há necessidade de lei. Isso é uma atitude administrativa do Chefe da Receita Federal! Ela é tão natural, como disse V. Ex.<sup>a</sup>, e independe de lei. Se o funcionário está a serviço da Receita, ele não está a serviço seu, mas da Receita. Existem aí, os dez mil advogados da União que poderiam ser acionados nesse sentido, não?

Senador ELCIO ALVARES – Realmente, não é assim. Os Auditores têm encontrado essa dificuldade porque nesse caso não é ação, no cível, é ação penal. Creio que seria obrigatório constar de lei.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (Relator) – Mas o Senado ainda não votou essa questão.

Senador ELCIO ALVARES – Vamos votar agora. Já foi votada na Câmara. Há tempo, ainda. Na Justiça do Trabalho, já existe isso. O patrão responde por qualquer ato do seu preposto. Na responsabilidade penal de um acidente, o dono do carro é o responsável pelo acidente. Ele responde penalmente, tem todas as obrigações. O Auditor, até certo ponto, tem sempre a espada de Dâmoqueles sobre a cabeça: vou processá-lo se você fizer isso, diz o contribuinte. E acontece como aconteceu agora em Alagoas, como estamos vendo nesse depoimento.

Nesse ponto seria um assunto a ser examinado. A proteção, exatamente, do agente fiscal do Governo, no momento em que ele está na tarefa. Ele tem que ser protegido, como de resto, o promotor, o juiz. Todos têm proteção do Estado. É automática aqueles que têm, realmente, independência para exercitar o múnus público, ou seja, da fiscalização ou do julgamento.

Este talvez, seja um dos assuntos que esta Comissão poderia examinar mais profundamente nas suas conclusões: é a proteção dos agentes fiscais no exercício cabal da sua missão.

#### 4.2.1 – TORNAR CÉLERE E EFICAZ A COBRANÇA E APLICAR RIGOROSAMENTE AS PENALIDADES, DE MODO A POSSIBILITAR EFEITO-DEMONSTRAÇÃO POSITIVO

WELLISCH (SFN) – O primeiro passo poderia envolver a seleção dos 10, dos 20, dos 50, dos 100 homens mais ricos do Brasil para apurarmos como eles acumularam essa fortuna sem que, no decorrer desse tempo, tenham recolhido o imposto de renda equivalente a um aumento espetacular de seu patrimônio, embora haja os buracos da legislação fiscal.

O dilema da Receita Federal, hoje, é de que precisamos fazer programas específicos no atacado, de combate à sonegação, para gerar arrecadação. Temos que fazer algumas escolhas, ou vamos mobilizar nossa equipe, que é pequena, para fazer esse tipo de apuração individual, ou vamos mobilizá-la para grandes processos e apuração. Como temos um programa fiscal e precisamos cumpri-lo para resgatar a credibilidade da sociedade na política econômica, estamos atacando a questão da sonegação em grandes blocos.

Vamos fazer um tipo de trabalho que há alguns anos não vinha sendo feito, que é o de preocupação maior com o grande contribuinte. O princípio era mais ou menos o seguinte: "O grande contribuinte não sonega porque ele perde o controle".

Achamos que esse princípio não é absolutamente verdadeiro. O grande contribuinte também sonega e, quando o faz, sonega em grande escala, até por questão de coerência. Acho que é importante distinguirmos um pouco o que é planejamento tributário feito pelo contribuinte e que produz aquela situação iníqua a que o Senhor Senador JOÃO CALMON se referiu, em que um grande empresário não paga imposto como pessoa física. Contudo, seguramente, deve estar desfrutando um alto padrão de vida e com a empresa pagando os seus confortos. Acho que a Receita Federal precisa fazer alguns trabalhos com persistência, precisa insistir.

Ex<sup>o</sup> se referiu a um fato que é um exemplo para todo aquele que administra a Receita Federal ao citar Al Capone que, apesar de todos os seus crimes e suas barbaridades, acabou sendo pilhado na questão da sonegação do Imposto de Renda. A informação que tenho é a de que o Governo norte-americano levou quase dez anos para chegar a uma conclusão final. Mas, infelizmente, aqui, nos cobram resultado com seis meses e nenhum sonegador competente vai deixar rastro. Quando dizem aqui: "O patrimônio é de alguma pessoa", quando vamos verificar, o patrimônio não está em nome dele, está em nome de empresas, com uma árvore de participações as mais complicadas do mundo. É um processo dessa natureza, de investigação, e demorado.

Em relação a diversos casos, o que há são verdadeiras agressões ao contribuinte de maneira geral, alguns em mais evidência e outros em pouca evidência. Precisamos fazer um

grande trabalho. É necessário mesmo. Agora, a Receita precisaria dispor de um contingente de profissionais muito maior para fazer, ao mesmo tempo, ações específicas e ações de espectro mais alto, que é o que estamos tentando fazer, prioritariamente. Isso, entretanto, não quer dizer que não vamos fazer os outros. Tínhamos que tomar uma decisão, ou seguimos por um caminho, ou seguimos pelo outro. Resolvemos seguir o caminho da ação de espectro mais amplo.

Pessoalmente, eu procurei mudar o enfoque da fiscalização. Tenho procurado levar ao comando da área de fiscalização, esse segmento que atua dentro da Receita Federal, a orientação de que o efeito demonstração é mais importante do que o produto de arrecadação mais imediato. A minha opinião pessoal é de que conseguir fazer um auto fiscal importante, de grande valor, é mais significativo do que aquelas ações fiscais específicas que geram uma arrecadação tópica, concedendo-se um parcelamento para gerar arrecadação. Não é exatamente por esse caminho. Pessoalmente não sou muito favorável a parcelamento facilitado. Quando se está parcelando o débito fiscal encontrado através de uma ação tópica, nós estamos privilegiando em última instância aquele contribuinte que foi pilhado em sonegação. Eu acho que é necessário punição, a mais rigorosa possível. Mas para isso, nós precisamos de agilização no Conselho de Contribuintes e precisamos de agilização nas soluções que vão às barras dos tribunais.

Estamos tratando de cruzar informações que há muitos anos estavam disponíveis na Receita Federal, sem que fossem trabalhadas especificamente. Um programa dessa natureza é o cruzamento das informações do imposto de renda retido na fonte, particularmente nas aplicações financeiras, com as declarações de renda. E os primeiros resultados são surpreendentes. Pegando um rol dos maiores clientes do sistema financeiro, alcançamos uma grande quantidade de pessoas, de beneficiários, de pagamento e de rendimento, que sequer apresentaram declaração, e tiveram rendimentos retidos na fonte, na instituição financeira. Num processo desse tipo, encontramos dezenas de milhares de situações.

Para a Receita Federal, um trabalho dessa natureza produz muito mais resultado do que trabalho específico, pegando este ou aquele contribuinte, até porque podem acusar a atuação da Receita Federal de atuação casuística, de atuação política, ou lá o que seja. O que queremos é atacar em grandes lotes. Essa é a orientação que temos dado.

Senador JOÃO CALMON — Exemplo ilustrativo é o de Al Capone. Ele matou, ele roubou, mas foi para a cadeia como sonegador de imposto de renda. A penalidade que envolve prisão é tudo, é absolutamente essencial. E é do país líder do mundo capitalista.

Prof. IVES GANDRA — Senador, eu gostaria de, a partir desse exemplo, estar com o Senhor. Porque, efetivamente, se nós tivéssemos uma legislação inibidora, neste nível, para todos... Nos Estados Unidos não é isso o que acontece. Naquela País o nível de sonegação também é grande. O nível de elisão fiscal é muito grande. Pinçaram um cidadão chamado Mike Tyson, e ele foi punido por crime que, efetivamente, não me convence. Mas, eu digo, pegaram o Al Capone como sonegador de impostos e só podiam pegar por al. V. Ex<sup>a</sup> acredita que, na época do Al Capone só ele merecia a prisão? Na verdade, quando se pinçam determinados elementos, se considerarmos todos os outros que atuavam — esse é um dado que me preocupa — se eu tivesse 50 mil Al Capones ou 10 mil processos, com gente na cadeia, nos Estados Unidos, eu diria que o sistema é eficiente, mas não quando eu tenho dois ou três casos apenas, cuja escolha fica a critério da justiça punir, como aconteceu com Mike Tyson, com Al Capone ou com essa diretora de hotéis, porque afrontaram o Fisco. Esta disse que o fisco americano nunca poderia pôr um if, então, evidentemente, colocou o fisco contra a parede, e foi pinçada.

Aquela candidata a Vice-Presidente dos Estados Unidos, que também sonegou impostos, em ação que foi levantada durante a campanha e que fez o pagamento. Ela foi para a cadeia? Lembra-se? Não foi. É que a legislação desses países — abordo isso num pequeno livro meu, chamado Da Sanção Tributária é utilizada para determinados casos, de exemplo, mas nunca a legislação penal tributária deve ser utilizada para eliminar o contribuinte. Por essa razão é que todas as leis tributárias dizem o seguinte: "Extingue-se a punibilidade se houver o pagamento dos impostos e multas antes da decisão administrativa". E a jurisprudência estendeu "antes da decisão judiciária final". Por quê? Porque o que interessa ao Fisco é manter a fonte produtora de tributos.

MARIA, IZABEL (SINDIFISCO) — Determinado segmento econômico, sabendo que dentro dele estão sendo fiscalizadas pequenas, médias e grandes empresas, tal conhecimento serve para que os outros contribuintes daquele segmento, que não estão sendo fiscalizados, passem voluntariamente a oferecer à tributação de todos os seus ganhos. Então, a Receita Federal tem este papel multiplicador, porque jamais ela poderá cobrir todo o universo de contribuintes.

**TÉRCIO FERRAZ (PGFN)** — No México, por exemplo, existiam grandes problemas com relação ao contrabando nos principais portos e aeroportos do país. Criaram uma espécie de grupo Eliot Ness da fiscalização, e esse grupo se aliou a sociedades femininas, em cada canto, se encarregavam de fazer a fiscalização dos fiscais. De repente, criou-se uma consciência nacional: As sociedades femininas, as dônas de casa, faziam a fiscalização. Como esforço comunitário trabalhavam juntas com o grupo Eliot Ness. Aquilo funcionou de maneira incrível. Quando menos se esperava surgiam as delações das corrupções e o grupo conseguia detectar e atuar positivamente.

Aperfeiçoaram, ainda — aí é o outro lado — os instrumentos de punição e de apuração da corrupção, que no Brasil são complicados. Às vezes, tenho visto processos de pilhas de papéis que, ao final, acabam não dando em nada por razões de formalismo jurídico.

Nós precisamos mudar a legislação: não sei se com essa legislação, com a Constituição da maneira que está... No Supremo Tribunal Federal certamente perderemos algumas coisas.

**TARCÍZIO DINOÁ (Receita)** — Sobre as empresas que entraram na Justiça, contestando a cobrança do FINSOCIAL tenho dois aspectos a ressaltar. Em alguns casos, o juiz concedeu liminar, mas determinou que a empresa fizesse depósito judicial; noutros, o juiz não solicitou o depósito. Entre aquelas para os quais foi determinado que fizessem o depósito — estamos fazendo uma operação em cima disso — a maioria depositou apenas no primeiro mês. Então, estamos fazendo um levantamento empresa por empresa, que chamamos cobrança domiciliar. Vai-se à empresa, verifica-se a situação e, se ela informar que foi beneficiada pela Justiça, exige-se a cópia; feita a cópia, exige-se o comprovante do recolhimento.

Estamos fazendo isso no Brasil inteiro. Em Porto Alegre, por exemplo, tomamos cerca de dez empresas, das quais cinco ou seis eram beneficiadas pela Justiça. Somente três daquelas que o juiz tinha determinado que fizessem depósito o tinham feito; só que uma tinha feito recentemente, quando já beneficiada há meses.

**LUIZ F. KUNZ NETTO** — A bebida tem uma tributação muito alta. Então, a fiscalização deve orientar o seu trabalho preferencialmente para ela (opinião também do Senador BENI VERAS). O Senador JOÃO CALMON lembra: nos Estados Unidos há três setores em que os fiscais atuam nas fábricas: de bebidas; de fumo e de armas de fogo. Talvez no setor de perfumaria também. Isso poderia servir de inspiração (aos parlamentares) para futuramente ou na primeira oportunidade, apresentarem emenda ou projeto de lei nesse sentido.

Deputado **LUIZ ROBERTO PONTE** — Para se evitar a sonegação precisamos aprimorar a máquina arrecadadora, aumentar o número de fiscais, punir os sonegadores e escolher-se uma base tributária insusceptível de sonegação, que não seja por imposto declaratório.

#### 4.2.1 — "K" — REVER O POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO NA ESTRUTURA DO GOVERNO FEDERAL, CONCEDENDO-LHE MAIOR AUTONOMIA DE ATUAÇÃO

**WELLISCH (SFN)** — Outro ponto que consideramos importante é o da reposição da Receita Federal na estrutura hierárquica do Ministério. A Reforma Administrativa, ao fundir diversos ministérios, dispôs órgãos que antes estavam numa posição hierárquica mais alta para uma posição hierárquica mais baixa. Isso, a experiência demonstra, não é a solução mais adequada. A Receita, pelo papel que exerce, pela necessidade de autonomia, pela necessidade de dar pronta resposta particularmente em momentos como o atual, em que estamos envolvidos num grande esforço de ajuste fiscal necessita de um padrão hierárquico mais alto, e temos que estudar aspectos ligados à autonomia da Receita Federal para dar respostas aos desafios que se apresentam à organização.

O papel institucional da administração tributária foi enfraquecido com o rebaixamento da antiga secretaria para Departamento da Receita Federal.

Neste momento, o Secretário da fazenda Nacional está acumulando a função de Secretário com a de Chefe do Departamento da Receita Federal. Nesse particular então, o status da Receita está restabelecido implicitamente, porque a Secretaria da Fazenda, na minha pessoa, está acumulando as duas funções, sem vantagens financeiras, naturalmente.

Estamos procurando examinar qual seria a posição mais adequada na estrutura do Ministério para a Receita Federal. Talvez a posição mais adequada seja a de uma secretaria com *status* de Secretaria Nacional; e aí teríamos que fazer um ajuste de fato na estrutura, porque hoje temos um ajuste informal.

Na nossa avaliação é realmente necessário ter um comando da Receita Federal sob uma pessoa que estivesse num nível hierárquico mais alto. Por essa razão, houve uma discussão na equipe econômica e a conclusão de que é preciso deixar uma pessoa de nível mais alto cuidando especificamente dos problemas da Receita Federal.

A assunção, por parte do Secretário da Fazenda Nacional na função de Chefe do Departamento da Receita, a acumulação das duas funções, tem a finalidade imediata de dar à Receita Federal uma solução do nível hierárquico da organização que supere a polêmica de que a Receita havia sido rebaixada, que isso desmotivava os funcionários etc.

Agora, é intenção do Ministério da Economia, em particular, promover uma mudança organizacional, de sorte a, se possível, criar a Secretaria da Receita Federal em nível de Secretaria Nacional, com dois ou três departamentos, dando novamente uma estrutura que distribua melhor essas funções em nível de chefia de departamento. Quer dizer, resgatar um pouco essa questão do *status* da Receita Federal.

Então, a situação é transitória, não é o que desejamos. Tão rápido quanto possível, encaminharemos uma solução para essa questão que consideramos também importante e, de fato, precisa ser solucionada.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) — A Receita não poderia ter sido rebaixada à condição do Departamento da Receita Federal, como o foi no Governo Collor. Foi rebaixada a Departamento quando nós entendemos que o *status* anterior de Secretaria ainda não era suficiente. Tinha que ser, ou uma autarquia especial, ou uma Secretaria com características próprias, de maneira que o seu titular fosse nomeado, através de uma indicação. Essa indicação, nós não temos posição firmada exatamente como seria, mas uma indicação que envolvesse critérios técnicos, critérios de conhecimento da área para evitar a chegada de arrivistas, que não entendem nada de fiscalização e, simplesmente, vieram pela nomeação política, como já aconteceu, muitas vezes, na Receita. Através de critérios técnicos, seria feita essa designação e o titular teria que ser sabatinado pelo Congresso Nacional. Teria um mandato diferente do mandato do Presidente da República e não poderia, simplesmente, ser demitido pelo Presidente da República como um simples cargo de confiança, porque a Receita Federal não é um órgão de Governo — isso tem que ficar muito claro — e tem que passar a ser um órgão de Estado, o que ela, ainda, não é.

Senador FERNANDO HENRIQUE (RELATOR) — Queria fazer uma consideração sobre a autonomia da Receita que V. S.<sup>a</sup> propõe aqui, o *status* que ela deve ter. Nos Estados Unidos, o que acontece é que, efetivamente, existe um sistema político que controla. Não sou contrário às sugestões de maior autonomia para a Receita. A autonomia em si não resolve, porque ela também pode gerar um sistema burocrático perverso que pode, eventualmente, cometer injustiças e desastros contra a sociedade. Só não se comete desastros quando há o sistema, aí sim, de *checks and balances*, isto é, dos pesos e equilíbrios necessários. E isso implica o que estamos fazendo: uma posição, uma atividade mais vigorosa do controle externo. Nos Estados Unidos, chama-se a categoria dos serviços de renda interna, que tem um prestígio enorme. Se algum chefe abusa, o sistema político penaliza. A Câmara e o Senado, na comissão de receita, fiscalizam permanentemente. Assim como devemos ser fiscalizados pela opinião pública, pela imprensa —, e isso é muito bom que aconteça —, nós também temos que fiscalizar permanentemente. Senão, qualquer que seja a forma, engendrada, pode levar a distorções. Hoje a distorção, provavelmente, é clientelística e tem a ver com a privatização do Estado, setores da economia privada que se encastelam no Estado e, aí, fazem os seus interesses prevalecerem sobre os interesses públicos. Mas amanhã, em tese, pode haver um outro tipo de interesse, puramente burocrático, o que também não resolveria. O sistema precisa ser devassado e prestigiado pela sociedade, na medida em que, ao prestar contas, etc., também ganhe o apoio da sociedade. Há uma fórmula que foi sugerida e sobre a qual pergunto sua opinião. Eventualmente, a nomeação do diretor ou do Secretário da Receita, pode e deve ser a cargo do Executivo, que teria o voto, a legitimidade para indicar. Porém, talvez a destituição devesse passar pelo Senado, como ocorre com o Procurador-Geral da República, ou com o Presidente do Banco Central. Pensemos em uma fórmula intermediária que vinculasse ao Senado. E digo especificamente o Senado não só por ou ser Senador, mas também porque sou, além de Senador, parlamentarista, como muitos de nós aqui. Acredito que, no futuro, o Senado vai ter que se reservar a esse tipo de função, muito mais do que as funções de legislação ordinária. Mas acredito que vamos buscar uma forma de entrosamento entre o poder político organizado nos partidos, que é o Congresso e a administração, para que

essa administração possa ter a força necessária para se contrapor a esses grandes interesses que existem em qualquer sociedade, privados, estatais ou governamentais.

Então eu queria conhecer a reação do Sindicato a isso. Eu não gostaria que criássemos um sistema demasiado fechado, sob uma forma que pode vir a ser corporativa, e cujo mecanismo para evitar isso implica uma ligação desses aspectos mais sensíveis da administração diretamente com o Congresso, não porque o Congresso se substitua às decisões do administrador, mas que para que ele motive e incentive e controle e fiscalize. A medida em que fizemos isso, o País avança. Por isso comecei dizendo que o momento é muito rico no Brasil, porque é de uma mutação da sociedade brasileira. Sentimos que por todos os lados existe essa vontade: ela pode não estar ainda encamada no governo, ou mesmo no Estado, no Executivo, mas já está disseminada na sociedade. A sociedade quer maior transparência, quer que se prestem contas. E, na medida em que isso for avançando, as perguntas que fizemos aqui perdem sentido, porque na medida em que isso ocorrer quem vai ter coragem de ter uma lista de pessoas intocáveis? Vão acabar sendo tocadas porque o poder político é maior do que o poder burocrático ou se tornará maior do que o poder burocrático ou dos que podem colocar travas a ela. Então, solicitaria a sua reflexão no sentido de trabalharmos na direção de um modelo que fosse mais aberto do que fechado.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) — Senador, todas as vezes em que nos referimos à autonomia da Receita Federal, não a estamos considerando como órgão burocrático imune a qualquer tipo de fiscalização. Não concordamos com que ele seja um órgão do Executivo, com nomeação exclusiva do Executivo. Pelo próprio fato de poder a qualquer momento demitir e nomear, por pressões políticas, ele acabará sendo frágil e sujeito então a um envolvimento muito maior e com muito menor objetividade do que se tivéssemos um organismo com autonomia administrativa, que tivesse os seus próprios recursos e fiscalizado permanentemente pelo Senado. É nossa proposta. Fizemos a proposta de que houvesse essa nomeação e de que houvesse essa fiscalização por parte do Legislativo, sempre a fiscalização partindo de um Poder para outro Poder, não o mesmo Poder executando, nomeando, com direito a vetar e a escolher aqueles que prefere fiscalizar.

Enquanto os governantes não se conscientizarem de que a Receita Federal é um órgão estratégico para a administração federal, livrando-a assim das pressões políticas e manipulações por parte de órgãos que nada têm a ver com a administração tributária, dotando-a, de auditores bem preparados tecnicamente e em número suficiente para cobrir o universo de contribuintes, não se poderá combater, com eficiência, a sonegação fiscal.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) — Sem dúvida, a devolução à Receita Federal do *status* de Secretaria e, quem sabe, acompanhada até de uma delegação de competência do ministro, para uma certa autonomia financeira e administrativa, para que ela possa realizar os seus concursos, para que ela possa fazer suas concorrências para contratar os seus bens e serviços, isso já será um motivo suficiente para, pelo menos, reanimar os Auditores-Fiscais e dar-lhes uma injeção de ânimo.

Hoje, o Diretor do Departamento da Receita Federal, quando quer levar um assunto, ou alguma coisa que ele pretende instituir na Receita Federal, depende, primeiro, de convencer o Secretário da Fazenda Nacional a quem o Departamento está subordinado. Em convencendo o Secretário da Fazenda, este tem que levar o assunto ao Ministro da Economia, depois, volta do Ministro para o Departamento.

Uma vez transformada em Secretário da Receita se reportaria diretamente ao Ministro de Estado. Temos a impressão que isso facilitaria, agilizaria, em muito, as decisões que viessem a ser tomadas.

Nesse exato momento, essa figura de que falei, a do Diretor da Receita se reportar ao Secretário para ir ao Ministro, está um pouco prejudicada porque o atual Secretário da Fazenda Nacional, o Sr. Luís Fernando Weltsch, detém, além do cargo de Secretário da Fazenda Nacional, o cargo de Diretor-Geral do Departamento da Receita Federal.

OSÍRIS LOPES FILHO — Atendendo a questionamento do Senador JOÃO CALMON, o depoente sugeriu que, numa revisão constitucional, se determine, ao Secretário e aos principais dirigentes da Receita Federal, um tratamento igual ao que se dá ao Presidente e Diretores do Banco Central do Brasil, que seus nomes sejam, também, submetidos ao Senado, para que tenham maior independência e possam cumprir com maior liberdade suas funções e para que suas ações possam ser, realmente, impessoais, apolíticas, apartidárias e objetivas.

4.2.2. - REAPARELHAR OS CONSELHOS DE CONTRIBUINTES, DOTANDO-OS DE MELHOR ESTRUTURA, RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E TECNOLÓGICOS

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - Os nossos Conselhos de Contribuintes deveriam ser elevados ao status de tribunal administrativo, em que os processos fiscais por eles julgados pudessem ser atacados na Justiça Federal, ao nível de um tribunal. Com isso já se ganharia algum tempo, porque sendo os Conselhos de Contribuintes especializados, evitar-se-ia que aquelas causas neles já julgadas o fossem também na 1ª Instância. Elas seriam atacadas a nível de um tribunal.

TARCÍZIO DIÑOÁ (Receita) - Um outro assunto que gostaria de tratar são os Conselhos de Contribuintes. Os Conselhos de Contribuintes, no meu entendimento, são entidades necessárias por uma questão de garantia de justiça ao contribuinte, embora entenda que deveríamos partir - como já o fez São Paulo - para que a Justiça Federal tivesse varas tributárias específicas ou, quem sabe, que tivéssemos uma Justiça Tributária específica.

4.2.3 - REAPARELHAR A PROCURADORIA DA FAZENDA NACIONAL, DOTANDO-A DE RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E TECNOLÓGICOS SUFICIENTES PARA O EXERCÍCIO PLENO DE SUAS ATRIBUIÇÕES, COM VISTAS A ATIVAR A COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO A NÍVEL ADMINISTRATIVO E O SEU ACOMPANHAMENTO A NÍVEL JUDICIAL

WELLISCH (SFN) - A Procuradoria da Fazenda Nacional tem um quadro reduzido de Procuradores, e a quantidade de processos é imensa. Até para defender aos interesses da Fazenda Nacional a Procuradoria da Fazenda carece de recursos humanos e materiais. Temos feito, desde que assumi a gestão operacional da Receita Federal, o maior empenho em articular as ações entre a Receita Federal e a Procuradoria da Fazenda para tentar dar solução a esse contencioso enorme.

Fiz uma reunião com a Procuradoria da Fazenda e a equipe da Receita Federal, para, ao elencar os trezentos maiores devedores, definir uma estratégia de ação conjunta entre a Receita Federal e a Procuradoria da Fazenda, para que se possa, através da capilaridade dos pontos da estrutura operacional da Receita Federal, dar o apoio que a Procuradoria da Fazenda Nacional necessita. Esse é um outro ponto complexo. Existe uma área cinzenta, porque parte dos assuntos é tratada na Receita Federal e outra parte na Procuradoria. O que estamos procurando fazer, junto com o atual Procurador, Dr. Tércio, é uma ação conjunta entre Receita Federal e Procuradoria da Fazenda Nacional.

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) - No ano passado, conseguimos, finalmente, um concurso público e esperamos que o número de procuradores salte de 182 para 600. Isso é uma esperança, porque nem sempre os concursos mostram uma aprovação total. Às vezes fazemos o concurso para 300 vagas e conseguimos preencher 150, em função da deficiência dos cursos superiores do Brasil, o que é outro problema.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (Relator) - Na sua área de atuação, quais são os esforços efetivos para a cobrança da dívida ativa da União, que é avaliada entre US\$3 a 4 bilhões?

TÉRCIO FERRAZ - No final do ano passado, tentamos uma espécie de projeto de cobrança dessa dívida ativa. Enfim, o objetivo específico era esse. Foram implementadas algumas ações no sentido de aumentar o sistema automático, mais eficiente, na liberação dos processos para controle eletrônico dos prazos legais implantados. Estamos tentando fazer isso com a ajuda do SERPRO, com todas as dificuldades que isso traz. Procuramos fazer também uma espécie de esquema operacional para controle específico dos grandes débitos, isso tendo em vista a arrecadação, embora tenha, culturalmente, o efeito que considero pernicioso, porque o pequeno pagador vê que ele nunca é cobrado, não paga mesmo. Tendo em vista a arrecadação, pelo fato de termos sempre pouca gente, acaba-se fazendo a seleção dos um grandes devedores, que cobrem, às vezes, 70 a 80% da dívida. Nessés casos é melhor ficar com eles, pelo menos para arrecadar, embora tenha esse efeito que

não me agrada, mas não se tem saída. Em todo caso, esse aumento pequenino foi por causa de ações desse tipo. Estamos tentando um esquema de controle mais eficiente dos feitos garantidos por depósitos, tomando mais correto o preenchimento dos DARF's. Isso causa imensa dificuldade. Às vezes, o controle dos depósitos, feitos na Caixa, por deficiência no preenchimento de DARF's, acaba criando dificuldade para saber-se que o depósito é feito para o fisco. Estamos tentando corrigir isso.

Postulamos, além disso, em cada Estado, uma conversa direta com os presidentes dos Tribunais Regionais no sentido de facilitar nossa ação. Alguns Estados, como o de São Paulo criou quatro Varas, que, lastimavelmente, não têm funcionado à contento por falta de juízes e funcionários.

#### 4.2.4 - DAR CONDIÇÕES AO PODER JUDICIÁRIO DE SOLUCIONAR, COM MAIOR CELERIDADE E EFICÁCIA, OS PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL

WELLISCH (SFN) - Eu creio que é muito importante a ajuda da justiça na solução final dos casos. Se o contribuinte tem razão, que seja absolvido, mas se não tem razão, que seja punido na forma da lei. A lei tem que ser igual para todos e a aplicação dela deve ser a mais rigorosa possível. O que está definido em lei deve ser cobrado e os órgãos arrecadadores precisam se aparelhar adequadamente para cumprir o seu papel.

Nas circunstâncias em que vivemos, necessitamos de uma ampla colaboração entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Para que a lei seja bem cumprida precisamos do apoio do Poder Judiciário e para que os desvios identificados na aplicação da lei possam ser, uma vez detectados, configurados em delitos que sejam comunicados pela Receita Federal ao Ministério Público, através da Procuradoria, e este encaminhe ao Poder Judiciário para impor o cumprimento da lei.

Se pudéssemos contar, a nível do Judiciário, com pelo menos Varas específicas para execução desses casos, para nós, seria o mais próximo do ideal. Talvez fosse mais interessante que existisse Justiça especializada no assunto tributário e que pudéssemos ter uma grande interação. Isso vale para o Fisco federal, como vale para o Fisco estadual e, talvez, também para o municipal.

Precisamos de ajuda, porque realmente queremos chegar a um final nos processos, que se arrastam, às vezes, anos a fio sem solução. Por isso, pedimos a todos que nos possam ajudar que o façam no sentido de que possamos ter um rápido final na Justiça. Se possível, tentem nos ajudar junto à Justiça. Precisamos de solução final até mesmo para acabar com a impunidade. No âmbito da Receita Federal e no relacionamento da Receita Federal com os Conselhos de Contribuintes muitas vezes ficamos na situação delicada de não encaminhar processos, porque tememos entulhar a Justiça de uma quantidade enorme de processos que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, até operacionalmente, tem dificuldades para resolver.

Se pudéssemos chegar à decisão final, a nível de Judiciário, e obrigássemos os devedores a pagar, obteríamos uma expressiva soma de recursos. Se considerarmos isso, a nível federal, estadual e municipal, tenho certeza que haveria um aumento brutal de arrecadação.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - Há necessidade de uma Justiça tributária para que tenhamos a redução dessas instâncias na esfera administrativa e para que tenhamos, no Judiciário, a possibilidade de uma discussão da matéria tributária, inclusive com uma preparação mais adequada.

Para se resolver um tema dessa profundidade, como é o caso da sonegação e da evasão, teremos que entrar em todas as áreas, teremos que entrar tanto no Judiciário, como no Executivo e Legislativo. A Receita é um órgão de tamanha importância estratégica para o País que suas afinidades repercutem nos três Poderes. Quando começamos a propor, começamos no âmbito que é nosso, com a esperança de que, se as coisas prosperarem da forma que nós entendemos, num processo de mudança deste País, elas vão, sucessivamente, acontecendo, até chegarmos a esse estágio que consideramos fundamental, quer seja, a existência de uma legislação simples, que vai depender do Legislativo; a existência de uma administração fiscal e tributária, independente e autônoma, no Executivo; e um corpo de leis que possa ser aplicado por uma Justiça especial, que seria a Justiça Tributária.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - A criação de Varas específicas no Justiça Federal para julgar questões relativas a tributos - tenho a impressão - ajudaria muito, agilizaria as execuções fiscais, e os juízes passariam a entender muito mais do que entendem hoje de legislação tributária porque eles seriam especializados.

Hoje, é difícil para um Juiz entender toda a parafemália da legislação fiscal, por isso dependem muito dos peritos das partes. Assim, quem sabe, com a criação de Varas específicas, os julgamentos de questões tributárias pudessem ser mais equânimes, mais corretos e mais ágeis.

#### 4.2.5 - FISCALIZAR COM MAIOR PROFUNDIDADE, ATRAVÉS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO, A APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

WELLISCH (SFN) - A Receita Federal cabe gerenciar a tributação e a arrecadação tributária. A destinação dos recursos se faz na forma do orçamento e os controles devem ser exercidos a nível dos órgãos aplicadores através do controle interno e, em outra instância, através dos próprios Tribunais de Contas, da União e dos Estados.

Um outro ponto que me parece extremamente importante: colocarmos um fim nesse argumento de que os contribuintes não pagam os seus impostos porque entendem que são mais capazes, mais apetrechados, para gerenciar os recursos do que o próprio setor público. Creio que esse é um argumento, uma justificativa, que precisam ser sepultados de uma vez por todas.

Quanto à questão da fiscalização na utilização de recursos públicos, creio que o mais importante que temos hoje é a fiscalização do próprio público. A imprensa está toda aí, vigilante e cumpre, neste sentido, ao que me parece, um papel importantíssimo, de denunciar irregularidades, de apontar os desvios. Creio que muito poucos, mais do que a própria imprensa, são capazes de fazer bem este papel. E têm feito. A opinião pública tem sido permanentemente informada e, às vezes, há equívocos, que se esclarecem, às vezes há desvios, erros mesmo, intencionais, e as punições vêm, os processos são abertos, as questões são esclarecidas.

Creio que na democracia é extremamente importante a liberdade de palavras, para que esses pontos fiquem claros. Talvez, no passado, existissem situações até piores, e que não vinham ao conhecimento público. Neste sentido, a abertura democrática é extremamente importante, mas há, dentro do quadro institucional, os órgãos incumbidos da fiscalização.

Dentro do próprio Poder Executivo os órgãos do controle interno setorial que integram cada ministério. Estamos até em vias de ter uma modificação, dando mais força ainda aos mecanismos de controle interno setorial. Além disso, o Poder Legislativo dispõe do órgão auxiliar, que é o Tribunal de Contas da União, a quem está afeta a responsabilidade de verificar como estão sendo aplicados os recursos públicos.

Os mecanismos institucionais são mais do que suficientes, se bem utilizados. A meu ver, contudo, é imponente haver um entendimento mais preciso de qual o papel dos ministérios da área econômica, particularmente, o Ministério da Economia e dos demais. Se os recursos serão bem aplicados na ponta é responsabilidade dos órgãos executores das políticas setoriais. Essa percepção precisa ser absolutamente clara, para que não fique a idéia de que cabe somente ao Ministério da Economia a boa gestão dos recursos, mas também aos Ministérios setoriais.

Prof. IVES GANDRA - Pessoalmente, estou convencido de que o Estado tira de quem ganhou para, teoricamente, devolver, em nível de serviços públicos, o que retirou para toda a comunidade. Na prática, em todos os períodos históricos, repito, em todos os espaços geográficos, o Estado tira mais do que necessita: uma parte ele devolve em serviços públicos; outra é dilapidada.

Um sistema de justiça real tem que ser trabalhado no sentido de punir o sonegador, mas, também, de punir o Estado quando não aplica adequadamente. Só dessa forma, fazendo com que o Estado aplique bem, mediante fiscalização, fazendo com que o contribuinte perceba que está sendo bem aplicado, e não tenha a válvula de escape representada pela sonegação, é que vamos poder ter uma sociedade justa.

#### 4.2.6 - REORGANIZAR A ESAF - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, TORNANDO-A, ALÉM DE CENTRO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL, TAMBÉM UM CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO.

WELLISCH (SFN) - Outro ponto que me parece extremamente importante é a questão do treinamento. O Governo, por razões de economia, sustou o processo de

treinamento. Precisamos voltar a investir nessa área, que é essencial para a formação de quadros e o seu aperfeiçoamento.

**TÉRCIO FERRAZ (PGFN)** — No que diz respeito ao aparelhamento do Estado — e aí a questão da educação e da ESAF é importante — eu próprio, talvez com um pouco de timidez, já tenha proposto no Ministério que se tentasse transformar a ESAF em algo, não no modelo francês, pensei no modelo espanhol. A Espanha tem um instituto fantástico que recolhe do mundo inteiro informações a respeito de questões fiscais.

E eles não só têm esse repertório, talvez um dos maiores repertórios que se conheça de legislação de todos os países, como fazem periodicamente esses seminários, levam grandes especialistas do mundo inteiro, colhem informações, têm registros fantásticos! Claro que de uma hora para outra não podemos transformar a ESAF nisso. Acho que deveríamos começar. Se o próprio Estado já tivesse esse repertório de todas as legislações, do que se faz, poder trazer gente, fazer depoimentos, aí as reformas seriam mais bem pensadas e, talvez, mais factíveis na sua prática.

Penso que esse tipo de caminho no sentido educacional amplo também é uma coisa fundamental; essa idéia deveria prosperar, o Estado tem que se aparelhar nessas coisas. E a ESAF talvez seja o lugar certo para se realizar um tipo de trabalho desse.

**Deputado DELFIM NETTO** — Para a reconstrução de um sistema tributário, temos que começar com a preparação do material humano. O poder de tributar é algo muito sofisticado para ser entregue a amadores. Devemos começar dando à ESAF uma nova dimensão, preparando o pessoal que ainda resta — e são muito poucos — do corpo de fiscais.

#### 4.3 — MEDIDAS ECONÔMICAS DE COMBATE À EVASÃO

4.3.1 — Combater, com maior empenho, a inflação e a recessão;

4.3.2 — Criar condições propícias para a resolução da economia informal;

4.3.3 — Rever os mecanismos de controle da remessa de divisas para o exterior;

4.3.4 — Criar mecanismos que evitem seja a concorrência afetada pela sonegação.

Dos depoimentos, publicações e estudos, extrai-se resumidamente o que se segue:

##### 4.3.1 — COMBATER, COM MAIOR EMPENHO, A INFLAÇÃO E A RECESSÃO.

**Prof. IVES GANDRA** — Quando Kennedy foi Presidente dos Estados Unidos, um economista famoso, prêmio Nobel, Samuelson, propôs o combate da inflação pela redução de tributação. Na época, a inflação americana começava a crescer por causa da guerra do Vietnã, embora em níveis que para nós, seriam extremamente confortáveis. Segundo ele, as empresas que mantivessem seus preços abaixo da inflação teriam um incentivo fiscal de um imposto menor.

Aconteceu que se combateu a inflação e a recessão naquele começo de governo, porque as empresas, anunciando que vendiam mais barato, procuravam divulgar que estavam colaborando com o governo. Não sei o nível da aplicação, sei apenas a proposta do Samuelson que teve a oportunidade de ler. Mas basicamente a idéia era de que as empresas chamassem os contribuintes passando a vender mais, não havendo necessidade de recessão para combater a inflação, mas uma redução da carga tributária que resultou no aumento da arrecadação e no desenvolvimento econômico. Esse combate que utilizou um congelamento pelas leis de mercado.

**Deputado DELFIM NETTO** — Estamos com 9 milhões de desempregados que não voltarão a trabalhar, mesmo que o Brasil volte a crescer. Isso se deve a que a necessidade de mão-de-obra, por unidade de produto, hoje, é muito menor do que era há 8 anos. Desta forma, verifica-se como a reforma fiscal está implicada com todo o processo de desenvolvimento do País.

A idéia de que se desenvolve a economia só com o mercado é falsa. Nenhum economista jamais defendeu isso. O Estado é instrumento essencial no processo de

desenvolvimento. Não produzindo aço, bens ou serviços como petróleo, energia e telecomunicações, mas satisfazendo as necessidades básicas da população em habitação, saúde e educação.

#### 4.3.2 - CRIAR CONDIÇÕES PROPÍCIAS PARA A REDUÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL.

Prof. IVES GANDRA - No momento em que a Constituição foi aprovada, acho que temos que a defender e, na interpretação criativa, encontrar os verdadeiros caminhos de adaptá-la à realidade nacional.

A Constituição Americana, de sete artigos, foi feita por uma sociedade agrícola e hoje é a mesma. Ela serve para uma sociedade altamente avançada, graças à interpretação criativa que, durante 200 anos, foi sendo dada aos seus diversos dispositivos.

Ora, o art. 170, inciso IX, e o art. 179, da Constituição me levaram a esse anteprojeto, que reconheço criativo, no sentido de que nós temos que dar uma interpretação extensiva ao dispositivo constitucional. O que diz o art. 179?

"Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei."

Então, tenho um princípio constitucional aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que manda simplificar a vida dessas empresas nas suas obrigações administrativas, tributárias, etc. e, inclusive, eliminação ou redução destas.

A eliminação tem que ser a tributária, daqueles tributos que afetam diretamente essas empresas, que são os impostos de relações econômicas: Venda, IPI, ICMS e Imposto sobre Serviços, no mesmo estilo que a Itália utilizou em 79. O que a Itália fez em 79? Diziam que a sonegação na Itália era de 30%, 35%, 40%... Em plena crise, a segunda crise do petróleo, isto é, quando em Viena, em junho de 79, a OPEP tinha definido pular de 12 a 13 dólares o barril para 30 dólares, eles deram liberdade total às microempresas. Por que? Porque iriam tributar as médias e grandes empresas, e traziam as micro da informalidade para a formalidade, facilitando o seu controle. E a economia italiana passou na frente da economia inglesa, graças ao talento italiano.

Ora, se nós dependemos de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para que cada um defina, no seu território, qual é benesse dará, qual incentivo deva dar, é evidente que nós vamos continuar com o mesmo estatuto da microempresa que não funcionou até agora. Os "regulamenteiros", a que fez menção o Senador Meira Filho, quer dizer, na prática, a burocracia-estrutura, não quer perder os seus privilégios e cada Município vai dar um tratamento, são cinco mil Municípios, 26 Estados e nós não vamos ter nenhum estatuto da microempresa.

Então, o que o Constituinte pretendeu? Se ele declarou que tem que haver um tratamento diferenciado - é um princípio constitucional -, e se fala em eliminação, esta só pode ser dos tributos incidentes, porque daí passa a ser uma regra aplicável a todos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, prevista no art. 170 que trata dos princípios gerais da atividade econômica. O nono princípio diz o seguinte: "IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte." Portanto, sendo matéria de ordem econômica, está no âmbito federal.

Ora, se nós temos que dar um tratamento diferenciado ao art. 179 há o caminho: o projeto é de uma lei complementar, porque obriga a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em matéria tributária, por força, também, do art. 146.

Dessa maneira, essa lei estabelecerá os critérios que todos teriam que seguir, e nós tratamos para a formalidade aquelas empresas, microempresas, que estão na informalidade. Com um controle melhor do fluxo econômico - como aconteceu na experiência italiana - é evidentemente possível não só combater melhor a sonegação, porque a lei complementar explicitaria uma imunidade implícita da Constituição e estaríamos com um setor poderosíssimo sob controle real de todas as esferas de Governo, pois não haveria tributação.

O que caberia ao Congresso fazer? Era definir o que é microempresas, o que é empresas de pequeno porte. Porque uma vez definido, isso estaria obrigando a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Então, foi essa a linha do meu anteprojeto, que, na minha opinião, estaria dentro do espírito da Comissão, pois uma das formas de combater a sonegação é trazer a informalidade para a formalidade, mesmo que à custa de uma imunidade constitucional.

Senador RONAN TITO (Presidente) – E o impacto?

Prof. IVES GANDRA – Tenho a impressão de que seria positivo, porque o que está na informalidade já não está pagando tributo. E as empresas que pagam tributo terminam saindo necessariamente ou encontrando soluções.

O que nós estamos propondo no projeto de lei complementar é explicitar um artigo da Constituição. Não é a União que vai dizer: Os Estados e Municípios são obrigados a dar isenção para microempresas. Há um dispositivo constitucional que tem que ser interpretado e que terá que ser explicitado por lei complementar e não lei da União, que é a tese que vem ganhando, cada vez maior dimensão. A União empresta o seu aparelho legislativo para que a Federação legisle para uma lei que explicita a Constituição e obrigue, simultaneamente, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Esta é a interpretação jurídica mais adequada. A lei complementar é uma lei nacional, não é uma lei federal. E sendo uma lei nacional, explicitando os dispositivos, ela explicita uma imunidade, que é implícita, na Constituição, e passa a ser nela explícita. É a única justificação jurídica para que nós possamos trazer à formalidade a informalidade da microempresa.

#### 4.3.3 – REVER OS MECANISMOS DE CONTROLE DE REMESSA DE DIVISAS PARA O EXTERIOR

WELLISCH (SFN) – No que concerne a remessas de recursos para o exterior, dependemos, igualmente, de informações que deveriam ser, prestadas, ou pelos destinatários dessas remessas, ou por informações que poderiam ser obtidas dentro do Banco Central; mas o Banco Central, igualmente, está submetido aos princípios de sigilo sobre informações bancárias. Dependemos de certa boa-vontade de órgãos de controle sobre transações com bens no exterior.

Acredito que, com esses instrumentos de combate à sonegação – naturalmente selecionados os grandes valores movimentados e, a partir daí, verificando se os grandes valores guardam coerência com as informações das declarações de pessoas físicas no País –, poderemos fazer um trabalho de combate à sonegação, independentemente de qualquer avaliação prévia de indícios de sonegação neste ou naquele segmento empresarial, ou de pessoas físicas.

#### 4.3.4 – CRIAR MECANISMOS QUE EVITEM SEJA A CONCORRÊNCIA DAS EMPRESAS AFETADA PELA SONEGAÇÃO

LUIZ F. KUNZ NETTO – Portanto, estamos aqui, perante o Governo, para solicitar que seja organizado imediatamente um grupo de trabalho com as empresas que, querem auxiliar gratuitamente o Governo a solucionar esse problema, contando com cinco, seis, dez oficiais do Estado do Rio Grande do Sul que estão sendo prejudicados, mais a presença de um representante da Receita Federal e do CADE. Nas dificuldades de fiscalização, os fiscais de ICM poderiam auxiliar. A situação, realmente, está tão grave que não temos outra saída a não ser denunciar – o que fiz ontem – na Procuradoria-Geral da República, como crime de prevaricação, ou condescendência criminosa, as seguintes autoridades (...). Todas essas autoridades souberam e nada fizeram; omitiram-se totalmente, não tomaram as providências que deveriam ser tomadas. Por isso, faço essas denúncias (...). O Grupo de Trabalho faria uma reunião com os industriais interessados. Decidiriam o preço mínimo baseado nos custos e esse grupo de trabalho iria auxiliar na fiscalização, inclusive denunciar as empresas que não cumprissem esse acordo, pois temos as informações que o Governo não tem. O que ele ia levar quatro anos para resolver, poderemos resolver em sessenta dias.

OSÍRIS LOPES FILHO – Atendendo a questionamento do Senador ESPERIDIANO AMIN, o depoente declarou que há um grande desejo de certos setores da indústria de que a Receita Federal, principalmente por intermédio de sua função alfândegária, proteja os seus interesses contra o contrabando. Agora é impossível, pois o órgão conta com apenas 2.000 auditores na alfândega: 1.400 estacionados, 600 trabalhando nas funções burocráticas e 600 na fiscalização. Como vamos controlar a faixa de fronteira do País, que é enorme, o mar territorial etc.? Não há a menor possibilidade. Então, estamos tentando, junto à Polícia Federal, trabalhar integralmente no fluxo de importação, no contrabando de importação, nos centros de distribuição, porque é lá que se estocam os fornecimentos.

descobrimo onde se realizam as estocagens nas estradas principais do País, quer dizer, fazer uma fiscalização permanente. A Polícia Federal é muito importante, porque a Receita Federal consegue fiscalizar durante o dia, mas à noite, como é um organismo desarmado, não dispõe de guardas armados, precisa da cobertura da Polícia Federal, senão vão matar muitos auditores, pois o contrabando, hoje, é significativo e armado. Todos os países dispõem de guarda aduaneira ou guarda financeira armada. Aqui elegeu-se a Polícia Federal para essa função, mas ela e a Receita Federal são duas instituições independentes que, às vezes, têm problemas ao trabalharem juntas.

#### 4.4 - MEDIDAS SÓCIO-CULTURAIS DE COMBATE A EVASÃO

4.4.1 - Conscientizar a sociedade sobre a importância do cumprimento das obrigações tributárias e da participação no controle fiscal, através de educação tributária nas escolas e nos meios de comunicação de massa;

4.4.2 - Conscientizar a administração pública sobre a necessidade de se combater a evasão, inclusive a de divisas, sem a interferência política ou de grupos poderosos da economia;

4.4.3 - Tornar transparente a imposição tributária, com o consenso da sociedade, aliada à credibilidade no governo e fácil visão da aplicação do produto da arrecadação.

Dos depoimentos, publicações, e estudos extrai-se, resumidamente, o que se segue:

#### 4.4.1 - CONSCIENTIZAR A SOCIEDADE SOBRE A IMPORTÂNCIA DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E DA PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE FISCAL, ATRAVÉS DE EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA NAS ESCOLAS E NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA.

WELLISCH (SFN) - Voltando à questão de educação, a sociedade precisa se convencer de que o cumprimento da obrigação tributária é um requisito da cidadania, e isso é extremamente importante. Quer dizer, é uma questão que precisa mudar no País. Temos que sair da lei de Gerson para a Lei da Cidadania.

No terreno que cabe a mim discutir, que é a questão fiscal, creio que o País precisa de um pouco de educação fiscal, educação tributária - a questão de cidadania - em diversos níveis da sua aplicação.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - Não pode existir um serviço público honesto, decente, funcionando bem, numa sociedade que não seja honesta, que não seja decente. Uma coisa é decorrente da outra. Não se faz isso isoladamente. Essa tentativa de mudança, de trabalhar e de discutir a sonegação fiscal, para nós, é fundamental, porque nos permite mostrar que a questão tem vários lados e que se não forem trabalhadas conjuntamente, poderemos chegar a um resultado que nos parecerá menor do que aquele que estamos esperando.

Senador RUI BACELAR, durante o depoimento de PESSUTO - V. Sª não concorda que uma menor carga tributária e seriedade na aplicação dos recursos provenientes da arrecadação levariam a uma fiscalização do contribuinte mutuamente? Ter-se-ia o contribuinte fiscalizando o seu concorrente.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - Em tese, poder-se-ia dizer que a carga tributária menor aumentaria a arrecadação, mas a nossa sonegação hoje no País está como já tivemos oportunidade de afirmar - muito mais incrustada na população, no contribuinte por um problema de educação, como a "lei de Gerson" onde todos querem levar vantagem em tudo e também é um problema, de certa forma, moral. Os contribuintes, os sonegadores não querem pagar nada, mesmo que se reduza a carga tributária. Na nossa avaliação, não haverá significativo aumento de arrecadação.

Senador RUI BACELAR - Permita-me discordar de V. Sª. Creio que, em face de uma elevada carga tributária, um contribuinte, quando vê o seu colega sonegar, procura imitá-lo, pois entende que o seu colega é inteligente, é sabido. No entanto, se baixarem os tributos e fizerem uma campanha motivando todos a pagarem - contanto que esses recursos

sejam bem aplicados, que haja seriedade na sua aplicação — e mostrando que o seu vizinho está trabalhando deslealmente numa concorrência desigual, não tenho dúvida nenhuma de que todos os contribuintes irão pagar, irão contribuir. Discordo de V. S.<sup>a</sup> nesse ponto, de que todo contribuinte deseja lesar — atualmente sim mas, se motivado, acredito que possamos transformar esse País.

**TÉRCIO FERRAZ (PGFN)** — Com respeito a esse ponto específico da Educação, não tenho dúvida de que é um processo lento — e não é talvez uma sugestão de uma praticidade imediata — não há dúvida de que a Educação na escola, desde pequeno, do futuro contribuinte, é importante. A idéia do tax payer é algo a ser pensando, embora seja uma sugestão que talvez se vá perder no tempo, porque ela não é factível a curto prazo. É algo sobre o que podíamos pensar não ser impossível. Na hora em que se pensa na formação do cidadão, a idéia de transmitir à criança desde o início os seus direitos, os direitos fundamentais, também inculca esses deveres fundamentais. Acho que deveria fazer parte da Educação, tendo em vista o papel do Estado, a relação tributo/contribuinte/Estado. Mas isso num plano mais genérico.

**MARIÁNGELA REIS (CIEF)** — Diria que as melhorias possíveis neste âmbito seriam: a educação do contribuinte em primeiro lugar; uma legislação favorável ao acesso às informações; e tratamento ágil nos julgamentos das questões tributárias.

**JOSE RUI (AFTN, em art. citado)** — A questão do aumento da evasão fiscal está ligada não apenas a aumentos de alíquota, mas, também, a fatores sociais, econômicos e culturais; se o tamanho relativo da carga fiscal fosse o único determinante do grau de evasão, a Suécia, Dinamarca, Noruega e Holanda teriam as maiores estimativas enquanto que os EUA, Itália e Espanha deveriam mostrar as menores.

O estímulo ao cumprimento voluntário da obrigação fiscal pelos contribuintes deve ser uma prática permanente da administração tributária; as medidas coercitivas devem atuar de forma suplementar neste processo.

**OSÍRIS LOPES FILHO** — Atendendo a questionamento do Senador **JÓÃO CALMON**, o depoente declarou ser um ponto fundamental, para uma administração tributária, a adoção de um amplo programa de educação tributária. Sem que se ensine às crianças a importância do tributo para a função governamental; sem uma noção de solidariedade social, dificilmente o sistema tributário terá a necessária eficácia.

**JOELMIR BETING** — A maioria da população ainda não se deu conta de que é contribuinte, quando simplesmente consome. Pensa que contribuinte é aquele que ganha muito. Se ele quando se descobrir contribuinte não souber qual o destino da sua contribuição, certamente sentir-se-á revoltado. Se, ao contrário, souber, vai tomar-se um democrata feroz, um cidadão cobrador e ativo.

**ABÍLIO DINIZ** — Para que os impostos sejam pagos deve-se construir uma cultura, uma tradição.

#### 4.4.2 — CONSCIENTIZAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRE A NECESSIDADE DE SE COMBATER A EVASÃO, INCLUSIVE A DE DIVISAS, SEM A INTERFERÊNCIA POLÍTICA OU DE GRUPOS PODEROSOS DA ECONOMIA.

**JOSE RUI (AFTN, em art. citado)** — A questão da evasão fiscal deve ser encarada com o maior rigor possível pelo governo e a sociedade, não apenas pelos perversos efeitos alocativos e distributivos que tem provocado, como também por ser coadjuvante na erosão da população do Estado e, assim, estar comprometendo a sua capacidade de assistir a população e de prover o sistema econômico com a infra-estrutura necessária ao seu desenvolvimento.

No curto prazo, a redução da evasão fiscal é a alternativa mais viável, do lado da receita, para a solução do desequilíbrio financeiro do Estado, uma vez que estão praticamente esgotadas todas as possibilidades clássicas de aumento nominal das alíquotas sobre o segmento formal da economia.

**Ministro ANTÔNIO BRITTO** — Creio que a ação mais importante é a decisão de romper o círculo vicioso. Devemos cobrar mais e aumentar menos as alíquotas.

**OSÍRIS LOPES FILHO** — Atendendo a questionamento do Senador **JÓÃO ROCHA**, o depoente declarou que os pequenos municípios, hoje, no País, são paraísos fiscais, porque o município dispõe de serviços que o Município lhe proporciona, mas não contribui com quase nada; há, aí, um reflexo em cadeia, pois quem não paga tributo ao município não vai

pagar para o Estado e muito menos para a União, que está muito distante. O esforço de combate à evasão tem que ser comum. Há propostas de lei complementar que incluem uma contrapartida na distribuição do Fundo de Participação, premiando o esforço fiscal de cada Município, para que não fique passivamente a receber dinheiro sem que se efetive nenhum esforço do Poder Municipal.

#### 4.4.3 - TORNAR TRANSPARENTE A IMPOSIÇÃO TRIBUTÁRIA, COM O CONSENSO DA SOCIEDADE, ALIADA À CREDIBILIDADE NO GOVERNO E FÁCIL VISÃO DA APLICAÇÃO DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO

WELLISCH (SFN) - O que precisamos é ter o cidadão, perante a tributação, da forma mais equilibrada possível. Não é fácil! Até a crise do Estado e as mudanças frequentes nos rumos da política econômica têm causado essa grande inquietação e descontentamento, no que concerne à pessoa física.

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - Um dado que me parece poderia ser muito mais utilizado é, a cada lei, a cada projeto que o Governo mandasse em matéria tributária, fossem levados às sessões públicas, às audiências públicas, com a entrega dos anteprojetos e pedido de sugestões. Se a cada projeto do Governo se convidassem grandes tributaristas para discutir e já trazer o que eles acham inconstitucional, isso facilitaria consideravelmente a melhoria do texto, quando discutido no Congresso.

Tenho a impressão de que nessa área - e sei que a assessoria do Congresso é sempre muito boa - um especialista, que viveu a vida inteira com aqueles problemas, tem uma contribuição muito valiosa a dar.

Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (Relator) - O momento é muito rico no Brasil, porque é de uma mutação da sociedade brasileira. Sentimos que por todos os lados existe essa vontade; ela pode não estar ainda encarnada no governo, ou mesmo no Estado, no Executivo, mas já está disseminada na sociedade. A sociedade quer maior transparência, quer que se prestem contas.

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) - No decorrer da discussão eu já havia apontado alguns problemas e as correspondentes sugestões. Já havia falado da necessidade da simplificação da complexidade normativa; tornar mais transparentes os impostos, os tributos de um modo geral, mais visível aquilo que se paga.

Senador RONAN TITO (Presidente) - Não conheço nenhum país civilizado em que o imposto de venda não seja arrecadado no local do esforço para a compra, tanto que nos Estados Unidos há uma taxa em cada estado. Na primeira visita que fiz aquele País, fui surpreendido por um fato interessante: Eu estava com dez dólares no bolso e vi um canivete. Ao comprá-lo, passei por um vexame, que acabou para mim sendo pedagógico. Pedi o canivete e fui pagar dez dólares, mas eram onze dólares que eu tinha que pagar. Pois bem, acho que também deveríamos incluir na nota, colocar o preço da mercadoria e o imposto.

Senador EDUARDO VIEIRA (em depoimento de TARCÍZIO DINOÁ, Receita) - Outra questão, para encerrar: Como bem colocou o Senador Ronan Tito, a Receita quer dinheiro, para hospitais, para escolas, para educação; mas esta é uma questão que preocupa muito, quando se fala em reforma, porque toda visão é no sentido de aumentar a arrecadação, mas a sociedade brasileira hoje rejeita a maneira como são gastos esses recursos.

Não há um acordo sobre as prioridades. Se se aumentar a arrecadação para continuar gastando dessa forma, essa reforma também não vai merecer o apoio da sociedade. A FIESP quer a reforma para reduzir impostos; a Receita quer a reforma para aumentar a arrecadação, o Governo quer a reforma para gastar mais. Então, primeiro é preciso que haja um entendimento sobre em que serão gastos esses recursos; caso contrário, há um risco muito grande de promovermos a reforma e nos frustrarmos depois, porque ninguém vai aceitar conviver com a nova fórmula.

#### 4.5 - MEDIDAS REPRESSIVAS DE COMBATE À EVASÃO

4.5.1 - Identificar, apurar e reprimir os mecanismos de sonegação fiscal, tanto ativos quanto omissivos, de iniciativa dos contribuintes, bem como a participação, por conivência ou cumplicidade, do consumidor.

4.5.2 - Aperfeiçoar e ampliar os instrumentos de apuração e punição de corrupto e corruptor.

4.5.3 - Criar mecanismos de controle que penalizem o setor financeiro por sua cumplicidade dolosa na abertura de contas-correntes e aplicações de "fantasmas", "laranjas", "testas de ferro" etc.

Dos depoimentos, publicações e estudos extrai-se, resumidamente, o que se segue:

**4.5.1 - IDENTIFICAR, APURAR E REPRIMIR OS MECANISMOS DE SONEGAÇÃO FISCAL, TANTO ATIVOS QUANTO OMISSIVOS, DE INICIATIVA DOS CONTRIBUINTES. BEM COMO A PARTICIPAÇÃO, POR CONVIVÊNCIA OU CUMPLICIDADE, DO CONSUMIDOR.**

WELLISCH (SFN) - Se é produto de transações com bens, a Receita Federal está procurando dispor do maior volume de informações possível. Há um sistema de informática que está procurando reunir o máximo de informações sobre compra de imóveis através dos cartórios de registro de imóveis, transações com bens de maior valor, na forma de aeronaves, embarcações, objetos de arte em leilões e automóveis; enfim, uma gama enorme de informações sobre transações com bens. Com base no acesso a esse cadastro, poderemos fazer um razoável programa de combate à sonegação, mediante cruzamento de informações entre declarações e informações obtidas no cadastro das transações com bens.

Recentemente li um artigo na revista "Veja" sobre o fisco italiano, a questão fiscal na Itália. Creio que, até por força da implantação do mercado comum, na Europa inteira uma série de ajustes foram necessários na legislação tributária de cada país. O tipo de imposto que trará maior volume de recurso é o IVA, algo parecido com o nosso ICMS. O ponto decisivo foi a aplicação rigorosa da lei, que, na Itália, tanto o consumidor quanto o comerciante industrial, enfim, o comprador e o vendedor devem estar com a sua nota fiscal na mão. Se o consumidor sai de uma loja, até uma determinada distância dessa loja, ele tem que estar com a nota-fiscal no bolso, se for interpelado pela - algo que talvez, aqui no nosso País, fosse inimaginável - polícia fiscal. Lá, na Itália, há uma organização, com homens fardados, o policial da tributação. O consumidor sai da loja e é obrigado a estar com a nota na mão. Conversando com um funcionário do Banco do Brasil que foi gerente daquele estabelecimento em Milão, durante muito tempo, ouvi dele como as coisas funcionam: são extremamente rigorosas.

Algumas mudanças de procedimento são importantes. Precisam ser implementadas para que o processo funcione. Uma delas é a mudança do relacionamento fisco/contribuinte. Como vamos tratar de grandes contribuintes, precisamos fazer uma alteração na linha do atual relacionamento. Hoje, o contribuinte leva ao Banco a sua declaração, que é o documento onde ele informa o valor determinado tributo, que será quitado mediante pagamento por cheque, débito em conta, ou o que for. Ele vai ao Banco, que transfere essas informações ao SERPRO; o SERPRO processa-as e as coloca disponíveis para a Receita Federal. Queremos inverter esse processo.

Senador ELCIO ALVARES - O processo da cisão teria de ser melhor examinado pelo Fisco. Toda vez que uma empresa faz cisão, inevitavelmente, está acobertando qualquer coisa.

Deputado DELFIM NETTO - Em 1970/71/72 nós prendíamos, regularmente, nas sextas-feiras, para aumentar o tempo necessário ao sonegador de encontrar um advogado. Normalmente, o faltoso só conseguia liberar-se na 2ª feira. O Imposto de Renda aperfeiçoou-se devido a um controle muito sério. Sem uma enérgica fiscalização não se constrói a ética de pagar imposto.

Ministro ANTÔNIO BRITTO - A Lei concedeu às Prefeituras 20 anos para pagar o que deviam à Previdência, desde que oferecessem, como garantia, seus "Fundos de Participação". A lei não vinha sendo cumprida. Então bloqueou-se as contas de quem tendo aceitado a carência de 20 anos, não cumpriu com sua parte de negociação. Resultado: de 4.900 prefeituras, só há de 150 a 250 com problemas de dívida previdenciária. A cada mês bloqueiam-se as contas dos devedores e constata-se na manhã seguinte que eles pagaram. A legislação aprovada por esta Casa, em dezembro passado, estendeu o mesmo sistema aos governos estaduais. O resultado foi muito bom.

A idéia é apertar o cerco em relação a quem, dado o exemplo e oferecidas novas condições, reitera a atitude de não pagar. Cumprindo o que determina a lei, cortar o acesso de qualquer entidade a recursos públicos, desde que não apresentasse certificado de regularidade com a previdência, revelou-se um santo remédio. Forçou, por exemplo, pela primeira vez nos últimos anos, que importante setor agroindustrial-prdutores de açúcar e álcool - buscassem saldar seu débito junto à Previdência.

O cancelamento de 628 mil aposentadorias fraudulentas nos permitiu recuperar, sem nenhum aumento de alíquotas, dos cinco bilhões e setecentos milhões de dólares de dívidas, três bilhões e quatrocentos e setenta e cinco milhões de dólares.

Na Zona Franca de Manaus havia várias empresas em situação de inadimplência com a Previdência. Anunciamos que a Previdência exigiria o cancelamento do repasse de qualquer subsídio ou incentivo a quem não estivesse em situação regular. Em dois meses, mais de 60 empresas nos procuraram para regularizar suas situações.

#### 4.5.2 - APERFEIÇOAR E AMPLIAR OS INSTRUMENTOS DE APURAÇÃO E PUNIÇÃO DE CORRUPTO E CORRUPTOR

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) - A corrupção decorre, no nível em que ela está em qualquer setor do serviço público, fundamentalmente, do gerenciamento. Nunca houve, por parte da Receita Federal, o menor interesse em discutir a corrupção preventivamente, discutir as suas causas, verificar a legislação.

Sempre que se fala em corrupção no Brasil se diz: - Foi editada a lei tal, que agora impede a corrupção. Corrupção não é um problema puramente legal, mas gerencial, é um problema de mudança de mentalidade. É um problema de uma concepção da própria gerência do serviço público, no sentido de estabelecer meios - novamente voltamos aos parâmetros objetivos - que permitam trabalhar de maneira a inibir aqueles que, pela sua própria vontade, gostariam de estar na corrupção, e valorizar aqueles que a estão combatendo e não têm meios. Então, entendemos que, no momento em que a Receita Federal, preventivamente, se dedica a descobrir a corrupção que existe internamente, ela estará, ao mesmo tempo, estabelecendo os seus sistemas de gerência adequados para gerir todo o resto da receita. Uma coisa não se isola da outra. E mecanismos para isso ela tem.

NELSON PESSUTO (UNAFISCO) - Para prevenir e reprimir os casos isolados de corrupção que acontecem na Receita Federal - não sei se outros acontecem - estamos sugerindo e trabalhando junto à Receita Federal para que se crie uma corregedoria técnica mais ou menos nos moldes daquelas do Poder Judiciário. Essa corregedoria técnica teria funcionários profissionalizados nessa área com os objetivos de fazer auditorias no sistema de tributação, onde são julgados os processos; no sistema de arrecadação e, no sistema de fiscalização, instituindo-se um critério técnico para que se pudesse até refiscalizar algumas fiscalizações.

Isso, na nossa avaliação, seria já um intimidador psicológico, porque o próprio agente fiscal, ao saber que a sua fiscalização pode a qualquer momento ser novamente fiscalizada, ficaria apreensivo. Seria desestimulante não só para ele mas também para o empresário, que poderia ter gasto uma determinada quantia e que terminaria por pagá-la, num determinado momento, com juros e correção monetária.

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) - Outros países que passaram por este processo - no que diz respeito aos aspectos culturais, pelo menos a informação que nós recebemos com visitas de autoridades mexicanas - o México também tem um problema muito parecido com o brasileiro, até em termos culturais - foi de que o aspecto exemplar das punições funcionou de uma maneira bastante rápida.

O expositor mexicano reconhecia isso na sua exposição. Ele nos disse, nessa ocasião, que realmente o aspecto exemplar funcionou no espaço de um ano, um país que nunca havia punido ninguém por sonegação, de repente começava a ter um número de 200 num ano, e no ano seguinte passava para mil. De repente, isso tem um efeito multiplicador muito grande. E mais, em cima disso a publicidade criou uma consciência nacional de que o imposto era para ser pago, porque senão acontecia mesmo a prisão. Isso foi um dado fundamental, mexeu com a cultura do país.

OSÍRIS LOPES FILHO - Atendendo a questionamento do Senador GILBERTO MIRANDA, o depoente declarou que há, com relação a prestadores de serviço ao Poder

Público Federal, um sistema de caixa único, o SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira, em que todas as despesas do Governo são centralizadas, sendo mais de 80% dessas despesas fornecidas diariamente pelo sistema de computação. A Receita Federal está trabalhando com essa fita para saber o nível de pagamentos que o Governo Federal e suas entidades descentralizadas fazem aos prestadores de serviço, para cotejar com a declaração de Imposto de Renda da pessoa jurídica no que se refere à receita obtida. Isso deve ser altamente auspicioso, porque vai mostrar diferenças entre o que o Governo pagou a essas empresas e o que elas declaram como receita bruta, não considerando outras receitas obtidas de terceiros. Isso já foi feito no Distrito Federal, com relação a alguns Ministérios e o resultado foi muito bom.

Atendendo a questionamento do Senador JUTAHY MAGALHÃES, o depoente declarou que a Receita Federal está vivenciando uma nova fase de acordos internacionais, agora não somente para evitar a dupla tributação. A tendência dos novos acordos internacionais é a troca de informações entre os fiscos, em especial quanto ao tráfico de mercadorias e recursos. Os organismos internacionais estão muito críticos em relação aos paraísos fiscais. As empresas multinacionais depositam seus lucros nos paraísos fiscais. Ainda não se instituiu, porém, nenhum programa destinado a combater as remessas para os paraísos fiscais.

#### 4.6 - OUTRAS MEDIDAS

Deputado ROBERTO CAMPOS - Um dos graves problemas brasileiros é a falta de uma visão global holística do processo econômico. Isso nos leva, freqüentemente, à busca de fórmulas salvacionistas setoriais. Na angústia provocada pelo fenômeno inflacionário, agravado pela estagnação econômica, surgem receitas mágicas de vez em quando.

Uma delas, por exemplo, foi o confisco de ativos com fórmula saneadora. De vez em quando emerge a ideia de que a baixa da taxa de juros seria a solução. Falou-se durante muito tempo que nossos problemas poderiam ser resolvidos, substancialmente, com a moratória da dívida externa, o que economizaria dispêndios cambiais e fiscais. Agora, a fórmula salvacionista é a reforma fiscal.

O problema é muito mais complicado e tem que ser encarado dentro de uma visão holística. Já existe a filtragem de uma longa experiência acumulada, particularmente nas organizações internacionais de Washington sobre o receituário adequado para aquilo que se chama o desenvolvimento-sustentado. Dessa experiência filtrada da análise da história de cerca de sessenta países, chegou-se a duas sínteses: a primeira é chamada a grande síntese e figura, sobretudo, em documentos do Banco Internacional. Os países que tiveram êxito em alcançar o desenvolvimento sustentado são aqueles que satisfizeram quatro requisitos:

- a) estabilidade macroeconômica, razoável estabilidade de preços;
- b) competitividade à microeconomia;
- c) abertura internacional, sob seus dois aspectos: abertura comercial e abertura para investimentos;
- d) concentração de investimentos em educação e saúde.

Depois dessa grande síntese, veio aquilo que se chama Consenso de Washington. Chama-se Consenso de Washington simplesmente porque essas organizações internacionais estão sediadas em Washington: o FMI, o Banco Mundial e o BID, que colaboraram nessa experiência de filtragem dos diferentes modelos em busca de certas constantes que explicam o sucesso de alguns países e o insucesso de outros.

O consenso de Washington acabou sendo catalogado em 10 preceitos: disciplina fiscal, corte de despesas como caminho para reduzir o déficit, sistema tributário simples e amplo, liberdade financeira, taxas de câmbio realistas e competitivas, abertura comercial, liberdade para investimentos estrangeiros, privatização, desregulamentação e leis decentes para propriedade intelectual.

O Brasil, se quiser realmente alcançar desenvolvimento com estabilidade, não pode fugir a esses paradigmas. Como se vê nesses paradigmas, a reforma e a disciplina fiscal são apenas alguns dos aspectos a serem abordados.

Na realidade, o problema do saneamento do setor público brasileiro é insolúvel por via apenas fiscal. A razão é que a dívida brasileira interna e a externa significam um peso considerável em relação ao PIB, e o déficit nominal é muito elevado.

Habitualmente, tranquilizamo-nos citando como figura relevante o déficit operacional, que é o déficit nas operações correntes do Governo descontando-se a inflação e a

correção cambial. Este déficit é arbitrado em torno de 3 ou 4%. Isso seria uma magnitude administrável àquela de outros países como o Japão e os Estados Unidos, cujo déficit situa-se na ordem de 2 a 5% ao ano. Seria algo menor que na Itália, onde o déficit se situa ao nível de 11% ao ano.

A questão é que se comparam coisas heterogêneas: o nosso déficit, ao ser comparado com o déficit dos países desenvolvidos, é o déficit nominal que inclui não só o déficit operacional, mas também o custo da rolagem da dívida interna e externa. Isso, em vista da taxa de inflação, é algo que ascende a 35 a 40% do PIB, dependendo da taxa de inflação. Esse percentual é o que representa realmente a demanda de recursos do Governo sobre a sociedade. Um déficit dessa magnitude não é solúvel por ajustes fiscais que, na melhor das hipóteses, rendem 3 a 4% do PIB.

Então, qual seria a solução? A privatização é a solução que o México, o Chile e a Argentina têm recorrido como parte do seu programa de saneamento do setor público. Unicamente a privatização permitiria o redimensionamento do setor público e a redução substancial da dívida pública, gerando, então, o círculo virtuoso, ao invés do círculo vicioso em que agora estamos.

O que sucederia com um programa agressivo de privatização? Cancelar-se-ia grande parte, senão toda, a dívida pública interna, que hoje é algo mais urgente e mais premente que a dívida pública externa, porque os credores externos consentem a rolagem a prazo de 30 anos, ao passo que os credores internos insistem na rolagem da dívida a curtíssimo prazo. Reduzida a dívida, o Governo teria menos necessidade de recorrer a emissões (que são inflação direta) ou a venda de títulos no mercado (que são inflação indireta).

Não vendendo títulos no mercado e com a confiança restaurada na comunidade, em virtude da abstenção de emissões, as taxas de juros no mercado baixariam. A baixa das taxas de juros no mercado ativaria o setor econômico privado. A ativação da economia privada geraria maior receita de impostos, o que permitiria ao Governo novamente cortar a dívida ou melhorar a estrutura de investimentos. Isso acarretaria nova queda das taxas de juros e nova onda de ativação econômica.

É o que está ocorrendo no momento, por exemplo, no Chile, que é o mais bem sucedido dos países latino-americanos. A Argentina e o México ainda enfrentam o problema do desequilíbrio cambial e do saldo negativo nas exportações.

No Brasil, o que temos é um círculo vicioso, como não se privatiza, torna-se impossível, através de meras reformas fiscais, resolver o problema da dívida recorrendo-se maciçamente ao mercado de títulos. Isso provoca uma expulsão no setor privado, através da elevação da taxa de juros. Essa expulsão no setor privado diminui a receita, o que leva ao aumento da necessidade de endividamento do Governo. É um círculo vicioso, em vez de um círculo virtuoso.

Tomando-se, entretanto, o segmento reforma fiscal, que é apenas um segmento do problema de saneamento do setor público, o que se pode fazer? Há basicamente duas alternativas. Uma delas é manter o sistema fiscal clássico, tradicional, procurando dar-lhe alguns melhoramentos. Essa é a solução tradicionalista.

A outra solução é reconhecer que o Brasil é um país diferente, não é um país clássico ao qual não se deve, portanto, aplicar um sistema tributário clássico. Porque o Brasil não é um país clássico! Porque tem três características bastante esquisitas: é um grande País sem moeda; com exceção da Rússia, que também não tem moeda, o Brasil é o único grande País sem moeda. Até o próprio Governo não aceita a moeda oficial, o cruzeiro, ele quer UFIR, portanto, uma moeda diferente, uma moeda indexada.

Segundo, curiosamente, em se tratando de um país subdesenvolvido, tem um sistema bancário altamente informatizado, com compensação nacional, com projeção nacional. Trata-se de um sistema altamente eletronicado. Em terceiro lugar é um país que viu destruída a sua ética fiscal. Isso ocorreu, em parte, pela própria complexidade do sistema fiscal que torna a evasão uma questão de sobrevivência; e em parte também pela ausência de contrapartida de serviços do Governo; e ainda, pela corrupção da própria máquina arrecadadora.

Se meditarmos sobre essas três características, veremos que é importante para o Brasil inovar ousadamente. É possível inovar ousadamente? Acredito que sim, graças ao surgimento da idade eletrônica. Foi sempre um sonho de várias economias, ao longo da História, chegar a uma fórmula de imposto único. Havia, com os fisiocratas franceses, a idéia do imposto sobre a terra; uma idéia depois ressuscitada por Henry George, no Estados Unidos.

Houve várias tentativas de se adotar, como única base tributária, a energia. O problema é que nenhuma dessas bases tributárias é suficientemente abrangente para possibilitar um sistema tributário baseado em alíquotas suficientemente baixas para tornar desinteressante a indexação.

A possibilidade dessa tributação sobre uma base única surgiu com a informática, que é a moeda eletrônica. No Brasil, isso é particularmente possível porque aqui não se usa a moeda manual. Os meios de pagamento, moeda manual mais depósitos à vista, representam 1,5% do PIB. O restante se trata de moeda eletrônica, que é processada através do sistema bancário. Por isso, está se estabelecendo uma crivagem de dois grandes grupos, aqueles que eu chamo os papirófilos e aqueles que eu chamo os exógenos.

Isso é uma consideração muito importante, pois um dos elementos que levam à crescente informalização a economia brasileira é o exagerado custo direto para a empresa das contribuições sociais. Elas são percebidas como um custo direto da empresa. O mais racional seria a assistência social e a seguridade social fossem financiadas por impostos genéricos sobre a comunidade e não diretamente sobre o empresário. Isso o encorajaria a contratar mais, diminuindo a informalização da economia, que outra origem de círculos viciosos. Impõe-se gravames tributários, estimulando a economia informal e, conseqüentemente, decrescendo a receita tributária.

*In abstractum*, quais são as características de um sistema fiscal ideal? Penso que seriam quatro. Primeiro, um fato gerador suficientemente abrangente para elidir a barreira entre a economia informal, que não paga impostos, a economia estatal, que paga muito pouco imposto, e a economia formal, sobre a qual incide o ônus principal. Segundo, alíquotas baixas para converter a sonegação de uma esperteza numa safadeza. Terceiro, arrecadação automática e não artesanal. O nosso sistema é, basicamente, artesanal. Quarto, repasse automático aos beneficiários: União, Estados, Municípios e Previdência Social.

O monopólio de telecomunicações. Será relevante tocarmos nesse monopólio? Acredito que sim. Nos três países mais bem importantes e rápidas foi a das telecomunicações. Sendo um setor de crescimento explosivo no mundo, é particularmente atraente quer para capitais nacionais, quer para capitais estrangeiros, e o Brasil tem um sistema de telecomunicações bastante razoável. Com pouco dinamismo tecnológico, em termos de absorção de inovações, mas bastante intenso e medianamente satisfatório. A privatização da Telmex, no México, permitiu enormes receitas ao Governo mexicano resolvendo, inclusive, parte do problema social, porque o programa de solidariedade foi derivado, em parte, de privatizações, principalmente da mais bem-sucedida das privatizações, a da Telmex, cujas ações são hoje cotadas na Bolsa de Nova York.

Quanto o Brasil poderia obter, se privatizasse as telecomunicações? Vinte ou trinta bilhões de dólares, se a privatização fosse bem concluída. Isso significa, mais ou menos cinco vezes o que se espera obter com o imposto de renda e três vezes o que se espera com a implementação do IPMF.

A força de magnitude indica que estamos sacrificando a possibilidade de soluções brilhantes para o problema fiscal brasileiro, porque não queremos fazer a reforma patrimonial nos setores mais dinâmicos.

Havíamos privatizado algumas empresas em setores apenas medianamente atraentes. O aço é medianamente atraente, porque existe superprodução mundial. A petroquímica está mundialmente em dificuldades, e, no Brasil, o modelo adotado foi um modelo imprudente. Adotamos o chamado modelo tripartite, mas de forma horizontal. A organização da indústria petroquímica, no mundo, é vertical. Vai-se obter, da produção de petróleo, de nata até os derivados. O nosso modelo é horizontal, por causa do monopólio da PETROBRAS, mas é tempo de reconsiderarmos esse modelo, que se está provando inviável a longo prazo.

A eletricidade seria um outro setor de renda relativamente modesta, mas garantida.

Não tocamos nos três setores principais. Em dois deles há inibições constitucionais — petróleo e telecomunicações. No tocante à eletricidade, não existem inibições constitucionais, existe enorme resistência corporativista, que eu espero que seja superada.

Sob certos aspectos, a nossa posição de grande endividado externa e internamente é melhor do que a dos Estados Unidos, por paradoxal que pareça. Para eles, o problema é mais suave no tocante à dívida externa, porque pagam na sua própria moeda. Em compensação, a dívida pública é gigantesca, de quatro trilhões de dólares, e eles não tem patrimônio a vender. A solução tem que ser fiscal, seja pelo corte de gastos, seja por aumento de receita. Portanto, a solução tem que ser gradual. O Brasil tem oportunidade de uma solução muito mais dramática, porque tem uma dívida grande, mas tem patrimônio também expressivo, que pode ser privatizado a qualquer momento. É, talvez, o único aspecto sobre o qual o Brasil tem hoje vantagem em relação aos Estados Unidos.

Deputado LUIZ ROBERTO PONTE — Mudar o sistema tributário é sempre traumático. Envolve redistribuição de renda. Numa federação, significa rediscutir a redistribuição entre Estado, Município e União. Isso é um contencioso sério.

JOELMIR BETING — A classe média começou a perceber que o ajuste fiscal não é só reforma tributária. São quatro as patas desse animal esquisito, chamado ajuste fiscal: reforma tributária, reforma previdenciária, reforma administrativa e reforma patrimonial.

ALCIDES TAPIAS (FEBRABAN) — Entendemos que o trabalho feito pelo economista Brito Alves, que tivemos oportunidade de encaminhar a esta Comissão no passado e que me parece traduzia, utilizando as informações dos próprios boletins do Banco Central, todas as informações macroeconômicas disponíveis publicamente.

Ante pergunta do Senador MEIRA FILHO, relativamente às contas fantasmas, sobre se não estaria nas cogitações do sistema bancário encontrar um meio de "coibir, de não liberar a conta", de conferir as impressões digitais, enfim, só liberar a conta depois de realmente certificar-se sobre quem é a pessoa, respondeu o depoente:

Uma das questões que colocamos, para evitar esse assunto, foi a de exigir a identificação dactiloscópica das pessoas. Ocorre que, analisada essa questão do ponto de vista técnico, ela esbarra em alguns problemas como a tinta — o sujeito abre a conta e fica com a tinta nos dedos etc. O outro aspecto era notadamente de ordem política: poder-se-ia estar estabelecendo um controle sobre as pessoas, uma espécie de totalitarismo ou alguma coisa além daquilo que a moderna sociedade possa entender dentro da liberdade que os cidadãos têm que ter. Então, cogitou-se isso.

De minha parte, considero essa a única maneira de efetivamente controlar isso, porque não existe a possibilidade de duas pessoas terem os dados de suas impressões digitais iguais. Então, a pessoa que comparecer ao banco para abrir a conta colocaria a sua impressão digital. Eu consideraria essa a única maneira de evitar o que vem acontecendo. Só que há um problema, qual seja, a recorrência: verifica-se que determinada conta é falsa, muito bem; então, vamos procurar saber a quem pertence aquela impressão. E fomos verificar no Departamento de Segurança da São Paulo, que é um dos mais desenvolvidos, que, infelizmente, nem lá existe a possibilidade de se fazer essa verificação de uma forma mais avançada.

Nós abandonamos a idéia, por enquanto, até que através de um processo que se chama "processo de imagem em computador" esse procedimento possa ser feito de maneira muito mais veloz e eficaz. No exterior já existem processos desse tipo. Acredito que os americanos tenham possibilidade de possuir programas de computador processando imagens de modo que essa verificação possa ser feita de uma forma muito mais veloz.

É muito provável que a Receita tenha encontrado um bom caminho, qual seja, o de combinar letras e números com o nome da pessoa, aliados a sua data de nascimento. Se a Receita conseguir produzir um número a partir desses elementos que represente um novo número de cadastro de pessoa física e possa disponibilizar do arquivo essas informações, por exemplo, no SISBACEN, todas as vezes que os bancos forem procurados para a abertura de uma conta, imediatamente, consultarão o SISBACEN para ver se o nome e o número daquele cliente que está no balcão se apresentando confere com o número dado pela Receita.

Acredito que a Receita está no caminho correto ao combinar letras, números, letras do nome da pessoa, data do nascimento e alguma outra característica que permita uma coincidência muito remota de uma pessoa com outra de modo a compor um número. Esse é o caminho possível dentro da tecnologia disponível hoje.

### III - CONCLUSÕES

#### SUMÁRIO

- C1 - CONCLUSÕES SOBRE O NÍVEL DA EVASÃO
  - C1.1 - Sobre a quantificação da elisão
  - C1.2 - Sobre a quantificação da sonegação e da inadimplência
  - C1.3 - Sobre a quantificação dos litígios fiscais
- C2 - CONCLUSÕES SOBRE OS MECANISMOS DA EVASÃO
  - C2.1 - Sobre a inadimplência
  - C2.2 - Sobre a omissão documental
  - C2.3 - Sobre a falsificação documental
  - C2.4 - Sobre outros meios de evasão
- C3 - CONCLUSÕES SOBRE AS CAUSAS E MEDIDAS DE COMBATE À EVASÃO FISCAL
  - C3.1 - Sobre a legislação
    - C3.1.1 - Instabilidade, complexidade e inadequação legislativas e excessivo número de tributos
    - C3.1.2 - Renúncia de receita
    - C3.1.3 - Divergências quanto ao sigilo de dados
    - C3.1.4 - Falhas quanto à tipificação de infrações e cominação de penalidades
    - C3.1.5 - Carga tributária excessiva ou mal distribuída
  - C3.2 - Sobre a administração tributária
  - C3.3 - Sobre a Economia
  - C3.4 - Sobre a cultura e a sociedade

As conclusões, ora apresentadas decorrem tão somente dos depoimentos e subsídios reunidos, no presente texto, sumarizadas agora em três grandes grupos: (1) CONCLUSÕES SOBRE O NÍVEL DA EVASÃO FISCAL; (2) CONCLUSÕES SOBRE OS MECANISMOS DA EVASÃO; e (3) CONCLUSÕES SOBRE AS CAUSAS DA EVASÃO E MEDIDAS DE COMBATE PROPOSTAS.

Deve ressaltar-se que as presentes conclusões abrangem apenas os tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal.

#### C1 - CONCLUSÕES SOBRE O NÍVEL DA EVASÃO

Cumpre registrar, em primeiro lugar, não haver, no País, nenhuma instituição que se preocupe em dimensionar, de forma sistemática e contínua, a evasão fiscal entre nós. Nem a própria Secretaria da Receita Federal dispõe de algum órgão com a atribuição de estudos e pesquisas de tal juízo e importância. Pode-se registrar, como única exceção, as estimativas feitas pela Receita Federal, para efeito de orçamento, da perda de receita em decorrência da concessão de incentivos fiscais.

O fato, por si só, revela a nenhuma atenção que o assunto jamais mereceu das sucessivas administrações do Ministério da Fazenda, o que põe à evidência o desconhecimento oficial sobre a nossa realidade fiscal. E, apesar de lamentável, acaba projetando uma néstia de luz sobre o problema do crônico déficit orçamentário, da crescente dívida pública interna e externa e da incontrolável inflação que assolam e infelicitam os brasileiros.

Além disso, portanto, o que estas conclusões mostram é o que se extrai de depoimentos, pesquisas e estudos esparsos, sem compromisso com métodos científicos, ou, pelo menos, submetidos a algum rigor técnico confiável.

Por conseguinte, as quantificações aqui registradas não sóem guardar, entre si, correspondência ou proporcionalidade. Apesar disso — e até por sua eloquência — não podem ser desprezadas.

Essas quantificações são aqui resumidas em três grupos: na modalidade legal (elisão), na modalidade ilícita (evasão, propriamente dita); num terceiro grupo procurou-se, através de indicadores, chegar ao nível de evasão cuja existência decorre da inoperância administrativa no Poder Executivo ou da lentidão ou letargia das ações no Poder Judiciário.

#### C1.1 - SOBRE A QUANTIFICAÇÃO DA ELISÃO

Entende-se por elisão a evasão lícita, ou seja a decorrente de lacunas e imperfeições da lei, bem como os incentivos ou renúncias fiscais — subsídios, isenções,

reduções de base de cálculo, concessões de crédito presumido, anistias e remissões (CF, art. 150, § 6º) – previstos em lei ou em tratados e convenções.

#### C1.1.1 – PERDAS DECORRENTES DE FALHAS E IMPERFEIÇÕES DA LEI

– Lei nº 8.200/91 (que dispõe sobre a correção monetária para efeitos fiscais e societários) – A Receita Federal constatou uma perda de 14,5% de arrecadação do IRPJ, no 1º semestre de 1992, comparativamente a 1991. Considerando-se apenas o IRPJ devido pelo setor financeiro, o maior beneficiário da Lei, o decréscimo de arrecadação, no mesmo período, foi de 40,5%. Em virtude dessa Lei, estima-se uma perda total de arrecadação da ordem de US\$13,2 bilhões.

– Ações de toda natureza propostas contra a União (inclusive referentes à contribuição ao FINSOCIAL e a empréstimos compulsórios), em número de 350.000; há aproximadamente Cr\$50 trilhões em depósitos, para garantia dessas ações, segundo dados do Banco Central do Brasil.

– Segundo Osiris Lopes Filho, o índice de evasão do FINSOCIAL e do COFINS atingiu 70%, em decorrência de liminares concedidas.

#### C1.1.2 – RENÚNCIA DE RECEITA

A renúncia fiscal é dimensionada pela Receita Federal, para efeito de orçamento. Como a proposta orçamentária é encaminhada pelo Executivo ao Legislativo no ano anterior, não foram nela inseridas as mudanças de legislação que ocasionaram alterações na estrutura de incentivos, submetida anteriormente à aprovação do Congresso. Assim, o valor da renúncia fiscal orçada para 1992 correspondia a 1,88% do PIB quando, na realidade, deve superar o percentual de 2%. Para 1993 fez-se uma estimativa de 1,13% do PIB; e para 1994, 1,35%.

Tais previsões, todavia, são incompletas: computam apenas os "benefícios" tributários (incentivos). Como renúncia de receita, deve-se entender todo o rol do art. 150, §

6º (após a EC nº 3/93): "qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições". E a Receita cingiu-se aos impostos sobre a importação, a renda, os produtos industrializados e operações financeiras, e ao adicional de renovação da Marinha Mercante.

#### C1.2 – SOBRE A QUANTIFICAÇÃO DA SONEGAÇÃO E DA INADIMPLÊNCIA

Embora não haja nenhum critério oficial, desenvolvido no País, para estimar-se a sonegação, existem estudos realizados por auditores-fiscais, com metodologias diversas, cuja confiabilidade é relativa, segundo Wellisch (SFN).

O Prof. Ives Gandra disse que, quando se fala em sonegação, entra-se no campo da especulação. Ninguém pode quantificá-la, apesar de saber-se elevada.

Tarcizio Dinoá (Receita) não tem dúvida de que a sonegação é muito alta, tendo em vista que, através da atividade fiscalizadora de declarantes, tem-se verificado que, num universo fiscalizado, mais de 90% apresentaram em 1991, resultados positivos (lançamento suplementar).

Em julho de 1992, o Auditor-Fiscal Marco Fábio Mourão elaborou um trabalho sobre MEDIDAS DE EVASÃO FISCAL, no qual trata dos diversos métodos utilizados para mensurá-la, dos montantes de evasão no Brasil e no mundo, fazendo um quadro-resumo, abaixo reproduzido, bem como, das tentativas já feitas sobre a quantificação dos valores evadidos no Brasil:

ANO/TÉCNICA	OBJETO	AVALIAÇÃO(*)	FONTE	OBSERVAÇÕES
81 Auditoria Normal Auditoria Normal	Renda Líquida - IRPF IRPF Lucros (Real.Presum.) IRPJ	126% R. L. PF Declarada 232% IRPF Declinado 102,9% Lucro 93% IRPJ Declarado	SRF-Piscitelli	Dados de Brasília não admitem extrapolação
80 Auditoria Normal	IRPJ	36% IRPJ	SRF - Mourão	Amostra do País admite extrapolação. Possui Viés
90 Ajustes da Renda Nacional e outros Indicadores	IRPJ Contr.Soc.Prev. ICMS-ISS Outros Impostos Total	6,14% PIB 6,27% PIB 2,3% PIB 3,8% PIB 18% PIB 72% Arrecadação	Montoro Filho	Estimativas
90 Cruzamento RAIS x DARP	Contrib. Prev.	0,57% PIB	DATA PREV	Avaliação Parcial
90 Análise Folhas Pagamento (82/90)	Contrib. Prev.	1,6% PIB 32% Arrecadação	Cutolo	
90 Expansão da Evas. Prevul. (Cutolo)	Evasão Global	7,5% PIB 30% Arrecadação	J. Rui	
Eco.Informal - BGE x Carga Tribut. (25%)	Evasão Global	3,7% PIB	J. Rui	

(\*) Índices de Sonegação

Não incluídos nesse quadro-resumo há ainda:

- a estimativa feita por Aldo Medeiros de Carvalho, com base nos parâmetros legais de cada tributo e nos resultados de fiscalização realizados, de que a evasão seria da ordem de 100% do efetivamente arrecadado, ou seja 50% do potencial de arrecadação. Tal estimativa tem sido adotada e várias vezes citada pela imprensa: "para cada cruzeiro arrecadado verifica-se que um é sonegado". A mesma conclusão chega o Dep. Luiz Roberto Ponte, tendo em vista que a arrecadação está entre 22% e 23% quando a legislação permitiria perto de 50%;

- um estudo mais recente, feito por técnicos da Receita Federal com base nas estatísticas do valor agregado das operações financeiras e das receitas das pessoas físicas e jurídicas informadas à Receita Federal e à Previdência Social, mostra que a relação entre as operações formais e as operações não formais é de, aproximadamente, 47%. Considerando-se que a receita do Poder Público, no período de 12 meses (abril de 1991 a março de 1992) montava a US\$90 bilhões, as operações informais representariam um adicional de receita da ordem de US\$42 bilhões, se tributados às alíquotas médias a que se sujeitam os rendimentos declarados, o que representa uma perda de arrecadação da ordem de 10% do PIB (estimado no período em US\$420 bilhões);

- em consequência se conclui que, sendo a carga tributária efetiva da ordem de 21% do PIB, a carga tributária potencial será de cerca de 31%;

pesquisa de Deone Bressan (segundo Joelmir Beting) a sonegação varia entre 53% e 98%, conforme o tributo.

### C1.3 - SOBRE A QUANTIFICAÇÃO DOS LITÍGIOS FISCAIS

- Na Receita Federal, em julho de 1992, havia mais de 26.000 processos em fase de cobrança administrativa, representando cerca de 1 bilhão e 760 milhões de UFIR. Na Coordenação do Sistema de Tributação do órgão, 46.000 processos aguardavam julgamento;

- Na Procuradoria da Fazenda Nacional: mais de 180.000 processos de toda natureza relativos à dívida ativa inscrita, correspondendo a Cr\$26 trilhões, segundo informações da PGFN (até agosto/1992). Com relação ao crédito tributário inscrito, a PGFN fornece dados de outubro de 1992: 89.996 processos inscritos, no valor de cerca de Cr\$23 trilhões.

- Nos Conselhos de Contribuintes do Ministério da Fazenda: mais de 17.000 processos aguardavam julgamento (não há estimativas do valor);

- No Poder Judiciário: mais de 115 mil processos ajuizados, até agosto/1992, no valor de Cr\$1,3 trilhões, segundo informações da PGFN;

- Na Previdência, por ocasião da campanha de parcelamento, a dívida do setor público era de 75% e a do setor privado 25%, segundo o Dep. Antônio Brito.

## C2 - CONCLUSÕES SOBRE OS MECANISMOS DA EVASÃO

Os mecanismos utilizados pelos maus contribuintes para escaparem ao cumprimento de suas obrigações fiscais podem ser classificados em quatro grandes grupos: inadimplência intencional, omissão documental, falsificação documental e outros.

### C2.1 - SOBRE A INADIMPLÊNCIA

Consiste a inadimplência: (1) na simples falta de pagamento do débito lançado e vencido, ou, (2) na falta de recolhimento do imposto retido. Cabe-lhe o adjetivo "intencional" porque o contribuinte, sem contestar o crédito fiscal, do que se depreende reconhecê-lo, se nega, em qualquer das hipóteses, a satisfazê-lo. Sua negligência decorre de sua própria vontade. Ele simplesmente opta por descumprir o seu dever fiscal.

Nas duas hipóteses, a inadimplência é grave, porque são muitos os fatores que influem na vontade de não pagar, a maioria detectada e registrada no capítulo das CAUSAS, neste relatório. É todavia gravíssima, particularmente na segunda hipótese - falta de recolhimento do imposto retido - por configurar crime de apropriação indébita. O contribuinte faltoso, no caso: se apropriou de imposto pago por outro contribuinte, que, portanto, sofreu o ônus tributário, não em proveito da sociedade, mas de quem lhe reteve o tributo.

### C2.2 - SOBRE A OMISSÃO DOCUMENTAL

Ocorre a omissão documental nos seguintes casos: falta de emissão de recibo ou nota fiscal de operação tributada, falta de apresentação de declaração de rendimentos ou informações e falta de cadastramento.

Aqui o traço comum é a omissão quanto ao registro da operação tributada, nos documentos fiscais criados exatamente para permitir a arrecadação ou a fiscalização de modo que o pagamento do tributo possa ser averiguado e estimulado. Saliente-se que os registros fiscais e a prestação de informações pelos contribuintes caracterizam-se como obrigações acessórias exigidas por lei e previstas no Código Tributário Nacional (art. 113, § 2º), "no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos". Por circundarem a obrigação principal, disciplinando e facilitando o seu cumprimento, essas obrigações são autênticos "deveres de contorno", segundo a melhor doutrina, nas pegadas do que preleciona o tributarista italiano Alessi. Daí a sua importância. O descumprimento das obrigações acessórias é sinal evidente de sonegação fiscal.

A omissão documental é o meio mais comum de que lançam mão os maus contribuintes para evitarem que o Fisco tenha acesso aos fatos tributáveis de sua vida econômica, caso em que seriam autuados.

Segundo o depoente Abílio Diniz, são declaratórios os impostos mais sonegados. Têm a mesma opinião os Deputados Roberto Campos e Luiz Roberto Ponte e o técnico da Receita Federal Deone Bressan.

### C2.3 - SOBRE A FALSIFICAÇÃO DOCUMENTAL

A falsificação documental, meio criminoso de que se valem os maus contribuintes para iludir e fraudar o Fisco, lamentavelmente se vem tornando cada vez mais frequente.

*Brevitatis causa*, cingir-nos-emos a enumerar, sem esgotá-las, as diversas espécies de falsificações documentais:

a) emissão de nota "fria", nota "calçada", "meia-nota" ou "meia-sola", recibo falso (inclusive de pagamento de tributos) etc.

b) escrituração falsa ou incompleta ("caixa 2");

c) depósitos ou aplicações em nome de terceiros ("fantasmas");

d) mais de uma inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro de Pessoas Jurídicas (CGC) e utilização dos vários números de inscrição obtidos;

e) subfaturamento ou superfaturamento, em operações internas ou externas (importação ou exportação);

f) fraudes em caixas registradoras;

g) falsificações de operações isentas na Zona Franca de Manaus;

h) declaração falsa de bens;

i) imputação, à pessoa jurídica, de despesas de pessoas físicas ligadas.

O depoente Luiz Felipe Kunz Neto denuncia que as grandes empresas de bebidas do Rio Grande do Sul utilizam todos os meios possíveis para fraudarem o Fisco federal. Deoné Bressan assevera ser a emissão de notas frias uma prática generalizada, fraude que leva a outra: obtenção de CGC's fantasmas. Emissão de CIC's fantasmas também é prática frequente, segundo o depoente Alcides Tápias, que também confirma a emissão de CDB's "carecas" pelos bancos.

## C2.4 - SOBRE OUTROS MEIOS DE EVASÃO

O Senador ELCIO ALVARES chamou a atenção particularmente para um tipo de expediente de que se utilizam as empresas para fraudar o Fisco: simplesmente "desaparecem", quando a União é credora de importância muito elevada. Assim, no momento em que a ação de execução é intentada, verifica-se que a empresa não mais existe, extinguiu-se, e a União não tem quem executar.

O artifício da cisão também é muito comum: quem fica para responder pelas exigências fiscais é a parte da empresa esvaziada de seu patrimônio.

A dilapidação do patrimônio da empresa é outro expediente escuso também muito utilizado. Para frustrar a execução fiscal, os seus proprietários simplesmente alienam os bens da empresa, muitas vezes até transferindo para o exterior o produto da alienação, como aconteceu com a antiga Corretora Mário Tieppo, que se mudou para o Uruguai - exemplo lembrado por Nelson Pessuto (UNAFISCO), que sugeriu a indisponibilidade dos bens do devedor, em termos diferentes dos da Lei nº 8.397, de 06-01-92. Esse diploma institui medida cautelar fiscal, cuja decretação judicial produzirá a indisponibilidade dos bens do requerido. Para Pessuto, todavia, há um complicador: a decretação da indisponibilidade dependerá de a PGFN conseguir provar que o contribuinte está dilapidando o seu patrimônio. Suas palavras:

"O Fisco não tem pessoas para ficar de olheiros nos negócios de empresas ou pessoas para saber se estão dilapidando ou vão dilapidar seus bens. Mas sabemos que, bem assessorada, uma pessoa que tiver meia dúzia de imóveis pode contratar um corretor de imóveis, marcar dia e hora, ir a um cartório e lavrar a escritura de venda dos mesmos. Daí o Fisco fica novamente a ver navios. Não conseguiu indispor os bens, porque não chegou a perceber a intenção da pessoa. No entanto, ela dilapidou, vendeu tudo o que tinha, naquele momento e não tem mais nada para responder".

## C3 - CONCLUSÕES SOBRE AS CAUSAS DA EVASÃO E MEDIDAS DE COMBATE

Os depoimentos tomados e os subsídios recolhidos revelaram à CPI um extenso rol de causas da evasão fiscal e apontaram medidas para saná-las.

Para um entendimento integrado de umas e outras, em cada tópico em que se sumarizam as diversas espécies de causas catalogadas, registram-se, resumidamente também, as medidas saneadoras que lhes correspondam.

Por se tratar de trabalho de síntese, alguma causa ou medida poderá ter sido omitida, caso em que haveremos de nos reportar ao item correspondente do capítulo da consolidação.

As presentes conclusões, distribuídas em quatro grandes grupos, versam sobre a legislação, a administração, a economia e a cultura e a sociedade, relativamente à tributação.

### C3.1 - SOBRE A LEGISLAÇÃO

#### C3.1.1 - INSTABILIDADE, COMPLEXIDADE E INADEQUAÇÃO LEGISLATIVAS E EXCESSIVO NÚMERO DE TRIBUTOS

*Há excessivo número de tributos, cuja imposição se faz através de uma legislação extremamente complexa, inconstitucional, incoerente, inadequada, de interpretação e aplicabilidade duvidosas; sujeita a constantes alterações, principalmente elevação de alíquotas com vistas ao suprimento de caixa do Governo, dificultando o cumprimento das obrigações tributárias principais e acessórias.*

A confusão, complexidade e inadequação da legislação tributária provocam continuada contestação judicial das normas (350.000 ações interpostas contra a Fazenda Nacional).

A legislação de aplicabilidade duvidosa é um fator indutor de sonegação. A multiplicidade de normas e o excessivo número de tributos tomam penoso o pagamento, de um lado, e o controle de outro.

Os sucessivos planos de estabilização econômica contribuíram de forma determinante para acelerar a dinâmica do processo de alterações na legislação.

Buscando aumentar a arrecadação, improvisa-se, ao final de cada exercício, uma série de projetos de lei. Essa situação ano a ano se agrava.

As alterações constantes da legislação, implicando por sua vez na edição de uma profusão de atos administrativos normativos (portarias, instruções normativas, ordens de serviço etc.), dificultam enormemente o trabalho do fisco e desorientam o contribuinte. A própria Receita confessa que seus Auditores sentem enorme dificuldade em se manterem atualizados.

Ainda dentro desse assunto (instabilidade da legislação), há que se mencionar o fato de que, nos últimos anos, se tentou resolver o problema da arrecadação no Brasil através de constantes acréscimos de alíquotas. Recurso perverso que, de acordo com o Auditor Fiscal José Rui Gonçalves, foi muito empregado na história tributária recente do País, com péssimos reflexos no meio econômico-social, incentivando a sonegação.

Em decorrência, as obrigações tributárias são tantas e tão complexas e as mudanças dos documentos controladores da Receita é tão freqüente que exigem das empresas a contratação de grande número de funcionários para atendê-las.

A complexidade de nosso sistema chegou ao ponto de termos baixado 1062 atos normativos fiscais em 1990 – média de 4,6 por dia útil. E são exigidos 33 livros de escrituração, 24 declarações tributárias, além de 25 obrigações básicas trabalhistas e previdenciárias. É enorme o custo dessa burocracia de controle, tanto para os contribuintes como para o Fisco. Além disso, as inúmeras querelas fiscais decorrentes da legislação imperfeita produzem o entupimento do Poder Judiciário. Impostos como o ICMS e o IPI são altamente sonegáveis, déficit da maioria dos 51 tributos (Dep. Roberto Campos).

Quanto à evasão fiscal, no que diz respeito à Previdência, posso dizer que não falta legislação para coibi-la. É preciso cumpri-la (Min. Antônio Brito).

Os litígios no Judiciário revelam fato interessante: existem mais ações contra o Poder Público (basicamente a União) do que ações de cobrança. São litígios não resolvidos decorrentes da legislação que tentou dar eficácia ao sistema tributário da atual Constituição. (Osiris Lopes Filho).

A legislação muda muito rapidamente, não se conseguindo, no tempo necessário, que ela seja assimilada pelo contribuinte. Por exemplo, editada a Lei 8541, que determinou o pagamento mensal do IR das empresas, em vez do anual, ele não sabia qual opção fazer – por estimativa ou pelo presumido (Deone Bressan).

**MEDIDAS DE COMBATE** – Para sanar esses problemas, foram apontadas as seguintes medidas: REDUZIR O NÚMERO DE TRIBUTOS, SIMPLIFICAR E ESTABILIZAR A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA, ATRAVÉS DE AMPLO CONHECIMENTO E DEBATE PELA SOCIEDADE, ADOTANDO MECANISMOS QUE EVITEM AS CONSTANTES ELEVAÇÕES DE ALÍQUOTAS E FACILITEM O CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS PRINCIPAIS E ACESSÓRIAS.

Algo deve ser feito para desonerar o contribuinte e simplificar a atuação do fisco. Quando e como, houve concordância, quase geral em que seria por ocasião da revisão constitucional de 1993, e através de legislação, de preferência complementar. Um dos depoentes – o Prof. Ives Gandra – entregou à CPI anteprojeto de reforma tributária, onde salienta que o sistema tributário ideal deveria levar em conta apenas os quatro fatos geradores clássicos: um imposto sobre renda; um imposto sobre a circulação de bens e serviços (no

estilo do IVA europeu): um imposto sobre o comércio exterior; e um único imposto sobre a propriedade imobiliária. Além disso, uma única contribuição social, através de alíquota (0,4%) incidente sobre a movimentação financeira nos Bancos, destinada exclusivamente a atender à seguridade social. Empréstimo compulsório, só em casos de iminência de guerra e calamidade pública, posto em vigor através de lei complementar; e contribuição de melhoria, cobrada até o limite do custo da obra. Por fim, a taxa seria só para financiar o serviço público, deixando de incidir sobre o exercício do poder de polícia.

Comentários também foram feitos sobre a proposta de reforma fiscal apresentada, no início deste ano, pelo Governo, tendo recebido críticas as mais variadas, tendendo para a rejeição quase unânime. Criticou-se, ainda, a proposta de criação do imposto único sobre transações financeiras, o qual, apesar de tributo de controle fácil, foi havido como regressivo e passível de causar distorções. Entretanto, o Prof. Ives Gandra o considerou ideal não como imposto único, mas como tributo excelente para o financiamento da seguridade social, responsabilidade de toda a sociedade, sendo virtudes desse imposto insonegável exatamente alargar o universo de contribuintes.

Sobre a questão do nível das atuais alíquotas incidentes sobre os impostos indiretos, entende o Prof. Gandra que não se pode deixá-las no nível em que estão, além de ser necessário rever o permissivo legal que autoriza cada poder tributante a elevar e reduzir alíquotas de acordo com interesses políticos ou econômicos. Sugere que essas alíquotas deveriam ser fixadas pelo Senado, ampliando a função a ele cometida nos incisos IV a VI, do art. 155, § 2<sup>o</sup>, da Constituição, ou seja, estabeleceria as alíquotas para a União, Estados e Municípios. A Lei Complementar, e não a Constituição, regularia o nível de participação dos Fundos; para maior flexibilização, de acordo com a realidade. Haveria que ser revisto ou revogado o texto do art. 34, § 8<sup>o</sup>, do ADCT, que dá competência ao CONFAZ (que editou o convênio n<sup>o</sup> 66/88) para regular o ICMS. Seguir a tendência internacional de aplicar o princípio da seletividade nos impostos indiretos, segundo o depoente, seria um dos caminhos a ser adotado pelo sistema tributário do País fixando-se as alíquotas com progressividade, de forma que um carro de luxo, por exemplo, tenha tributação mais forte que um popular. Assim também com bebidas, alimentação, vestuário etc. Ao mesmo tempo, deveria ser reduzida a progressividade dos impostos diretos, como, aliás, já o fizeram a Comunidade Européia, o Japão e os Estados Unidos.

Outro aspecto importante, que foi levantado pelo Senador JOSÉ EDUARDO VIEIRA, é o que diz respeito à criação de mecanismos que estimulem os cidadãos a pagarem seus impostos, a partir de uma reforma que seja feita com seriedade e com pleno conhecimento da sociedade. Isso é mais importante do que ter-se a preocupação de, com a reforma, apenas zerar-se o déficit público.

A legislação tributária deve ser simplificada de forma a tornar racionais as obrigações tributárias principais e acessórias.

Deve-se preferir os impostos não declaratórios e evitar os que requerem declaração (Abílio Diniz).

O problema brasileiro, hoje, não está em melhorar a arrecadação por intensificação da fiscalização, está em adotar impostos que a dispensem, a tornem supérflua e desnecessária. Fórmula que está encontrando bastante apoio na Câmara é a do Deputado Luiz Roberto Ponte, que cria o imposto sobre transações financeiras e um imposto seletivo sobre grandes produtos e serviços, abrangendo três subelasses: imposição ecológica (combustíveis, energia elétrica e veículos), imposição sobre o vício (fumo e bebidas) e imposição sobre as comunicações. Há ainda uma contribuição de 10% do empregado à Previdência Social. Desaparecem a contribuição do empregador, o IR, o ICMS e o ISS. O híbrido IPMF, tal como foi criado — com 28 isenções — desmoralizou uma boa idéia (a do imposto único). Quando se dão isenções, cria-se uma peneira e a produtividade do imposto diminui muito. Simulações indicam que a fórmula Ponte geraria arrecadação equivalente a 24% do PIB, além de proporcionar 3% de economia no custo da arrecadação e 5% na burocracia governamental. Essas economias proporcionariam margem de flexibilidade para um choque de oferta. É preciso ousar, criando-se um imposto sobre a moeda eletrônica (o ITF), pois entre nós é baixo o uso de moeda manual — pertazendo apenas 1,5% do PIB, com os depósitos à vista. Características de um sistema tributário ideal seriam quatro: fato gerador suficientemente amplo para abranger a economia informal e a estatal; alíquotas baixas; arrecadação automática e não artesanal (como é a nossa); e repasse automático aos beneficiários: União, Estados, Municípios e Previdência Social (Dep. Roberto Campos).

Há seis utilidades, hoje, inexistentes há cem anos, que respondem por 26% do PIB: energia, combustíveis, comunicações, veículos, cigarros e bebidas. São produzidas em série e possibilitam fácil mensuração de sua produção. Imposição sobre elas renderia 15% do

PIB. O imposto sobre transações financeiras, a uma alíquota de 0,2% permitiria uma arrecadação de 4% do PIB. Os impostos sobre o comércio exterior e sobre a propriedade imobiliária dariam mais 1%. Esse novo desenho tributário substituiria a parafemália tributária existente, proporcionando enorme economia ao Fisco e aos contribuintes. O Brasil gasta 1 milhão e 400 mil barris/dia de combustível. Para arrecadar 15 bilhões de dólares por ano, basta cobrar 29 dólares de imposto por barril (Dep. Luiz Roberto Ponte).

A reforma fiscal é fundamental para que a concorrência justa se possa estabelecer e se possa retirar o máximo proveito do sistema competitivo e onde o IR - pessoa física, ligeiramente progressivo, seja peça importante, porque é um mecanismo justo. O Congresso deverá convidar eminente tributarista para ajudá-lo a produzir um sistema tributário moderno e integrado. Após isso, deveríamos consultar profissionais eminentes de países federativos, que tenham experiência no processo, como, por exemplo, da Austrália e do Canadá. O sistema tributário numa federação é extremamente complicado. Nesta casa nasceu interessante proposta de impostos não declaratórios. A principal objeção é que ele desconsidera os preços relativos, particularmente dos insumos universalmente utilizados, o que pode produzir modificações no sistema produtivo. Por outro lado, menor ênfase em impostos declaratórios conduz a um menor processo de fiscalização. Precisamos estudá-la profundamente (Dep. Delfim Netto).

Quanto à revisão constitucional, o ponto central não é o sistema tributário, mas sim a questão do federalismo. É preciso definir que tipo de federalismo o País deseja e quais serão as competências e atribuições de cada um dos entes públicos, determinando-se os recursos para que cumpram suas finalidades. No Brasil há uma campanha muito grande contra os impostos declaratórios. No mundo inteiro a tendência é que sejam declaratórios. Não há sistema viável sem a espontaneidade ou voluntariedade no cumprimento do dever tributário. Já se atingiu um grau acentuado de resistência fiscal aqui, que a Receita Federal está tentando inverter (Osiris Lopes Filho).

A classe média começou a perceber que o ajuste fiscal não é só reforma tributária - é reforma tributária, reforma previdenciária, reforma administrativa e reforma patrimonial. O nosso modelo é um manicômio fiscal para todos: temos que simplificar, redistribuindo a carga, rebaixando a alíquota, facilitando a fiscalização e a arrecadação. Hoje, no mundo todo, a coletoria é o computador. A economia de informação chegou ao sistema tributário, que é compatível com meia dúzia de impostos preferencialmente não declaratórios, de recolhimento automático. O próprio sistema financeiro se transforma em uma coletoria automática, restando ao governo a fiscalização do processo (Joelmir Beting).

Deixei com o Presidente desta Comissão um trabalho elaborado pela FIPE, que visa, acima de tudo, uma simplificação e uma racionalidade do sistema tributário, para que não tenha a complexidade de hoje, facilitando a todos os contribuintes o cumprimento de sua obrigação (Aldes Tápia).

Devemos aumentar a base da arrecadação, através de ampla reforma tributária de emergência. O imposto sobre consumo nos EUA, por ser declaratório e recolhido no comércio, seria menos eficiente que o imposto sobre valor agregado (Abílio Diniz).

**C3.1.2 - RENÚNCIA DE RECEITAS**

**IMUNIDADES, ISENÇÕES E OUTROS INCENTIVOS FISCAIS E TRATADOS SOBRE DUPLA TRIBUTAÇÃO REDUNDAM EM GRANDES PERDAS FISCAIS.**

Alguns dizem que para o Brasil, em termos de receita, a elisão fiscal é mais funesta que a sonegação.

Assim, por exemplo, as anistias e remissões, como formas de elisão, concorrem também para a sonegação quando se percebe a reação daqueles que haviam cumprido suas obrigações fiscais, que se mostram revoltados e desmotivados para continuá-las.

Por sua vez, as concessões, algumas por tempo indeterminado, dos incentivos fiscais, não têm trazido nenhum retorno ou benefício, mas têm premiado a esperteza e a acomodação, em detrimento do avanço tecnológico e do crescimento da produtividade.

Também os tratados contra a dupla incidência reduzem o nível da arrecadação decorrente de rendimentos, quando tributados em outros países.

**MEDIDAS DE COMBATE - REVER A LEGISLAÇÃO QUE FACILITA A ELISÃO OU A EVASÃO FISCAL E ESTABELEÇER CRITÉRIOS MAIS RIGOROSOS PARA A CONCESSÃO DE ANISTIA.**

Impõe-se fiscalização, em profundidade, da utilização, pelos empresários, dos "fringe benefits", bem como uma revisão imediata — e rigorosa — da legislação concessiva de incentivos fiscais, de maneira a torná-los, sempre, temporários, sejam eles de caráter geral, regional, setorial ou local.

Sobre a concessão de anistia (perdão de multa na cobrança de créditos tributários) o Prof. Ives Gandra entende que, com a implantação de um novo sistema tributário, mais rígido, caberia essa concessão para que os contribuintes comessem vida nova e promovessem a repatriação de recursos, hoje mantidos no exterior, para aplicação em empreendimentos produtivos, o que geraria arrecadação para o fisco, desenvolvimento e progresso para o País.

Entende, ainda, que a Lei n.º 8.200/91 é constitucional, pois não é permitida a tributação sobre uma não-renda, já que a correção monetária não pode ser considerada uma receita para fins fiscais.

(OBSERVAÇÃO — Essa posição do Prof. Ives Gandra, sobre a anistia, nos parece um pouco forçada. O repatriamento de rendimentos mantidos no exterior, mediante anistia, já foi tentado, sem sucesso, após a implantação do Plano Cruzado, através do DL n.º 2.303/86 — arts. 18 e seguintes — que permitia, em resumo, dar cobertura a acréscimo patrimonial a descoberto, mediante tributação à alíquota especial de 3% e anistia total de multas. Vale lembrar que a alíquota máxima aplicada para o cálculo do imposto de renda de pessoas físicas foi, no exercício de 1987, de 50% sobre o rendimento líquido. A "benesse", como se vê, envolvia remissão e anistia mas, mesmo assim, poucos dela se utilizaram, sendo mínimo ou nulo o seu reflexo na economia).

Numa revisão constitucional, dever-se-ia criar a figura do orçamento com regras técnicas específicas para o dimensionamento do que a União perde com as renúncias tributárias, coisa que não é levada em conta no exame de reivindicações de redução de alíquotas ou de incidência tributária. Há programas generosos em sua concepção, mas que estão totalmente desviados de seus objetivos, como por exemplo o Programa de Alimentação do Trabalhador. Hoje, em qualquer restaurante da elite, de luxo, podem-se ver dirigentes de empresa pagando refeição com íquetes. Quer dizer, um programa dirigido ao trabalhador, às pessoas de baixa renda, beneficiam diretores de empresa. É a deturpação total (Ostris Lopes Filho).

### C3.1.3 — DIVERGÊNCIAS QUANTO AO SIGILO DE DADOS. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DA LEGISLAÇÃO SOBRE O SIGILO DE DADOS FAVORECE A SONEGAÇÃO

Os sigilos fiscal e bancário estão sendo considerados como algo que se sobrepõe ao bem do país e sob seu manto estão sendo protegidos sonegadores, narcotraficantes e outros criminosos. Não se pode dizer que só o sigilo bancário imposto contra a Receita Federal seja fator de sonegação. Também o é o sigilo fiscal, enquanto mantém, no anonimato, pessoas e empresas que são sonegadores contumazes.

O sigilo bancário, se quebrado no interesse da Receita Federal, será mantido em relação a toda a sociedade porque, nesse momento, ele passa a ser também sigilo fiscal e a Fazenda Pública, bem como seus funcionários, estão impedidos de divulgá-los, nos termos do disposto no art. 198 do Código Tributário Nacional.

Assim, a publicação, pela Receita Federal, em 1989, do nome dos 500 maiores devedores; o que teria surtido excelente efeito repressivo sobre os inadimplentes e efeito demonstração para os sonegadores, foi objeto de mandado de segurança com liminar concedida.

Até a promulgação da Constituição de 1988, ao fisco eram normalmente fornecidos pelo sistema financeiro dados relativos a contribuintes que houvessem sofrido ação fiscal, com processo já instaurado. Não existia impedimento ao fornecimento desses dados.

Hoje, com base no art. 5.º, inciso XII, da Constituição, surgiu toda uma polémica em torno do sigilo de dados, e os Bancos, segundo o Secretário Adjunto da Receita Federal, Tarézio Dino de Medeiros, passaram a negar, quase que sistematicamente as informações requisitadas pelo órgão.

Com base em tal dispositivo, o Prof. Ives Gandra entende que não se pode fornecer qualquer tipo de dado à Receita Federal a não ser nos casos de seqüestro, sonegação, narcotráfico e corrupção. A firma também não existir colisão entre os textos dos arts. 5.º, inciso XII, e 145, § 1.º, da Constituição, pois ela própria manda respeitar os direitos individuais,

prevalecendo, no caso o texto do citado art. 5º, inciso XII, só sendo possível a aplicação do § 1º do art. 145 através de mandado judicial.

Invocando tal inciso, determinado contribuinte já intentou ação indenizatória contra um Banco por haver este fornecido ao fisco dados de sua conta-corrente, apesar de haver processo fiscal contra ele instaurado.

(OBSERVAÇÃO – Se a teoria do Prof. Ives Gandra prosperasse, o § 1º do art. 145 não teria razão de ser e a Receita Federal estaria impedida de desempenhar suas atribuições).

O Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO esclareceu que a palavra "dados" surgiu no texto constitucional como uma emenda de redação. Era muito nítido de que eram dados da "comunicação" e pareceu àqueles que analisaram seu teor que a emenda não mudava o sentido. Se a redação tivesse sido outra, ficaria muito claro que eram "dados da comunicação", porque esse artigo não foi feito para proteger a intimidade mas a inviolabilidade da comunicação.

O Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Tércio Ferraz, concorda com a opinião do Senador Fernando Henrique Cardoso e acrescenta não perfilhar as interpretações dos Professores Celso Bastos e Ives Gandra e explica que a Receita, quando entra numa empresa financeira para examinar sua renda e seu lucro, tem o respaldo do próprio Código Tributário Nacional; e, se ela não tivesse como investigar, estaria sem efeito o art. 145 da Constituição. A dificuldade não está aí. O problema é quando ela entra para apanhar dados de terceiros: nesse caso ela precisa do devido respaldo judicial. A disciplina do assunto está, de fato, a depender de lei complementar. Contamos hoje com a Lei nº 4.595/64 que, tendo sido recepcionada pela Constituição de 1988, regula a matéria, mas cria uma série de dificuldades.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 70/91, no seu art. 12, autoriza a Receita a pedir determinados dados às instituições financeiras, sociedades corretoras e distribuidoras de títulos e valores mobiliários, sociedades de investimento e de rendimento mercantil. Tais dados se referem a nome, filiação, endereço, número de inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC), Bancos e empresas de cartões de crédito a princípio se recusaram a acatar o referido dispositivo, alegando sua inconstitucionalidade. Entretanto, segundo o Procurador, existem certos dados que, embora sejam do indivíduo, são tipicamente dados que criam a condição da comunicação, que estão a serviço dela. Esses dados, a seu ver, são exatamente aqueles contemplados pelo art. 12 da Lei Complementar nº 70/91, são dados objetivos e, uma vez protegida a subjetividade, não há impedimento em fornecê-los à Receita Federal.

#### MEDIDAS DE COMBATE – REVER A LEGISLAÇÃO SOBRE OS SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL, DE FORMA A POSSIBILITAR O PLENO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO ATRAVÉS DE SINAIS EXTERIORES DE RIQUEZA.

Dos depoentes que abordaram o assunto apenas o Prof. Ives Gandra entendeu que o sigilo bancário deve ser mantido, com respaldo no art. 5º, inciso XII, da Constituição, quando o interesse na sua quebra envolva o FISCO. Somente em situações especialíssimas e individualizadas, poderia o Fisco obter extratos de movimentação bancária do cidadão ou da empresa. É contrário, ainda, que seja efetuado lançamento de crédito tributário decorrente de presunção baseada em sinais exteriores de riqueza.

Já para os demais depoentes a Receita Federal deveria ter amplo acesso às informações do sistema financeiro, obrigando-se, em contrapartida, a guardar sigilo sobre essas e as tributárias. Além disso, deixam claro que se deve separar e entender bem o significado do sigilo: o fiscal, que é a garantia do contribuinte quanto à não-divulgação de sua vida fiscal; e o bancário que é a sua garantia de que não terá violada e divulgada a sua vida financeira. Para a Receita, como dito, é importante, em certas circunstâncias, o acesso à movimentação financeira do contribuinte, mas este, mesmo investigado, tem a garantia da não-divulgação dos fatos assim apurados pelo Fisco, que tem de observar o sigilo fiscal, sob pena de arcar com as sanções penais cabíveis. Em síntese, entendem esses depoentes que o sigilo bancário não pode servir de escudo para proteger sonegadores e criminosos.

Quanto à ação fiscal baseada em sinais exteriores de riqueza, formulam crítica e propõem a revisão do art. 6º, da Lei nº 8.021/91, por apresentar várias impropriedades que dificultam, e até inviabilizam, a sua aplicação. Deve ser revista a legislação para que fique muito claro que sinais exteriores de riqueza são presunções legais que permitem ao Fisco arbitrar o valor dos tributos devidos por um cidadão. Medidas administrativas nesse sentido já

estão sendo tomadas, com a implantação pela Receita, via informática, do sistema SIGA, que permite o cruzamento das informações declaradas pelo contribuinte com aquelas prestadas à Receita por diversas fontes externas, quer sejam: DAC (aeronaves); DETRAN (veículos); Capitania dos Portos (embarcações de luxo); Polícia Federal (viagens ao exterior). À essas medidas devem somar-se as de ordem legal, definindo, com clareza os termos e limites da atuação da Receita relacionados com os sigilos bancário, fiscal e de dados, além da possibilidade de se tributar com base em fortes indícios de sonegação apurados através de sinais exteriores de riqueza. É preciso, ainda, que o Banco Central informe à Receita as movimentações financeiras de pessoas responsáveis por pagamentos ou recebimentos, em espécie, acima de Cr\$45 milhões ou US\$10 mil, conforme Resolução nº 1.946, de 29/7/92. Seriam dados importantes que, juntamente com os demais já mencionados, possibilitariam à Receita detectar com maior segurança indícios de sonegação.

Sou contra que se quebre o sigilo bancário de alguém, sem abertura do competente processo. A ameaça de quebra de sigilo, sem critério, não me parece medida adequada, nem eficiente para combater a evasão fiscal (Abílio Diniz).

No Brasil tem-se o fetichismo do sigilo bancário, do sigilo fiscal, em descompasso com o mundo inteiro. Mesmo na Suíça, que é o paraíso do sigilo fiscal, ele já está bastante relativizado, principalmente em relação à corrupção de funcionários públicos, pois, havendo prova disso, o Governo e os bancos quebram o sigilo fiscal. Nos EUA, o princípio básico é o da quebra do sigilo bancário, desde que haja indícios de um processo significativamente consistente contra a pessoa (Osiris Lopes Filho).

Vamos aproveitar o apoio da opinião pública, que tem aplaudido a quebra de sigilo bancário, para aperfeiçoar seus mecanismos legais (Joelmir Beting).

Sem derrubar o sigilo bancário para a Receita Federal, não vai acabar a evasão fiscal. Ela tem de ter autonomia e liberdade para obter qualquer tipo de informação, por isso é necessário quebrar o sigilo bancário para fins de fiscalização. Aliás, operações acima de determinado valor deveriam ser, obrigatoriamente, informadas à Receita Federal (Deone Bressan).

### C3.1.4 - FALHAS QUANTO À TIPIFICAÇÃO DE INFRAÇÕES E COMINAÇÃO DE PENALIDADES

A Lei nº 8.137/90, que define os crimes contra a ordem tributária, é de aplicação muito difícil porque nem todo crédito tributário constituído é confirmado como tal. De acordo com o Prof. Ives Gandra o Governo perde mais de 50% das questões discutidas em julgo.

O Procurador-Geral Tércio Ferraz diz que a legislação é muito falha. Que os tipos penais da Lei 8.137 são tão amplos e contêm tantas brechas que fica difícil caracterizar completamente o delito e, portanto, difícil para o juiz condenar.

Por sua vez, as medidas coercitivas de natureza penal ainda não produziram resultados práticos, apesar de a Receita Federal já ter encaminhado ao Ministério Público da União mais de duzentas representações, após a edição do Decreto nº 325/91, que disciplina a comunicação àquela instituição da prática de ilícitos penais previstos na legislação tributária e de crime funcional contra a ordem tributária.

Há, assim, segundo WELLISCH (SFN), um sentimento difuso da impunidade generalizada pois as medidas coercitivas, previstas na legislação vigente, são frágeis e inadequadas.

Por outro lado, a realização efetiva do crédito tributário, apesar da instituição da medida cautelar fiscal de que trata a Lei nº 8.397/92, que se aplica apenas a casos extremos, é por demais desgastante e morosa, pois o processo de execução fiscal não funciona com a agilidade e presteza necessárias. De acordo com essa lei, o fisco só pode requerer a indisponibilidade de bens ainda na fase administrativa, desde que, através da Procuradoria da Fazenda Nacional, consiga provar ao Juiz Federal que o contribuinte está dilapidando seu patrimônio. Ora, tal prova é praticamente impossível diante dos poucos recursos humanos de que dispõe o fisco.

### MEDIDA DE COMBATE - REVER A LEGISLAÇÃO SOBRE INFRAÇÕES E PENALIDADES TRIBUTÁRIAS

A indisponibilidade de bens, prevista na Lei nº 8.397/92, haveria que ser imediata, no momento em que fosse lavrado o auto de infração, para garantia dos tributos, segundo MARIA'IZABEL (SINDIFISCO).

PESSÚTO (UNAFISCO), concordando com essa proposição, acrescenta que a indisponibilidade de bens, naquele momento, não traria nenhum prejuízo ao contribuinte porque ele poderia continuar utilizando seus bens, até a decisão final do processo fiscal.

O Procurador-Geral, Tércio Ferraz, entende que nossa legislação penal fiscal deve ser aperfeiçoada. Segundo ele, não há necessidade de penas graves, nós precisamos é de penas que possam ser aplicadas. Muito importante é o caráter exemplar, para que as pessoas tenham a certeza de que serão punidas.

### C3.1.5 - CARGA TRIBUTÁRIA EXCESSIVA OU MAL DISTRIBUÍDA.

A carga tributária é muito elevada individualmente por estar excessivamente concentrada sobre reduzido universo de contribuintes (WELLISCH).

O Senador RUI BACELAR entende que essa seria a principal causa da sonegação no Brasil, inclusive do crescimento da economia informal.

TARCÍZIO DINOÁ (Receita) de acordo com essa premissa, acrescenta que a preocupação, no mundo inteiro, é tentar fazer um feixe menor de tributos, com uma base a mais ampliada possível de contribuintes.

(OBSERVAÇÃO - Medida através da arrecadação efetiva, a carga tributária no Brasil é aparentemente leve - em termos do PIB, cerca de 20%. Entretanto, se considerarmos como correta a afirmação de que a arrecadação efetiva representa apenas 50% do potencial da arrecadação, chegaremos à conclusão de que é elevadíssima, pois, se não houvesse sonegação, chegaria perto dos 40% do PIB. Diante desse raciocínio, haveremos de reconhecer que a carga tributária é, individualmente, muito elevada, não só por estar excessivamente concentrada sobre reduzido universo de contribuintes, em virtude da sonegação, mas também porque, considerada em si mesma, é excessivamente alta. Assim, mesmo incidindo sobre uma base muito mais ampla de contribuintes, continuaria muito elevada individualmente, caso não fossem reduzidos o número de tributos e as alíquotas incidentes, tanto dos impostos diretos quanto dos indiretos).

Os depoimentos são acordes: quanto maior a alíquota, maior a sonegação.

Nos Estados Unidos, a carga é de 36%. Aqui é de 23%, mas incide apenas sobre o segmento formal, privado, da economia, ou seja, em um terço do universo produtivo, por isso que chega a 60% se computarmos todos os impostos (Dep. Roberto Campos).

Há resistência fiscal no Brasil, inconformidade da população em face da carga fiscal abstrata, que deve ser maior que, 48%, já que a efetiva é de 24%; os assalariados suportam 70% do imposto de renda (Osiris Lopes-Filho).

Sobre alimentos industrializados da cesta básica, incidem 58,3%, supermercados 47,7%, remédios 40,2%, compras 46,4%, sendo mal distribuída a carga fiscal. Dos pagamentos da indústria química nos EUA, 7,6% vão para o Fisco e 48% para o salário, enquanto que no Brasil 42,4% vão para o Fisco e 17% para o salário. O imposto de renda americano é mais barato que o brasileiro, porque lá as deduções e abatimentos funcionam (Joelmir Beting).

Num certo ponto de auge tributário começa o declive fiscal, segundo Arthur Lafer: uma unidade a mais de imposto pode resultar numa unidade a menos de receita. Por isso, a verdadeira sabedoria fiscal é tributar menos sobre mais e não mais sobre menos, observa James Mead. Confirmando isso, o recente acordo setorial de redução de alíquotas do ICMS e do IPI sobre o campo popular fez subir a receita correspondente (Joelmir Beting).

A Previdência tem, historicamente, percorrido com muito mais facilidade o caminho do aumento de alíquotas do que buscar a cobrança de quem deve. Uma sociedade exaurida em sua capacidade de contribuir recusa-se, justificadamente, a examinar a possibilidade de novos tributos. De 1960 até hoje as alíquotas cobradas em contribuições sobre folha de salários cresceram 60%. No entanto, até recentemente, a arrecadação continuava estável, nos mesmos níveis de 1982. A sociedade parece ter definido, à revelia do Estado, sua capacidade de contribuição previdenciária. Seja qual for a alíquota, a contribuição permanece entre 4,5% e 5,5% do PIB (Min. Antônio Brito).

A partir de 1964 introduziu-se no Brasil um sistema perverso de obtenção de receita mediante a manipulação das alíquotas e bases de cálculo, resultando na concentração da carga tributária em diversos setores, mais perversa que a concentração de renda (Osiris Lopes-Filho).

## MEDIDAS DE COMBATE - AMPLIAR O UNIVERSO DE CONTRIBUINTES E, EM CONSEQÜÊNCIA, REDUZIR A CARGA TRIBUTÁRIA RELATIVA.

As medidas propostas pelos depoentes que abordaram o assunto parecem divergentes. Enquanto Wetlich (SFN) propõe que a carga tributária do imposto de renda seja concentrada na pessoa física e a legislação impossibilite o contribuinte de utilizar os mecanismos das vantagens indiretas, ao jogar suas despesas para a pessoa jurídica, o Prof. Gandra propugna por uma taxaçaõ menor na pessoa física, como na maioria dos países do primeiro mundo, e a adoçaõ em escala maior dos impostos indiretos, com seletividade e progressividade.

Ambos, porém, são concordes em que, para enfrentar a evasão fiscal, seja definida uma legislação simplificada universalizadora da base para que seja possível distribuir, de forma mais justa e equânime, a carga tributária relativa.

Uma carga legal em torno de 25% seria adequada, desde que efetiva (Abílio Diniz).

A fórmula do Deputado Luiz Roberto Ponte produziria arrecadação equivalente a 24% líquidos, do PIB, além da economia de 3% correspondente aos custos da burocracia oficial. A justiça está na proporcionalidade: as classes abastadas são as que mais consomem e mais transacionam, pagando, assim, proporcionalmente mais impostos. A justiça social deve realizar-se através da despesa (Dep. Roberto Campos).

Nos países desenvolvidos, apenas 5% da renda nacional e 5% do nível de emprego são gerados pelas grandes empresas. Quem realmente gera a renda nacional são as pequenas e médias empresas pela sua quantidade e o nível de absorção de mão-de-obra é definido também por elas. Entre 42 e 46 empresas, no Brasil, representam 50% da arrecadação do imposto de renda e 250 representam 50% do IPI. Isso mostra que há uma concentração fantástica da arrecadação federal, que não corresponde à estrutura e à diversidade da economia. A diminuição da carga tributária é, assim, condição *sine qua non* para que a administração encontre meios de cobrar o tributo das pequenas e médias empresas (Ostiris Lopes Filho).

Ponto a se considerar é a capacidade de sobrevivência das pessoas frente a uma taxaçaõ excessiva em relação ao valor de seus negócios. Se tivéssemos uma tributação mais realista, mais racional, com alíquotas menores, as pessoas não assumiriam o risco de sonegar (Alcides Tápias).

### C3.2 - SOBRE A ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

Registram-se neste subtítulo as conclusões sobre as deficiências dos órgãos que participam da administração tributária federal em suas várias fases - tributação, arrecadação, fiscalização e contencioso - tendo sido localizadas deficiências administrativas na Receita Federal, nos Conselhos de Contribuintes, na Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e no Poder Judiciário.

#### C3.2.1 - DEFICIÊNCIAS DA RECEITA FEDERAL

Um extenso rol de fatores é responsável pela má atuação da Receita Federal como principal órgão da administração tributária da União. Após o registro sucinto de cada um desses fatores, justapõem-se as medidas sugeridas para corrigi-los.

Não temos mais sistema tributário, não temos mais arrecadação, não temos mais organização tributária (Dep. Delfim Netto).

a) FALTA, DESVIO OU INADEQUAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E TECNOLÓGICOS, REBAIXAMENTO HIERÁRQUICO DO ÓRGÃO NA ESTRUTURA DO GOVERNO FEDERAL E SEU DESMONTE.

"A Receita está assim porque é bom que esteja assim. Há condições para melhorá-la, mas falta vontade política para tanto" (MARIA IZABEL - SINDIFISCO).

Em 1969, segundo PESSUTO (UNAFISCO), a Receita dispunha de 12.000 agentes para fiscalizar 380 mil empresas em um Brasil com comércio exterior de três bilhões de

dólares. Hoje são 5.500 auditores para dois milhões e 100 mil empresas cadastradas e um comércio exterior nacional de 50 bilhões de dólares.

(OBSERVAÇÃO — Em face dessa realidade e do fato de que, dos 5.500 auditores existentes, apenas cerca de 3.000 estão diretamente alocados às atividades de fiscalização externa, inclusive na área aduaneira, chega-se à conclusão de que, para uma empresa ser fiscalizada uma vez por ano, cada auditor teria que fiscalizar 700 empresas em 365 dias, seja qual for o seu porte. Quase duas empresas/dia, o que é humanamente impossível. Por isso, se afirma, insistentemente, através da imprensa, que uma empresa só será fiscalizada de cinquenta em cinquenta anos, supondo-se que um auditor fiscalize em média uma empresa por mês).

No início do Governo Collor, existiam ainda cerca de 6.500 auditores-fiscais. A pretensa reforma administrativa desse governo causou tal impacto sobre o servidor público, com a ameaça de disponibilidade daqueles que tivessem tempo suficiente para se aposentarem, que provocou a aposentadoria precoce de mais de mil auditores-fiscais.

Nessa situação, a Receita corre o risco de se tornar um órgão sem memória. Não se consegue repor, por concurso público, a experiência acumulada de vinte ou trinta anos.

Por isso, o Prof. Ives Gandra se referiu à tentativa do Secretário Wellisch de recuperar aqueles que foram afastados. Embora conhecedores do Direito Tributário, foram marginalizados pelo simples fato de pertencerem a administrações passadas.

Embora o Ministério da Fazenda tenha um centro importante e instalações físicas (ESAF), não dispõe de recursos suficientes para treinar seu pessoal na quantidade e qualidade exigidas, para compensar a sua carência a nível de gerentes.

Por outro lado, o serviço de informática prestado à Receita pelo SERPRO é tão deficiente e a situação nessa área tão problemática que será objeto de uma análise posterior, específica.

Diante desse panorama, fica muito claro ter havido uma destruição deliberada da máquina fiscalizadora e arrecadadora da União. A reforma administrativa do Governo Collor foi danosa particularmente para a Receita Federal. O seu rebaixamento de Secretaria, para Departamento, colocou um intermediário na relação entre o chefe da Receita e o Ministro da Economia, o que dificultou ainda mais as já precárias relações do corpo funcional com a administração maior do Ministério. Somou-se a isso a ameaça de se separar da Receita a área aduaneira sob a alegação de assim ter ocorrido nos países mais adiantados (idéia defendida pelo Sr. João Santana, então Secretário da Administração Federal).

A causa da evasão fiscal é a má administração tributária, sem qualquer condição. O quadro da Receita Federal está muito reduzido — é insuficiente para atender às demandas do dia-a-dia. Não há tempo para aperfeiçoamento ou atualização, ficando, portanto, impossibilitado para enfrentar o desenvolvimento tecnológico. O acompanhamento do contribuinte é feito a grande distância temporal do fato gerador, porque os dados só se tornam disponíveis após longo período de tempo. A cobrança de 1993 está só agora começando. Muitos inadimplentes ironicamente sugerem que a Receita os inscreva na Procuradoria da Fazenda Nacional, onde podem proclá-los — para executar serão mais dez anos (Deone Bressan).

**MEDIDAS DE COMBATE — DOTAR A RECEITA FEDERAL DE RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E TECNOLÓGICOS SUFICIENTES PARA QUE POSSA CUMPRIR SEU PAPEL INSTITUCIONAL. REVER O POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO NA ESTRUTURA DO GOVERNO FEDERAL, CONCEDENDO-LHE MAIOR AUTONOMIA DE ATUAÇÃO. REORGANIZAR A ESAF — ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA, TORNANDO-A, ALÉM DE UM CENTRO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL, TAMBÉM UM CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO.**

Os depoentes concordam que é urgente a necessidade da recomposição dos quadros de auditores e técnicos de apoio do órgão. E mais, que o novo contingente, recrutado através de concurso público, possa ser adequadamente treinado, de forma a poder imprimir qualidade na execução de suas futuras tarefas. Essa recomposição deve atingir, de imediato e no mínimo, o quantitativo que existia em 1990, ano em que se deu o grande "êxodo" de profissionais com mais de 20 ou 30 anos de experiência.

Sob o ponto-de-vista tecnológico, é necessário que a Receita Federal invista pesadamente na reconstrução dos seus sistemas de informática, já que o atual modelo data da década de 70 e, ao longo dos anos, não foram feitos os investimentos e desenvolvidos os

esforços de modernização que se faziam necessários. Isso viria minimizar a gritante falta de recursos humanos de que ora se ressente o órgão.

Foi unânime também o reconhecimento da necessidade de ser revisto o posicionamento hierárquico da Receita Federal, o que acabou sendo feito pela recente reforma administrativa, quando foi recriada a Secretaria da Receita Federal, ainda que provisoriamente, pois a Lei nº 8.490, de 19-11-92, dispôs que sejam efetuados estudos no sentido de sua transformação em entidade autárquica de natureza subordinada ao Ministério da Fazenda.

Tércio Ferraz (PGFN) recomendou a reformulação da ESAF, dotando-a de condições para cumprir as suas funções de treinamento e aperfeiçoamento do pessoal do Ministério, chegando ainda a preconizar, até, a sua transformação em centro de estudos especializados semelhante a instituto existente na Espanha. Este recolhe, do mundo todo, informações sobre questões fiscais, realizando, com grande proveito, seminários periódicos internacionais para troca de idéias e conhecimentos, dos quais participam os melhores especialistas, dedica-se a estudos e pesquisas de finanças e tributação, além de reunir o repertório de todas as legislações fiscais e manter atualizado o ordenamento tributário nacional. Poderia a ESAF, assim transformada, prestar realmente grandes serviços ao País, na pesquisa de fórmulas de imposição mais adequadas à nossa cultura e ao nosso desenvolvimento.

A melhoria da máquina arrecadadora, com acréscimos de pessoal e recursos de informática ajudará a diminuir a evasão fiscal (Abílio Diniz).

Para se evitar a sonegação precisamos aprimorar a máquina arrecadadora, aumentar o número de fiscais, punir os sonegadores e escolher uma base tributária insusceptível de sonegação, que não seja imposto declaratório (Dep. Luiz R. Ponte).

Para a reconstrução de um sistema tributário, temos que começar com a preparação dos recursos humanos. O poder de tributar é algo muito sofisticado para ser entregue a amadores. Devemos começar dando à ESAF uma nova dimensão, preparando o pessoal que ainda resta — e são muito poucos — do corpo de fiscais (Dep. Delfim Netto).

Quando tiverem a certeza de que o Executivo e o Judiciário são eficientes em matéria de execução fiscal, as pessoas voltarão a pagar seus débitos. Creio que a ação mais importante é a decisão de romper o círculo vicioso. Devemos cobrar mais e diminuir as alíquotas (Min. Antônio Brito).

Para maior independência da Receita Federal, seria bom que se desse ao Secretário e aos principais dirigentes do órgão tratamento igual ao que se dá ao Presidente e Diretores do Banco Central; sejam seus nomes submetidos ao Senado (Osiris Lopes Filho).

#### b) DESCONTINUIDADE ADMINISTRATIVA E, EM CONSÉQUÊNCIA, INEFICIÊNCIA GERENCIAL

A descontinuidade administrativa é deplorável para a fiscalização e acaba sendo fator de sonegação, conforme disse o Senador JOAO CALMON. Registra-se a rotatividade dos dirigentes da Receita. Cada titular dura um ano, um ano e meio. De outro lado, os bons especialistas, com vasta experiência, são absorvidos pelos grandes grupos econômicos, capazes de pagar os melhores honorários.

Concordando com esse ponto-de-vista, MARIA IZABEL (SINDIFISCO) acrescenta que a designação dos dirigentes da Receita não está sujeita a nenhum parâmetro objetivo. Não há plano de carreira estabelecendo requisitos e critérios para o provimento de determinadas funções. As nomeações têm sempre caráter político. Ora, se se tem um governo que nomeia o Chefe da Administração Tributária da União e se esse governo tem poder para nomear e para demitir, terá poder também para interferir na fiscalização.

#### MEDIDAS DE COMBATE — ASSEGURAR ESTABILIDADE A ADMINISTRAÇÃO DA RECEITA FEDERAL, DE MANEIRA A TORNÁ-LA INFENSA A MUDANÇAS DE GOVERNO

O assunto foi abordado de forma mais clara e objetiva pela Presidente do SINDIFISCO, Maria Izabel, que apontou a necessidade de a Receita Federal estabelecer parâmetros objetivos para a designação de administradores tributários, e não, como ocorre atualmente, baseadas em critérios políticos; pode haver pessoas extremamente preparadas ocupando determinados cargos mas, em todos os casos, foram designadas porque alguma autoridade as tentou indicado.

(OBSERVAÇÃO — Em matéria publicada na Revista "Veja", edição de 29/11/92, foi registrada essa interferência na fiscalização, com a citação de fatos ocorridos com o então Secretário da Receita Federal, Reinaldo Mustafá, e a inexplicável manutenção, no

cargo de Delegado da Receita Federal no Rio de Janeiro, do Auditor-Fiscal Bráulio Café. Deve-se acrescentar que um órgão como a Receita não pode ficar ao sabor das mudanças de governo que, via de regra, provocam a sua desestruturação e, como consequência, o abandono de planos e metas em andamento, com reflexos perniciosos na fiscalização e na arrecadação de tributos).

Cogitou-se ainda de tornar o órgão independente, considerado de Estado e não de governo, dada a sua função estratégica na administração pública. Assim, o Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO aventou a possibilidade de que a demissão do dirigente do órgão passasse pelo Senado.

#### c) FALTA DE ENTROSAMENTO SISTEMÁTICO COM OS DEMAIS ÓRGÃOS QUE PARTICIPAM DO PROCESSO E DIFICULDADE DE ACESSO A FONTES EXTERNAS DE DADOS

É muito baixo o nível de integração entre a Receita Federal e os fiscos estaduais e municipais. Apesar de existirem alguns convênios firmados, de acordo com o disposto no art. 199 do Código Tributário Nacional, entre a Receita e os referidos fiscos, eles não são devidamente observados, talvez porque a entrega de informações sobre sonegadores ao Fisco Federal traga prejuízo aos demais, uma vez que o crédito da União tem preferência.

Por sua vez, em virtude da interpretação dada à questão do sigilo de dados, em decorrência do que contém o inciso XII do art. 5<sup>o</sup> da Constituição, a Receita não tem sido atendida, principalmente por parte do sistema financeiro, na requisição de informações.

Além dos problemas com esses setores, a Receita passa também por uma séria crise com o seu prestador de serviços de informática, o SERPRO. Divergências entre suas equipes, bem como deficiência no serviço prestado (a questão Receita/SERPRO será tratada separadamente).

Quase impossível se torna, portanto, o combate à sonegação em larga escala, quando se entende que a sua realização depende do batimento dos dados gerados internamente com os obtidos de fontes externas, principalmente do setor financeiro.

Até hoje inexiste um cadastro nacional do trabalhador. A primeira grande dificuldade a enfrentar para evitar a sonegação é a dificuldade, quase impossibilidade, dos diversos setores do Governo Federal de se articularem e modernizarem, para, num segundo estágio, estenderem seu exemplo às estruturas estaduais e municipais de cobrança de tributos. O Governo Federal perdeu a condição de freqüentar a Justiça com eficiência. Em São Paulo, para 400.000 ações, grande parte de execução fiscal, há apenas 59 procuradores (Min. Antônio Brito).

#### MEDIDA DE COMBATE – PROMOVER O ENTROSAMENTO ROTINEIRO E SISTEMÁTICO DA RECEITA COM OS DEMAIS ÓRGÃOS QUE PARTICIPAM DO PROCESSO

Na opinião do Secretário Wellisch, no contexto inflacionário em que vivemos, o sonegador não pode deixar seus recursos nos cofres da empresa ou em casa. O produto da sonegação está aplicado no mercado financeiro. Nesse sentido, é importante que a Receita Federal tenha condições de proceder ao cruzamento de informações com as de outros órgãos do governo. É necessário procurar, na medida do possível, pelo menos a troca de conhecimentos entre profissionais da Receita e aqueles do Banco Central, CVM e Previdência, pois quem sonega o imposto de renda na fonte, por exemplo, certamente estará sonegando a contribuição previdenciária. Particularmente importante será a troca de conhecimentos com o Banco Central, que tem acesso à informações do sistema bancário e, freqüentemente, se depara com indícios de sonegação do IOF. A competência de fiscalização desse tributo passou a ser da Receita Federal, mas o *know how* adquirido pelos técnicos do Banco Central, não. Essa transferência de tecnologia é extremamente necessária e urgente.

Outro ponto importante refere-se à integração das funções fiscalizadoras. A máquina pública, nos níveis estadual e municipal, tem razoável contingente de agentes fiscalizadores, mas, que trabalham de forma independente, não integrada. A sonegação, geralmente, se dá em todos os níveis de governo. Por isso, é importante integrarem-se as funções de fiscalização, através da ativação e ampliação de convênios, pois os que estão em vigor não têm sido implementados de forma a atingir os resultados esperados.

Finalmente, ressente-se a Receita Federal da falta de uma legislação que facilite o seu acesso a fontes externas de dados, de outros órgãos e entidades públicas e privadas, ou que obrigue, por exemplo, as pessoas físicas e jurídicas retentoras do IR-Fonte a fornecerem as informações mediante meios magnéticos, pelo menos a nível dos grandes contribuintes, que possibilitem o seu uso imediato.

Para o combate à sonegação é importante que se realize a integração operacional, instrumental e jurídica do Banco Central, da Polícia Federal e da Magistratura. A Receita Federal dispõe de estudo, realizado por Vito Tanzi, que oferece modelo de modernização, capacitação e melhoramento do serviço de fiscalização e arrecadação sem reforma tributária (Joelmir Beting).

**d) ENTRAVES À FISCALIZAÇÃO. INEFICÁCIA DA FISCALIZAÇÃO, DA COBRANÇA E DA APLICAÇÃO DE PENALIDADES; E MOROSIDADE NA SOLUÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS FISCAIS. TUDO RESULTANDO NUM EFEITO-DEMONSTRAÇÃO NEGATIVO**

A iniciativa da fiscalização não depende do Auditor-Fiscal: só se faz a partir de uma determinação superior sob a forma de uma "ficha multifuncional" que identifica o contribuinte a ser fiscalizado, o tipo e os limites da fiscalização. O Auditor deve ater-se a esses limites. Além disso, no exercício dessa atividade, sofre interferência de autoridades superiores, sem nenhuma prova dessa ocorrência. As pressões são feitas pessoalmente, ou por telefone, como também as ameaças veladas de remoção, mudança de setor etc., sem que se possa provar, fica uma palavra contra a outra. É o que afirmou MARIA IZABEL (SINDIFISCO).

Por sua vez, a fiscalização se torna ineficaz na medida em que a Receita não toma providências frente aos contribuintes com sinais exteriores de riqueza. Na realidade, tais indícios só movimentam a fiscalização mediante as denúncias que lhe são encaminhadas. Não existe uma política, não existem critérios que determinem fiscalizações da espécie, não existe um corpo funcional preparado para trabalhar com esses sinais.

Essa situação é um acinte aos assalariados que não podem sonegar nem que queiram; aos pequenos e médios empresários que cumprem suas obrigações, enquanto os sinais exteriores de riqueza são ignorados pela Receita Federal; o que vai aumentando a certeza da impunidade.

Por outro lado, a falta de cobrança, em virtude do não-processamento das contas correntes, estimula a sonegação na medida em que aquele que declarou e não pagou não é cobrado.

Muitas vezes, entretanto, a fiscalização externa funciona bem, produz uma infinidade de autos de infração, mas os processos levam anos para serem solucionados.

Na esfera administrativa são três as instâncias. O contribuinte autuado tem um prazo de trinta dias, contados a partir da data de ciência para pagar ou impugnar. Apresentada a impugnação e decidido o processo pelo Delegado da Receita Federal (1ª instância), novamente contam-se os trinta dias, da data de ciência dessa decisão, para pagar ou recorrer aos Conselhos de Contribuintes. Julgado nos Conselhos, pode-se alegar divergência de jurisprudência entre uma Câmara e outra e recorrer à Câmara Superior de Recursos Fiscais.

Um bom advogado, segundo PESSUTO (UNAFISCO), poderá ainda, como instrumento protelatório, utilizar-se do dispositivo contido no art. 4º do Decreto-lei nº 1.042/69, que trata de pedido de relevação de penalidades e, ainda, alegar quanto ao crédito lançado a inexistência da vinculação legal prevista no art. 142 do Código Tributário Nacional, solicitando o seu cancelamento.

Assim, consideradas as três instâncias e mais esses dois expedientes, pode-se dizer que são cinco os protelatórios. Dessa forma, poder-se-á levar um processo durante uns oito anos, na fase administrativa, sem se efetuar nenhum depósito.

"O próprio fiscal, interessado em acompanhar o resultado do seu auto, chega até um determinado ponto e se cansa, porque jamais atinge o objetivo", disse MARIA IZABEL (SINDIFISCO), dando o exemplo de um processo instaurado há cinco anos que somente agora, em 1992, será julgado no Conselho de Contribuintes.

Concluída essa fase administrativa, cinco recursos, vai o processo à cobrança, no Sistema de Arrecadação. Entretanto, ao ser cobrado, pode ainda o contribuinte optar pelo parcelamento de seu débito. Querendo protelar, autorizado o parcelamento, por até 30 meses, o cidadão paga a primeira parcela, e não paga mais. No mínimo vai ser cobrado durante um ano, até a administração entender que ele não está cumprindo o contrato e encaminhar o processo à Procuradoria da Fazenda Nacional, para inscrição do débito na Dívida Ativa da União.

Antes, porém, de efetuar essa inscrição, a Procuradoria tenta ainda uma "cobrança amigável". Faz novo parcelamento, o indivíduo, novamente, paga apenas a 1ª parcela. Finalmente, o débito é inscrito na Dívida Ativa da União e o processo vai para a execução fiscal.

Mesmo após seguidas denúncias, a Secretaria da Receita Federal não adotou providências capazes de enfrentar a sonegação, principalmente do IPI sobre bebidas. Há várias empresas do setor, processadas há tanto tempo, sem que nada lhes aconteça (Luiz F. Kunz Netto).

**MEDIDAS DE COMBATE. — AMPLIAR E INTENSIFICAR, SEM ENTRAVES, AS AÇÕES FISCALIZADORAS, DE COBRANÇA E DE APLICAÇÃO RIGOROSA DE PENALIDADES, BEM COMO ACELERAR A SOLUÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS FISCAIS, COM VISTAS A POSSIBILITAR EFEITO-DEMONSTRAÇÃO POSITIVO**

Ao discorrer sobre o assunto, o Secretário Wellisch, em seu depoimento, elencou as medidas que vem sendo adotadas pela Receita Federal, na área da fiscalização de tributos:

- melhor seleção de contribuintes a serem fiscalizados;
- aumento da coleta e tratamento de informações externas, com o objetivo de subsidiar a seleção e a própria ação fiscal, visando a sua agilidade e eficácia;
- preferência das fiscalizações voltadas para os grandes contribuintes e conglomerados econômicos;
- intensificação das fiscalizações nos mercados financeiro e de capital;
- maior aprofundamento das ações fiscais e sua informatização, com a finalidade de desenvolver sistemas que apóiem a auditoria-fiscal, com a emissão, inclusive, dos autos de infração.

Para subsidiar essas ações está prevista no novo Regimento Interno da Receita a criação de uma Divisão de Pesquisa e Investigação, cuja estruturação, ainda que em caráter informal, já foi iniciada, estando alocados, nessa atividade mais de trinta AFTN, que produziram resultados bastante promissores.

Maria Izabel (SINDIFISCO) enfatiza a necessidade de serem utilizados parâmetros objetivos para a seleção de contribuintes a serem fiscalizados, de modo a evitar interferência de autoridades superiores (que ocorre às vezes até por telefone) no sentido de sustar a ação fiscal ou evitar que ela seja iniciada. Numa seleção aleatória, feita através de parâmetros objetivos, emitida a ficha multifuncional, se a autoridade superior quiser intervir, poderá ter contra si uma representação do Auditor-Fiscal a quem coube dar andamento à determinação contida na referida ficha.

As ações no sentido de intensificar a fiscalização que os depoentes preconizaram, parece estarem-se transformando em realidade, com a implementação, em São Paulo, do SIGA (Sistema de Informações Geradoras de Ação Fiscal — Pessoa Física). Tal sistema possibilitará cruzar informações de contribuintes do IRPF, gerando indicadores de possível sonegação de tributos. Abrangerá os exercícios de 1989 a 1991 e terá como base de dados, a serem cruzados com os das declarações de bens dos contribuintes selecionados, o IRPF, transações imobiliárias, lucros financeiros, participações acionárias etc., pertazendo 19 bases já em poder da Receita, além de mais 12 bases externas de dados, como, por exemplo, RAIS, veículos, embarcações, aeronaves, consumo de combustíveis destas etc.

Sob o aspecto da cobrança dos créditos tributários, Wellisch (SFN) e Maria Izabel (SINDIFISCO), entendem que o efeito-demonstração é mais eficaz que o produto de arrecadação mais imediato, ao se fazer uma autuação fiscal importante contra contribuinte de um setor econômico. Mais dia, menos dia, esse setor toma conhecimento da autuação e procura acertar suas contas com o fisco, principalmente aquele contribuinte que sabe ter incorrido em infração da mesma natureza, prevista na legislação tributária. Pessoalmente, Wellisch diz não ser muito favorável a parcelamento de débitos fiscais muito facilitado. Quando se está parcelando esse débito, está-se privilegiando, em última instância, o contribuinte que foi pido sonegando, em detrimento daquele que está em dia com o fisco. Por isso, a penalidade ao sonegador tem que ser aplicada da forma mais rigorosa possível. Enfim, preconizo não abandono da cobrança, mas um equilíbrio entre a ação fiscalizadora e a de cobrança.

Já para o Prof. Ives Gandra, a legislação penal tributária nunca deve ser utilizada para eliminar o contribuinte. Por essa razão é que todas as leis tributárias prevêem a extinção da punibilidade com o pagamento dos impostos e multas apurados em ação fiscal antes da decisão administrativa, atualmente estendida pela jurisprudência dos Tribunais para "antes da decisão judicial". Nem mesmo os exemplos citados pelo Senador JOÃO CALMON (Al Capone, Myke Tyson e uma candidata à Vice-Presidência dos EUA) conseguirão demover o Prof. Ives Gandra de sua opinião por entender que ao fisco interessa manter a fonte produtora de tributos.

(OBSERVAÇÃO — A Lei 8.383/91, através de seu art. 98, revogou todos os dispositivos legais que permitiam o pagamento de tributos com vistas à extinção da punibilidade dos crimes contra a ordem tributária. Sobre o assunto a PGFN elaborou o Parecer CAT nº 1.344/92 cuja ementa diz: "O pagamento do tributo, ainda que efetuado após a vigência da Lei nº 8.383/91 tem o efeito de extinguir a punibilidade, desde que o delito tenha sido cometido antes de editado esse diploma legal").

Tércio Ferraz (PGFN) cita exemplo do México que poderia, adaptado, ser utilizado no País, relacionado com o contrabando. Lá foi criado um grupo tipo "Eliot Ness" de fiscalização, aliado às sociedades femininas, que se encarregam de fazer a fiscalização dos fiscais, criando uma consciência nacional sobre o assunto. E o sistema funcionou de maneira incrível pois, quando menos se esperava, surgiam as delações de corrupção, possibilitando ao grupo eficaz repressão. Com essas ações, foi possível aperfeiçoar os instrumentos de apuração e punição de corruptos e corruptores, instrumentos esses que no Brasil são de difícil aplicação. É preciso, pois, que a nossa legislação seja alterada no sentido de que a sua aplicação não encontre óbices em razões de formalismo jurídico.

Sob o aspecto da cobrança, Tarfzio Dinoá (Receita) informa que está sendo intensificada a cobrança domiciliar dos inadimplentes do FINSOCIAL, no Brasil inteiro. Nessas visitas, o agente do fisco procura esclarecer a situação do contribuinte em relação ao tributo (se foi ou não beneficiado pela Justiça, se fez ou não depósito etc.), exigindo o comprovante do recolhimento quando não está por ela amparado.

Finalmente, a grande maioria dos depoentes enfatiza a necessidade urgente de se estudar uma nova legislação para o processo administrativo fiscal, que, da forma como se encontra, tem gerado grande atraso no recolhimento dos créditos tributários lançados.

É preciso retirar de circulação os bandidos: não adianta multar e deixá-los soltos. O CADE tem condições de fazer isso: a lei lhe permite até intervir nas empresas. E a denúncia já foi feita em dezembro de 1989. A bebida tem tributação muito alta. Então, a fiscalização deve dirigir-se preferencialmente para ela. Para solucionar esse grave problema, sugiro organização de grupo de trabalho com representantes setoriais do Rio Grande do Sul (Luiz F. Kunz Netto).

O Senador JOÃO CALMON lembra que nos EUA há três setores em que os fiscais atuam nas fábricas: bebidas, fumo e armas de fogo. E parece que perfumaria, também. Que isso sirva de inspiração aos parlamentares, para apresentação de projeto ou emenda nesse sentido.

#### e) INCONSISTÊNCIA DOS CADASTROS DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS (CPF e CGC)

Os cadastros de pessoas físicas e jurídicas foram implantados pela Receita Federal, respectivamente, em 1967 e 1966.

O cadastro das pessoas físicas (CPF), embora criado com finalidade estritamente fiscal, sofreu ao longo do tempo um desvirtuamento, passando a ser um instrumento identificador do cidadão, uma espécie de cadastro nacional. Tal fato ocorreu, principalmente, depois que os bancos foram autorizados a executar o serviço de cadastramento.

Em 1979, diante de uma campanha de desburocratização no País, a Receita julgou por bem, para facilitar a vida das pessoas, permitir que os Bancos procedessem à inscrição dos contribuintes no CPF. Assim, mediante o preenchimento do formulário de inscrição, que o Banco simplesmente confere com os dados da carteira de identidade, se fornece à pessoa física um número de CPF, apostado no canhoto do referido formulário, que lhe é entregue.

Embora tenha o Banco Central, em suas normas, previsto uma série de responsabilidades para os Bancos, não se instituiu um instrumento de controle eficiente que pudesse impedir que algumas pessoas se cadastrassem através de vários Bancos. Assim, a facilidade do cadastramento, quando se têm toda uma rede bancária à disposição, aliada à falta de controle pelos Bancos, fizeram com que o volume de emissão aumentasse assustadoramente, contando hoje, o cadastro, com 81,5 milhões de inscritos.

Diante disso, os processos de triagem e de renovação periódica, que eram feitos pelo SERPRO até 1982, foram abandonados gradativamente. Tornou-se inviável a aplicação do sistema de controle que identificava os homônimos e cruzava dados relativos à pessoa. Houve, realmente, uma degradação dos sistemas de controle, possibilitando, ainda mais, o aparecimento de inscrições de "fantasmas".

Atualmente, as inscrições no CPF não são processadas imediatamente e passaram a ter interesse, para a Receita, somente aquelas cujos contribuintes entregaram as declarações

de renouamentos. Nessa situação caótica de se ter um cadastro há dez anos sem depuração, a Receita confessa que, dos 81,5 milhões de inscritos, apenas 14,5 milhões têm interesse fiscal direto. Há demanda anual de 5 milhões de novas inscrições, quando se sabe que o crescimento da população, em termos de mão-de-obra empregada, não cresce nesse mesmo número.

Quanto ao cadastro das pessoas jurídicas - CGC, informa-se que também não tem sido depurado. Dentre 7,5 milhões de inscritos, existem 2,5 milhões de declarantes e 3,8 milhões de empresas inativas.

O sistema bancário abre diariamente cerca de 50.000 contas. As poucas consultas que hoje são feitas por alguns Bancos demoram entre 30 e 45 dias para serem respondidas pela Delegacia da Receita Federal. É impossível atender a essa demanda da sociedade com o sistema atual (Alcides Túpias).

#### MEDIDAS DE COMBATE - DEPURAR E MANTER ATUALIZADOS OS CADASTROS DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS (CPF E CGC)

Algo deve ser feito para tornar mais confiáveis os Cadastros de que se utiliza a Receita. Na situação em que se encontram, sem mesmo oferecerem condições de depuração imediata - não há depuração desde 1982 - não se prestam à finalidade para a qual foram criados. As mudanças, já em estudo, deverão envolver desde a inscrição das pessoas (físicas e jurídicas) até a orientação sobre sua utilização.

Existem, no âmbito da Receita, grupos de trabalho examinando o assunto para propor as medidas a serem adotadas, que deverão ir até o nível de alteração legislativa. Uma proposta bastante coerente, possivelmente a ser posta em prática, é a de iniciar-se o recadastramento através da entrega das declarações do exercício de 1993 (ano-base de 1992). Outra idéia é a de se retirar dos Bancos a tarefa de fornecimento de CPF, devolvendo-a à Receita.

A administração tributária está tentando solucionar o problema sem causar maiores custos ou transtornos às pessoas, à imagem do governo e, à própria Receita, eis que não são significativos os recursos necessários à implantação de um novo cadastro.

#### f) DEFICIÊNCIA DO SETOR DE PROCESSAMENTO DE DADOS (FALTA DE INFORMAÇÕES CONFIÁVEIS E DISPONÍVEIS, TEMPESTIVAMENTE, DE CONTAS-CORRENTES DOS CONTRIBUINTES, DE RECURSOS ETC.)

Uma das grandes reclamações do corpo técnico da Receita Federal é a precariedade do sistema de informática, reconhecida pelo seu próprio dirigente ISAIAS CUSTÓDIO, em depoimento prestado a esta CPI, bem como pelos demais depoentes ligados à Receita.

A tecnologia do SERPRO é defasada, por utilizar equipamentos de grande porte usuais na década de 70 e início dos anos 80, quando foram feitos os grandes investimentos para a sua implantação. O órgão modelou a informática no Brasil nos idos de 1964, tendo inovado a nível até de *hardware*. Nos últimos doze anos, porém, o que era modelo de informática no País foi envelhecendo e, a continuar assim, será melhor fechá-lo. A situação do SERPRO agravou-se com a ocorrência de uma evasão significativa de técnicos de primeira linha, em decorrência de falta de recursos para investimento, das restrições legais para contratação de técnicos e da política salarial. Particularmente em São Paulo, ocorreu uma evasão dramática de analistas e programadores.

Muitas das deficiências apontadas derivam da vinculação do SERPRO ao Orçamento Geral da União, o que o impossibilita, segundo Custódio, de ter o dinamismo próprio de uma empresa, seja a nível de definir prioridades, seja a nível de oferecer adequado tratamento às questões que envolvem recursos humanos.

Durante muito tempo o órgão teve autonomia orçamentária, quando negociava seus contratos com os clientes. Em 1987/88, ocorreram sérios desencontros com os clientes, que começaram a não pagar ou a atrasar os pagamentos. A situação ficou tão dramática que o então Presidente não viu outra saída senão agregar o SERPRO ao Orçamento Geral da União, o que ocorreu a partir de maio de 1989. Com essa vinculação, perdeu-se a identidade de custos e o cliente ficou sem nenhum instrumento para exigir cumprimento de prazos e qualidade dos serviços prestados.

Implantada essa sistemática, à Receita Federal, como o maior cliente ou "cliente prioritário" são destinados 41% do orçamento, ao Tesouro Nacional 17%, à SAF 15%, à

Caixa Econômica Federal 10%, ao Ministério da Justiça 4%, à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional 3%, e 10% aos demais clientes.

Dos recursos destinados aos serviços da Receita Federal (316 bilhões de cruzeiros em 1992), aproximadamente 130 bilhões, ou seja 40%, são relativos a despesas com pessoal do quadro do SERPRO (cerca de 4.500 funcionários), alocados e sob a administração direta daquele órgão.

Segundo o SERPRO o fato de a Receita não ser bem atendida por ele se deve à falta de definição, por parte dela, do que quer. Isso vem dificultando a operacionalização do cruzamento das informações contidas nos 350 sistemas já implantados.

A Receita, por sua vez, afirma que entre tais sistemas é difícil o cruzamento das informações, porquanto eles são absolutamente estanques. Para tornar possível um cruzamento, há que serem acionadas várias bases de dados, o que demanda muito tempo. Uma apuração especial leva, em média, 30 dias para ficar completa. Hoje, os administradores tributários estão necessitando de informações mais rápidas, mais seletivas, que os sistemas existentes não podem fornecer.

Entende, ainda, a Receita que o SERPRO, como prestador de serviços na área de informática, pode ser considerado co-responsável por falhas ocorridas na administração tributária, na medida em que as informações desejadas não são fornecidas nos prazos e com a qualidade requerida.

O SERPRO vem adotando a "terceirização", ou seja, subcontratando a transcrição de dados que, segundo ele, é uma tendência dos grandes "bureaux". A Receita entende que a subcontratação acarretou queda na qualidade dos serviços prestados com distorções de dados e informações, demandando, por parte dela (Receita), um trabalho adicional de recuperação desses dados, além de estar em jogo o sigilo fiscal.

Com relação à incidência de erros no processamento, MARIÂNGELA REIS, Coordenadora da CIEF, aponta um índice de 10% em relação aos documentos processados em 1991. Tarcízio Dinoá, Secretário da Receita Adjunto, disse que a confiabilidade dos dados do SERPRO, dependendo do setor, vai de 30% até 100%. Há emissões de lançamentos nas quais se constata erros de 50 a 60%, o que é inimaginável no mundo inteiro. Em compensação, outras vezes obtêm-se lançamentos com erro de 1%, aceitável.

O SERPRO, por sua vez, relaciona seis tipos mais frequentes de erros cometidos no processamento de dados; mas apenas quantifica "erros na transcrição de dados" que, em 1992, estariam em torno de 1%.

Finalmente cabe a informação de que, por força de lei, o SERPRO tem a exclusividade dos serviços de processamento de dados da Receita Federal.

(OBSERVAÇÃO - Após tudo o que foi dito pode-se afirmar que algo está absurdamente errado, quando se constata que, dos 316 bilhões de cruzeiros destinados à Receita Federal; em 1992, 130 bilhões de cruzeiros se referem a pagamento de pessoal. Os restantes 186 bilhões de cruzeiros, que correspondem a cerca de 25% do orçamento do órgão, é que se destinam à manutenção dos 350 sistemas já implantados, à implantação de novos sistemas e às emissões especiais. Assim, ao maior cliente, "cliente prioritário", exclusivo, órgão estratégico do Governo Federal, destinam-se 25% do orçamento, enquanto ao Tesouro Nacional cabe o percentual de 17%, para atender às despesas de apenas um sistema implantado - o SIAFI. Não se sabe quais os critérios adotados pelo SERPRO nessa destinação. Cabe ainda esclarecer, com relação ao pessoal contratado pelo SERPRO e alocado à Receita, que essa distorção vem ocorrendo há anos. Entretanto, a Receita não pode prescindir desse pessoal sob pena de se extinguir todo o seu serviço de mecânica, pois se sabe que, também há anos, não se faz, no serviço público federal, um concurso para datilógrafo e nunca se fez para operadores de microcomputadores).

#### MEDIDAS DE COMBATE - DOTAR A RECEITA DE SETOR DE INFORMÁTICA EFICIENTE, PRÓPRIO OU EM PARCERIA COM TERCEIROS.

As medidas preconizadas para a solução dos problemas de informática na Receita Federal são todas convergentes, no sentido de dotar o órgão de instrumentos mais ágeis, que possibilitem o pleno exercício da fiscalização e o controle mais seguro da arrecadação tributária.

Há divergências quanto à forma de atingir esses objetivos. Wellisch (SFN), Isaias Custódio (SERPRO) e Mariângela Reis (CIEF) concordam, em que SERPRO e Receita trabalhem em parceria, aproveitando toda a tecnologia até agora desenvolvida, em termos de

informática. Concordam, ainda, com a elaboração de um novo modelo tecnológico de informática a ser implantado na Receita. Os primeiros passos já foram dados, com a instalação de um Comitê Assessor de Informática, composto de representantes de vários órgãos integrantes do Ministério da Fazenda e os primeiros resultados começam a aparecer, com um projeto-piloto em Belo Horizonte que, se aprovado, deverá ser estendido a todo o Brasil.

Na sua concepção, o modelo não prescindirá da parceria com o SERPRO como prestador de serviços, utilizando seu equipamento e sua tecnologia acumulada há quase trinta anos, sem necessariamente dele depender para elaborar e executar seus programas e projetos nas áreas-fins, ou seja, fiscalização e arrecadação. Pretende-se que esteja plenamente implantado nos próximos três anos.

Paralelamente às ações que vêm sendo desenvolvidas em prol do modelo tecnológico, gestões estão sendo feitas SERPRO/RECEITA, para que seja alterado o sistema de pagamento dos serviços prestados, de forma a possibilitar crítica de qualidade e até recusa, se for o caso, como já ocorreu e não acontece agora, já que o prestador de serviços é destinatário direto de dotação no Orçamento Geral da União. Esse compromisso foi assumido pelos dirigentes dos dois órgãos, para que os contratos de prestação de serviços sejam explicitados e, ainda que por ora simbólicos, possam assegurar a instituição de parâmetros de qualidade.

Segundo Tarcízio Dinoá (Receita), que também apóia o modelo conforme vem sendo concebido e implantado, está em andamento e funcionando junto a alguns Bancos o processamento dos DARFs por eles recebidos, o que evitará que o SERPRO tenha que manusear e processar cerca de 70 milhões de documentos.

Discordando, em parte, do Modelo Tecnológico elaborado e em implantação, Maria Izabel (SINDIFISCO) e Nelson Pessuto (UNAFISCO) entendem que não seria necessário um intermediário (SERPRO) para executar um serviço que poderia ser feito de forma mais simples e melhor na própria Receita Federal, possibilitando maior agilidade e rapidez da fiscalização e do controle da arrecadação. Vai mais longe Pessuto ao sugerir a contratação, pela Receita, de profissionais da área, através de concurso público para a Carreira Auditoria do Tesouro Nacional (AFTN e TTN), direcionando parte dos aprovados para a área de informática.

É preciso dotar o Fisco de estrutura para acompanhar os tributos a nível de contribuinte. Sem estrutura administrativa adequada, será inútil uma reforma tributária. Esse acompanhamento pressupõe um eficiente sistema de informática, para que seja automático (Deone Bressan).

(OBSERVAÇÕES: 1 - O "Correio Braziliense", caderno "Cidades", que circulou no dia 01/12/92, em reportagem de primeira página, dá conta de como anda o serviço prestado pelo SERPRO à Receita Federal. Registra mais de 3 mil notificações do IRPF emitidos com erro, disso resultando grande transtorno aos notificados, que enfrentaram filas e demora no atendimento. 2 - Em extensa entrevista ao mesmo jornal, edição de 13/11/94, OSÍRIS LOPES FILHO, ex-Secretário da Receita Federal, afirmou: "... temos o pior serviço de processamento de dados disponível em um país das dimensões do Brasil, que é o oferecido pelo SERPRO. É péssimo. Poderíamos compensar a falta de pessoal com o desenvolvimento da informática, só que isso é impossível com o SERPRO. Por exemplo, o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas de 93 até hoje ainda não foi processado. Em relação à devolução de impostos das pessoas físicas somente quem entregou a declaração em disquetes de computador está recebendo, porque não é preciso digitar. Vai demorar". Perguntado sobre se estava dizendo, indiretamente, que é fácil sonegar porque não há meios de se cruzarem informações no SERPRO, respondeu: "Exatamente".

**g) BAIXA REMUNERAÇÃO E INSEGURANÇA DOS AGENTES DO FISCO DEVIDO A AMEAÇAS DE TODA NATUREZA E INEXISTÊNCIA DE DEFESA PROMOVIDA PELO GOVERNO, NAS AÇÕES JUDICIAIS CONTRA ESTES, QUANDO ATUANDO NO ESTRITO CUMPRIMENTO DE SEU DEVER LEGAL**

O Presidente da CPI, Senador RONAN TITO, divulgou os dados contidos no contracheque do Presidente da UNAFISCO, NELSON PESSUTO, Auditor-Fiscal que está no meio da carreira, correspondente ao mês de junho de 1992: vencimentos Cr\$1.941.470,00; Adicional por Tempo de Serviço Cr\$388.294,00; e Gratificação Adicional Variável - RAV Cr\$5.897.251,00.

(OBSERVAÇÃO - No mês de dezembro de 1992, após a publicação da chamada "Lei da Isonomia" - n.º 8.448/92 -, o maior vencimento de um Auditor Fiscal seria de Cr\$4.700.000,00, caso não houvessem, todos aqueles que se encontravam no final de carreira, sido "reintegrados" pela Lei n.º 8.460/92, não se sabe através de que critérios, no

último padrão da penúltima classe, "B", fazendo jus a um vencimento fixo de Cr\$3.610.000,00. Sabe-se que esse fato não ocorreu com os integrantes da carreira diplomacia, com os servidores do Legislativo, Judiciário e Tribunal de Contas da União, que foram posicionados no último padrão da última classe "A" da tabela correspondente).

Ameniza a situação financeira do Auditor-Fiscal a Gratificação Adicional Variável - RAV, criada em dezembro de 1988, através da Lei 7.711. O incentivo concedido aos AFTNs tem como objetivo não só a melhoria da remuneração, mas também um efetivo aumento da arrecadação. Previu-se na lei que as multas lançadas pelos Auditores-Fiscais constituiriam um fundo a ser distribuído aos integrantes da carreira Auditoria do Tesouro Nacional mediante determinados critérios. Lembra bem o Presidente da UNAFISCO que essa melhoria não onera o contribuinte que cumpre regularmente suas obrigações, mas o contumaz sonegador que é pilhado pela fiscalização. Além do mais, o aumento efetivo da arrecadação que se pretendeu, em virtude da concessão dessa gratificação, vem ocorrendo, o que pode ser confirmado pelo próprio Congresso Nacional a quem, nos termos da Lei, a Receita Federal está obrigada a prestar contas duas vezes ao ano.

Com relação à insegurança dos agentes do fisco, WELLISCH (SFN) entende que esta é um risco inerente à função, cabendo contudo ao Poder Público oferecer-lhes assistência jurídica, quando sejam processados no cumprimento do dever. Essa assistência hoje não lhes é prestada.

Maria Izabel (SINDIFISCO) e Nelson Pessuto (UNAFISCO) são acordes em que os auditores não se sentem amparados pela União, nem do ponto-de-vista legal, nem administrativo, quando sofrem ameaças à sua integridade física e de sua família e quando, no exercício de sua função, contra eles se insurge o contribuinte e interpõe uma ação de ordem pessoal.

Pessuto vai mais longe e afirma que a intimidação não se faz somente contra os Auditores, faz-se até contra instituições e dá o exemplo de empresa que ameaçou revelar fatos sobre a cobrança de impostos pela Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo, caso essa insistisse em cobrar vinte milhões sonegados pela empresa.

Segundo afirmam os seus dirigentes, o SINDICATO e a UNAFISCO têm arcado com os custos de defesa judicial dos colegas processados civil e criminalmente por contribuintes fiscalizados. Quando as duas entidades não podem suportar as despesas, faz-se um rateio entre os colegas a nível nacional.

Como exemplo dessa situação, PESSUTO cita, dentre outros, caso recente ocorrido em Alagoas, quando a Receita fiscalizava Paulo César Farias e as empresas e demais pessoas físicas a ele ligadas. Para essa fiscalização, foi constituído um grupo de 17 auditores, tendo sido dois deles designados para, em Maceió, fiscalizarem a empresa "Paulo Jacinto e Associados, Advogados e Consultores Legais", que supostamente teria relações de negócios com Paulo César Farias. Aberta a fiscalização, os auditores requisitaram, como de praxe, os documentos necessários ao seu início. Foram atendidos, na empresa, pelo próprio Paulo Jacinto, o qual, tendo que se ausentar para depor na Polícia Federal, deixou os auditores com a gerente do escritório, que os atendeu muito bem, entregando-lhes os documentos requisitados para tirarem cópia. Estranhamente, alguns dias depois, o escritório entrou com uma representação criminal no Ministério Público de Maceió, que a encaminhou à Polícia Federal, abrindo-se então um inquérito policial contra os dois colegas para apurar se a retirada dos documentos foi forçada. A Justiça de Maceió concedeu liminar no sentido de que os auditores não poderiam utilizar-se desses documentos para a lavratura do auto de infração.

Também nesse caso, como em vários outros, os colegas não puderam ser defendidos pela Receita Federal; a UNAFISCO e o SINDIFISCO estão arcando com as vultosas despesas, através das mensalidades recebidas de seus associados.

Os funcionários da Receita Federal estão muito mal remunerados em termos de equivalência no mercado. Há uma degradação do padrão de vida dos auditores. Outra grande fragilidade do órgão é a informação, e quem a propicia é o SERPRO, extremamente deficiente, atrasadíssimo sempre no processamento da conta-corrente do imposto de renda. Essa é uma limitação fantástica da administração tributária, o que obriga a adoção de uma série de medidas de controle elípticas, não tão diretas como o sistema de conta-corrente (Osiris Lopes Filho).

A primeira das causas de sonegação é o aparelho tributário: um convite e até uma justificativa à sonegação. A corporação da Fazenda foi praticamente massacrada nos últimos anos. A idéia, criada pela mídia, de que todo fiscal é corrupto, desencoraja e desmotiva os profissionais da área. Na Alemanha e na Suécia, o fiscal é o funcionário mais bem pago do setor público (Joelmir Béung).

**MEDIDAS DE COMBATE - PROPOR A CORREÇÃO DO VENCIMENTO DOS AGENTES DO FISCO, DAR-LHES SEGURANÇA PARA ENFRENTAREM AMEAÇAS DE QUALQUER NATUREZA E PROPOR A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO QUE PREVEJA SUA DEFESA, PELO GOVERNO, NAS AÇÕES INTENTADAS PELOS CONTRIBUINTES.**

A conclusão do Senador JOÃO CALMON sobre esse tema na CPI foi inteiramente favorável a que se façam mudanças na remuneração dos Auditores-Fiscais, para estimulá-los a produzirem cada vez mais, já que todos são patriotas e têm senso de responsabilidade. No mesmo sentido pronunciou-se o Senador JOSÉ EDUARDO VIEIRA, ao sugerir que os Auditores-Fiscais percebam, a título de remuneração, um percentual sobre a arrecadação de tributos, como ocorre no México. Concordaram com essas colocações os deponentes Nelson Pessuto (UNAFISCO) e Tércio Ferraz (PGFN).

É claro que a RAV (remuneração adicional variável), por incidir sobre a multa, evolui correspondentemente à arrecadação, cujo crescimento é por ela incentivado. Assim, estarão parcialmente atendidas as sugestões dos Senadores JOÃO CALMON e JOSÉ EDUARDO VIEIRA, quanto aos estímulos aos Auditores-Fiscais. Então, a sua manutenção é de todo conveniente. Resta, entretanto, restabelecer o *status quo* ante, relativamente ao vencimento básico, que, inexplicavelmente, foi rebaixado.

Segundo Maria Izabel (SINDIFISCO) o Auditor-Fiscal necessita da garantia da inamovibilidade, quando nas funções de fiscalização. Essa garantia deveria ser estendida até um determinado tempo ulterior, de maneira a que não ficasse sujeito a ameaças e retaliações, durante e depois de encerradas aquelas funções.

Para o Senador ELCIO ALVARES, o Auditor exerce uma ação para o Estado e é até injurídico admitir-se que a defesa daquele cidadão - que praticou o ato em razão da tarefa, do munus que lhe foi cometido pelo Estado - passe a ser patrocinada em caráter pessoal. É preciso que haja um dispositivo obrigando a Advocacia Geral da União a atuar nos casos em que, comprovadamente, o Auditor-Fiscal compareça em juízo para se defender de um ato decorrente de uma ação fiscal. A ele o Estado deve toda a proteção, para que possa cumprir sua tarefa com tranquilidade. Não se pode compreender a independência da fiscalização quando seu agente, no pleno exercício de suas atribuições, agindo em nome da União, tenha de estar sujeito a pagar os custos de uma ação judicial. É ainda tempo de se inserir, no projeto de lei que trata da Advocacia Geral da União, que se encontra em tramitação no Senado, dispositivo que obrigue o Estado a defender seu servidor, para evitar-se o que aconteceu recentemente em Alagoas.

### C3.2.2 - DEFICIÊNCIAS DOS CONSELHOS DE CONTRIBUINTES

Vinculados ao Ministério da Fazenda existem três Conselhos de Contribuintes e uma Câmara Superior de Recursos Fiscais. No 1º Conselho são julgados os processos relativos ao Imposto de Renda, bem como adicionais e empréstimos compulsórios a ele vinculados. No 2º Conselho os relativos ao IPI, inclusive adicionais e empréstimos compulsórios a ele vinculados, salvo quando se referirem a importação e apreensão de mercadoria estrangeira, IOF, ITR, FINSOCIAL, PIS/FATURAMENTO, atividades de distribuição gratuita de prêmios e de captação de poupança popular, bem como os tributos estaduais que competem à União nos Territórios. No 3º Conselho os impostos de Importação e IPI a ele vinculados, Exportação e Contribuições, taxas e infrações cambiais relacionadas com a importação e a exportação. Os Conselhos são compostos de Câmaras, cada uma com oito conselheiros, sendo quatro indicados pela Fazenda e quatro representantes de entidades de classe.

Na Câmara Superior de Recursos Fiscais, se decidem os recursos interpostos pelos contribuintes em virtude de divergência de jurisprudência entre as Câmaras de um mesmo Conselho.

Em julho do corrente ano, no 1º Conselho de Contribuintes, conforme informação de sua presidente, havia um estoque de 12.100 processos sendo 1.200 processos a média de entrada; e 800, a de saída. Não havia, portanto, previsão de baixar esse estoque. No 2º Conselho, na mesma época, um estoque de 3.795, no 3º cerca de 1.200, e na Câmara Superior de Recursos Fiscais, 600, num total de 17.720 processos.

Os Conselhos, na opinião de Tarcizio Dinoá (SRF), são entidades necessárias por uma questão de garantia de justiça ao contribuinte. Segundo ele o seu "afogamento" se deve ao fato de que os conselheiros, extrafendários principalmente, não moram em Brasília e

o custo do deslocamento para as sessões mensais (uma semana por mês), corre, praticamente, por conta deles, pois o *jeton* pago a um conselheiro era de Cr\$26.000,00 em agosto do corrente ano. Como resultado, no mês anterior, quatro conselheiros, representantes de entidades de classe, pediram demissão, pois estavam pagando para trabalhar. Quanto aos que ficaram, questiona-se: ou são idealistas que pretendem especializar-se em legislação tributária, ou estão sendo mantidos por algum grande escritório de advocacia.

#### MEDIDAS DE COMBATE - REAPARELHAR OS CONSELHOS DE CONTRIBUINTE, DOTANDO-OS DE MELHOR ESTRUTURA, RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E TECNOLÓGICOS.

Abordam o assunto Nelson Pessuto (UNAFISCO) e Tarcizio Dinó (Receita), ambos concordes em que os Conselhos são necessários por uma questão de garantia de justiça ao contribuinte. Entendem, no entanto, que esses órgãos julgadores deveriam ser elevados ao "status" de tribunal administrativo, em que os processos fiscais por eles julgados pudessem ser atacados na Justiça Federal, ao nível de um tribunal (TRF). Com isso já se "economizaria" uma instância (juízo singular, 1ª instância). Também foi sugerida a criação de Varas especializadas, a exemplo do que se fez no Estado de São Paulo, onde foram instiladas, na Justiça Federal, Varas exclusivas para julgamento de ações intentadas contra atos da fiscalização federal.

(OBSERVAÇÃO - Em artigo publicado no Jornal "Folha de S. Paulo", edição de 11/10/92, o jornalista Aloysio Biondi transcreve trechos de entrevista com o Ministro Krause, onde este relata sua atuação como Secretário da Fazenda de Pernambuco. Lá, reorganizou o sistema de fiscalização e, principalmente, de cobrança judicial de dívidas, inclusive as confessadas e nunca pagas pelos contribuintes. E para dar apoio a esse trabalho, foi montado um TRIBUNAL ADMINISTRATIVO E TRIBUTÁRIO do Estado que, com o seu funcionamento, ampliou o número de processos julgados de quatro por mês para mais de 300, inibindo a tática usada por empresários de todo o Brasil que apostam na demora dos julgamentos na Justiça para não pagar impostos. Como resultado, o governo pernambucano, pela primeira vez na História, pôde entrar com pedidos de falência, na Justiça, contra sonegadores).

### C3.2.3 - DEFICIÊNCIAS DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

#### FALTA DE RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E TECNOLÓGICOS, INEFICÁCIA DA COBRANÇA ADMINISTRATIVA E MOROSIDADE NA SOLUÇÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS FISCAIS

O próprio Procurador-Geral da Fazenda Nacional, TERCIO FERRAZ, insere, dentre as causas da evasão fiscal, as deficiências da Procuradoria em termos de recursos humanos, materiais e tecnológicos, aliada ao fato de que apenas parte desses escassos recursos são empregados na cobrança do crédito tributário. Explica ele que a PGFN desempenha as tarefas de assessoria consultiva do Ministério da Fazenda, de defesa da União nas questões fiscais de um modo geral e de cobrança da dívida ativa.

Para executar essas tarefas, é deficiente o aparelhamento da Procuradoria. Em 1987, quando não desempenhava ainda a atividade de cobrança, da qual se encarregava a Procuradoria Geral da República, contava com 256 Procuradores. Hoje, com mais essa atividade, tem apenas 182. Há Estados, como o Amazonas, que dispõem de apenas um procurador.

Não existe, também, na Procuradoria, um quadro próprio de funcionários de apoio. O pessoal de apoio é cedido por outros órgãos, principalmente pela Receita.

Outro grave problema é o da informatização. Embora haja um sistema já pensado pelo SERPRO, não se consegue implantá-lo por deficiências de recursos e de pessoal. Enquanto os grandes escritórios, diz o Procurador Geral, têm com facilidade, via computador, acesso à legislação atualizada e controle de processos, a Procuradoria não tem gente para alimentar o tão esperado sistema de informática, nem procuradores, nem digitadores ou funcionários especializados e tampouco os computadores necessários.

Diante dessa carência de pessoal, é apenas parcial e minoritária a dedicação do Órgão à cobrança do crédito tributário, pois, ao lado de 180.360 processos inscritos (agosto/92) com um crédito tributário de 26 trilhões de cruzeiros, existem 350.000 ações (correspondendo a Cr\$50 trilhões), que ocupam a Procuradoria na defesa da União.

Nessa situação, há que se alocar a maior parte dos Procuradores na defesa da União, em detrimento da arrecadação. Assim, em todo o Brasil, apenas 25% (cerca de 45 procuradores) do quadro estão envolvidos diretamente na cobrança. Além do mais, diante desse número assustador de ações intentadas contra a União, normalmente, sob a alegação de

inconstitucionalidade da lei, o Procurador-Geral entende que a atividade de assessoria consultiva da PGFN passa a ser a sua mais importante atribuição porque o controle prévio da legalidade inibe tais ações.

**MEDIDAS DE COMBATE - REAPARELHAR A PROCURADORIA DA FAZENDA NACIONAL, DOTANDO-A DE RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E TECNOLÓGICOS SUFICIENTES PARA O EXERCÍCIO PLENO DE SUAS ATRIBUIÇÕES, COM VISTAS A ATIVAR A COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO A NÍVEL ADMINISTRATIVO E O SEU ACOMPANHAMENTO A NÍVEL JUDICIAL.**

No seu depoimento, Wellisch (SFN) esclareceu que vem mantendo com a Procuradoria da Fazenda estreitos contatos, a fim de definir uma estratégia de ação conjunta Receita/PGFN, para que seja possível, através das unidades de ponta da Receita, dar o apoio de que aquele órgão necessita para a ativação da cobrança de créditos tributários, tendo-se conseguido elencar os trezentos maiores devedores do fisco.

Tércio Ferraz (PGFN) informou que está em andamento concurso público para preenchimento de 600 cargos de Procurador.

Quanto à cobrança da dívida ativa da União, que se situa entre 3 e 4 bilhões de dólares, esclarece que estão sendo implementadas medidas com o auxílio da informática, tendo em vista melhor controlar os prazos legais e a evolução dos grandes débitos, tudo visando ao aumento da arrecadação. Está-se, também, tentando controlar, com maior eficiência, os feitos garantidos por depósitos, inclusive pelo preenchimento correto dos documentos de arrecadação.

Há necessidade, ainda, de um maior entrosamento com o Poder Judiciário. Com esse objetivo, o Procurador-Geral tem mantido, em cada Estado, uma "conversa direta" com os Presidentes dos Tribunais Regionais no sentido de facilitar a ação da Procuradoria.

#### C3.2.4 - DEFICIÊNCIAS DO PODER JUDICIÁRIO

**FALTA DE RECURSOS HUMANOS, INEFICÁCIA DA COBRANÇA, MOROSIDADE NA SOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL E CORRUPÇÃO**

O Poder Judiciário também é deficiente em quadros. É freqüente os tribunais pedirem à Procuradoria que forneça elementos para serviços auxiliares, informa o Procurador-Geral TERCIO FERRAZ.

Segundo WELLISCH (SFN), o Brasil não teria déficit no ano passado nem neste ano se houvesse executado 50% de todas as ações ajuizadas. Os processos enviados a juízo levam anos para serem resolvidos e o esforço fiscal é anulado pelos Conselhos de Contribuintes e pelo Judiciário.

No mesmo sentido, MARIA IZABEL (SINDIFISCO) diz que a morosidade na solução dos processos na via administrativa é seguida pela morosidade na via judicial e diante disso duvida-se que a mudança no sistema tributário possa resolver os problemas da arrecadação, se o Judiciário continuar assim.

Outro problema sério é o da corrupção. Segundo afirma o Procurador TERCIO FERRAZ, o oficial de justiça trabalha mais para o penhorado do que para quem exige o penhor, em se tratando da União como credora. Isso acontece porque o Poder Público não pode fazer o que os escritórios particulares de advocacia fazem. Eles dispõem de verbas para "azeitar" a administração, fazer com que os processos andem mais depressa, com que o oficial de justiça funcione melhor, com que a penhora recaia exatamente sobre aqueles bens que interessam realmente a quem está pedindo a penhora.

**MEDIDAS DE COMBATE - DAR CONDIÇÕES AO PODER JUDICIÁRIO DE SOLUCIONAR, COM MAIOR CÉLERIDADE E EFICÁCIA, OS PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL.**

Os depoentes Wellisch (SFN), Pessuto (UNAFISCO) e Maria Izabel (SINDIFISCO) foram unânimes em sugerir a criação, na Justiça Federal, de Varas especializadas em assuntos tributários, necessitando, para tanto, da colaboração dos três poderes da República, num verdadeiro processo de mudanças no País, quer seja, a existência de uma legislação mais simples, o que vai depender do Legislativo; uma administração fiscal e tributária independente e autônoma, no Executivo; e um corpo de leis que possa ser aplicado por uma justiça especial, ou seja, a Justiça Tributária. Enquanto isso não ocorre, a criação de Varas especializadas ajudaria muito, pois agilizaria as execuções fiscais, e os juízes que nelas atuassem passariam a entender muito mais da legislação tributária por terem, forçosamente,

que se especializar. Wellisch, ao encerrar seu depoimento, fez um apelo aos Senhores Senadores, no sentido de que possamos ter um rápido final dos processos na Justiça; até mesmo para acabar com a impunidade.

### C3.3 - SOBRE A ECONOMIA

DENTRE AS CAUSAS ECONÔMICAS DA EVASÃO DESTACAM-SE: A INFLAÇÃO E RECESSÃO, ECONOMIA INFORMAL, EVASÃO DE DIVISAS E DETURPAÇÃO DA CONCORRÊNCIA ENTRE AS EMPRESAS

#### C3.3.1 - INFLAÇÃO E RECESSÃO

Segundo WELLISCH (SFN), a inflação provoca uma erosão na arrecadação. O Senador JOSÉ EDUARDO VIERA afirmou que a inflação gerou distorções enormes no Sistema Tributário Brasileiro, dado esse que não tem sido levado em conta, e dá como exemplo a edição da Lei 8.200/91. Em decorrência dessa Lei, houve casos de empresas que se viram na iminência de pagar bilhões de imposto, outras receberiam devolução de bilhões.

(OBSERVAÇÃO - A referida Lei, através de seu artigo 3º, permitiu uma correção monetária complementar relativa ao período-base de 1990, correspondente à diferença verificada entre a variação do IPC (1.794,7%) e a variação do BTN Fiscal (869,52%). As empresas que se sentiram prejudicadas, que pagaram IRPJ a maior e que, segundo a Lei, poderiam reduzir o seu lucro real durante quatro anos consecutivos, conseguiram liminar judicial permitindo a compensação de toda a diferença, no exercício de 1992. Assim, em decorrência da Lei, a Receita Federal prevê uma perda total de arrecadação da ordem de US\$13,2 bilhões).

Afirma ainda o Senador que a deterioração da moral e do caráter do povo brasileiro deve-se em parte à inflação. A política monetária, disse ele, elevou os juros nos últimos dez anos a índices de 40 a 60% ao ano. Diante disso, o empresário sobretaxado por alíquotas elevadas, sofrendo intervenção na sua atividade pelos pacotes econômicos, deixa de pagar seus impostos sujeitos a multa de mora de 10 a 20%, no máximo, e aplica no mercado financeiro. A tentação é grande para quem está em dificuldades, para quem teve queda nas vendas, para quem tem obrigações a cumprir e não vê perspectivas de realizar renda necessária na sua atividade produtiva.

Em artigos na imprensa, Cláudio M. Considera, como chefe do Departamento de Contas Nacionais da FIBGE, corrobora esse ponto-de-vista quando, ao tratar da economia informal afirma que, ainda que não haja aumento significativo da informalidade, é razoável admitir-se que pelo menos a sonegação fiscal aumente diante de uma prolongada recessão.

TÉRCIO FERRAZ, entende que a inflação pode ser responsável pela morosidade dos processos fiscais. Os contribuintes, conscientemente devedores, protelam os pagamentos. Há estudos elaborados por escritórios de advocacia mostrando que, num período inflacionário, essa situação é vantajosa.

A recessão agravou muito a evasão fiscal nos últimos dois anos. Leva o consumidor a comprar o mais barato e o absolutamente necessário. As empresas procuram saldar primeiro seus débitos junto aos bancos. E lançar mão de todos os meios para pagar menos impostos (Abílio Diniz).

Em 1984 o Brasil gastava com custeio de pessoal nos três níveis de governo 8% do PIB; em 1992, gastou 17%, diminuindo, por isso, consideravelmente, o investimento. Quando a União diminui seu investimento, todo o sistema produtivo é atingido (Dep. Delfim Netto).

O efeito Tanzi é o desgaste inflacionário decorrente da despesa entre a coleta e a disponibilidade do imposto. O Brasil não curará a inflação se ficar preocupado unicamente com a compressão da demanda. É preciso fazer um choque positivo da oferta, com uma reforma fiscal que a possibilite, suplementada por um programa dinâmico de privatização. O governo liquidará suas dívidas pela venda do patrimônio. Um dos graves problemas brasileiros é a falta de uma visão global, holística, do processo econômico, o que leva à busca de fórmulas salvacionistas setoriais (Dep. Roberto Campos).

O Estado é instrumento essencial no processo de desenvolvimento. A idéia de que se desenvolve a economia só com o mercado é falsa. A reforma fiscal está implicada com o processo de desenvolvimento do País (Dep. Delfim Netto).

#### C3.3.2 - ECONOMIA INFORMAL

Em discussões acerca do tamanho da economia não registrada no País, chegou-se a afirmar que a informalidade chegaria a 50% do PIB oficial e que essa economia subterrânea teria resultado no suposto aquecimento econômico em 1988. Alegava-se que o crescente consumo da energia elétrica, em contraste com o aumento do desemprego, era um forte indicador desse índice (José Rui, em artigo citado).

Contraopondo-se, Cláudio M. Considera (articulista) entende ser falsa a afirmativa de que os dados do PIB calculado pelo IBGE não registram essa parcela da economia. Cerca de 13% do PIB referem-se a atividades não registradas nas fontes estatísticas tradicionais.

Acrescenta que o termo apropriado para o fenômeno seria "economia não registrada", por envolver tanto o produto gerado pelo setor informal de trabalho como aquele produzido pelo mercado formalizado mas não comunicado aos organismos de controle, como sonegação fiscal e previdenciária, trabalhadores por conta própria etc. Observa ainda Considera que o tamanho da economia não registrada varia de um para outro setor. Varia também de acordo com a direção do ciclo econômico. Em períodos de declínio prolongado do produto e aumento do desemprego, seria de se esperar um crescimento maior desse tipo de economia. As microempresas, embora representem 80% das empresas do País, respondem por 3% da receita e, assim sendo, mesmo que houvesse uma explosão informal delas da ordem de 20%, por exemplo, o reflexo disso seria de 0,6% do PIB.

Qual o tamanho da economia informal? Sabe-se que é muito grande. Em certos setores ultrapassa dois terços, noutro chega a 90% do PIB setorial (Joelmir Beting).

(OBSERVAÇÃO – Em estudo recente, a Secretaria da Receita Federal faz uma avaliação do montante da receita informal, para efeito de estimar o potencial da base de cálculo do Imposto sobre Transações Financeiras, chegando à conclusão de que 32% das receitas seriam informais).

### C3.3.3 – EVASÃO DE DIVISAS

Sobre o assunto, JOSÉ RUI (AFTN, em artigo citado), conclui que substancial parcela da receita fiscal evadida teria sido transferida para paraísos fiscais no exterior, reforçando a perda de bem-estar e de crescimento econômico.

### C3.3.4 – DETURPAÇÃO DA CONCORRÊNCIA ENTRE AS EMPRESAS

Os contribuintes muitas vezes não pagam impostos porque os seus concorrentes não pagam. Existe gente especializada em instruir a empresa sobre os mecanismos de evasão e convencê-la a utilizá-los (TÉRCIO FERRAZ – PGFN).

JOSÉ RUI (em artigo citado) afirma, no mesmo sentido, que, no plano microeconômico, a prática em larga escala e em diferentes graus de evasão acabou sendo fator determinante na competição entre as empresas anulando a desejada neutralidade da tributação que deve estar presente em um sistema tributário. Num quadro como este, o poder competitivo da firma no mercado é função, em grande parte, de sua habilidade em evadir-se das obrigações tributárias, com a disputa sendo também definida pela sua capacidade em maximizar a taxa de evasão fiscal e não apenas pelo seu esforço em produzir bens com eficácia e eficiência.

(OBSERVAÇÃO – Cabe citar aqui a denúncia feita a esta CPI, pelo empresário gaúcho Luiz Felipe Kunz Netto, de que as empresas regionais do setor de bebidas, que pretendem cumprir suas obrigações fiscais, estão em situação desesperadora diante da intensa sonegação praticada por algumas de suas concorrentes, o que lhes permite conceder descontos de 40 a 60%, uma vez que os impostos das bebidas alcoólicas ultrapassam a casa dos 100%).

### MEDIDAS DE COMBATE – ENFRENTAR, COM MAIOR EMPENHO, A INFLAÇÃO E A RECESSÃO, CRIANDO CONDIÇÕES PROPÍCIAS PARA A REDUÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL, BEM COMO PARA REVER OS MECANISMOS DE CONTROLE DA REMESSA DE DIVISAS PARA O EXTERIOR

O Prof. Ives Gandra, para ilustrar seu depoimento, contou o sucedido nos EUA, ao tempo da guerra do Vietnã, quando a inflação americana começava a crescer. Na ocasião, Samuelson, Prêmio Nobel de Economia, propôs o combate da inflação pela redução da tributação: as empresas que mantivessem seus preços abaixo da inflação teriam o incentivo fiscal de um imposto menor. Aconteceu, então, que se combateu, ao mesmo tempo, a inflação e a recessão, pois as empresas, com a redução do preço, venderam mais, tendo necessidade de

ampliar sua produção. Isso resultou no aumento da arrecadação e no desenvolvimento econômico. Esse combate duplo (da inflação e da recessão) serviu-se do mecanismo natural de congelamento pelas leis de mercado.

Sobre a economia informal, o Prof. Gandra falou de um anteprojeto de lei complementar de sua autoria, onde propõe a regulamentação do art. 179, da Constituição, que dispõe sobre o tratamento jurídico a ser dispensado, pela União, Estados e Municípios, às microempresas. Expõe a necessidade de simplificar o cumprimento de suas obrigações fiscais e administrativas, principalmente relacionadas com o imposto de renda, IPI, ICMS e ISS.

Citou, para justificar sua proposição, a Itália, que, praticamente, tirou os empresários da informalidade, ao adotar providências nesse sentido. Com isso, foi possível exercer o seu controle. E a economia italiana passou à frente da inglesa. O anteprojeto propõe critérios a serem seguidos nos três níveis de governo para a concessão de benefícios administrativos e tributários às microempresas, explicitando uma imunidade implícita da Constituição. Poder-se-ia assim, ter um setor poderosíssimo sob controle real nos três níveis citados, pois não haverá quase tributação. Ao Congresso caberia estabelecer definições de microempresa e empresa de pequeno porte, adotadas obrigatoriamente pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal. O impacto, acredita o depoente, seria positivo pois, apesar de continuarem pagando tributos, aquelas unidades produtivas emergiriam para a formalidade, possibilitando um melhor controle.

Quanto ao controle de remessas de divisas para o exterior, Wellisch (SFN) entende imprescindível sejam fornecidas à Receita Federal as informações prestadas pelos destinatários dessas remessas, ou serem estas obtidas dentro do Banco Central, para ser possível coibir a prática do subfaturamento, do superfaturamento e, por consequência, da sonegação.

(OBSERVAÇÃO - Sobre a denúncia feita a esta CPI pelo empresário Luiz Felipe Kunz Netto, foi cientificada a Secretaria da Receita Federal, para adotar as providências que lhe competem, mesmo porque seu Secretário Adjunto, Tarcízio Diniz Medeiros, esteve presente por ocasião do depoimento do denunciante, em sessão desta CPI).

### C3.4 - SOBRE A CULTURA E A SOCIEDADE

#### C3.4.1 - FALTA DE EDUCAÇÃO E CONSCIÊNCIA TRIBUTÁRIA, PERDA DA NOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTO E CONSEQUENTE INDIFERENÇA DA SOCIEDADE, INCLUSIVE, DE EMPRESAS GOVERNAMENTAIS

A legislação complexa e falha no que diz respeito à punibilidade, a elevada carga tributária e sua concentração excessiva sobre determinados segmentos sociais, bem como a má aplicação dos recursos orçamentários e a falta de austeridade nos gastos do governo contribuem para a formação, ou mesmo deformação, de uma cultura em que se perde a noção da função social do tributo e o evasor é plenamente aceito pela sociedade, infundindo respeito e até admiração (WELLISCH - SFN).

O Senador JOÃO CALMON aponta a falta de educação como a principal causa da sonegação, dizendo que, entre os povos de mais alto índice de instrução, a sonegação é menor.

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) considera, como uma das causas, a falta de educação do povo para o pagamento do imposto, problema decorrente de nossa cultura. Compra-se sem nota fiscal por ficar mais barato, sem se saber exatamente a razão do desconto. Quando se sabe que é para não pagar imposto, concorda-se sem saber o que e quanto está sendo sonegado. Aliás, diz ele, não é fácil saber porque não há visibilidade tributária nos impostos indiretos.

PESSUTO (UNAFISCO) já entende que os fatores que levam à sonegação são morais, porque há um sentimento de impunidade reinante no País. A degeneração da moral pública e privada concorre para a sonegação, independentemente da situação financeira dos fraudadores. Sonegam aqueles que, supostamente, têm dificuldades financeiras, como também aqueles que não as têm, visando a um enriquecimento mais rápido.

JOSE RUI (AFTN, em artigo citado) relata resultado de algumas pesquisas feitas nos Estados Unidos, para avaliar o comportamento dos contribuintes e encontrar um padrão de características similares entre os faltozes. As constatações foram as seguintes:

- as variáveis de alta correlação com o não-cumprimento espontâneo das obrigações fiscais eram associadas aos valores sociais dos contribuintes: aqueles que achavam que fraudar era comportamento aceitável e aqueles que achavam que a maioria das outras pessoas fraudavam eram os que, provavelmente, mais fraudariam;

- não houve evidência de que as fraudes estivessem relacionadas à percepção individual de custos e benefícios com relação à questão tributária;

- não houve evidência de que as fraudes estivessem relacionadas à percepção individual do risco de ser pego por sonegação. Aqueles que acreditavam ser pequeno o risco de serem apanhados fraudando não eram, provavelmente, os que mais fraudavam;

- não houve correlação entre as alíquotas e a proporção de fraudadores. Constatou-se a mesma proporção de fraudadores do imposto de renda na Suécia e nos Estados Unidos, onde as alíquotas eram respectivamente de 55% e 15%.

Diante dessas constatações, chegou-se à conclusão de que a necessidade de maior atenção às variáveis políticas, sociais e culturais reflete-se nos mais diversos aspectos, não significando, entretanto, que medidas coercitivas, inclusive aquelas visando ao efeito-demonstração, associadas a penalidades fixadas em nível adequado de serem aplicadas, não são importantes para manter um elevado grau de cumprimento. Esse comportamento, afinal, é fortemente dependente da equidade percebida no sistema tributário e se as autoridades não se interessam ou são incapazes de detectar e combater a evasão fiscal, muito provavelmente a voluntariedade vai diminuir.

Os últimos acontecimentos que abalaram a nação, desgastando a credibilidade do governo, fizeram as pessoas crer que adquiriram o direito moral de não pagar seus tributos. Para que os impostos sejam pagos deve-se construir uma cultura, uma tradição (Abílio Diniz).

As pessoas só pagam seus tributos quando temem ser apanhadas em flagrante. Não move mais a consciência da necessidade de contribuir com o Estado. A sonegação não cria só a perda da receita. Há um subproduto perverso: já não fere mais a consciência dos que sonegam. Imaginam que, sonegando, deixam de dar ao Governo um dinheiro que eles, sonegadores, certamente aplicariam melhor, pois o converteriam em produção, salário e crescimento (Dep. Luiz R. Ponte).

**MEDIDA DE COMBATE - CONSCIENTIZAR A SOCIEDADE SOBRE A IMPORTÂNCIA DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E DA PARTICIPAÇÃO NO CONTROLE FISCAL, ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO TRIBUTÁRIA NAS ESCOLAS E NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA. IDENTIFICAR, APURAR E REPRIMIR OS MECANISMOS DE SONEGAÇÃO FISCAL, TANTO ATIVOS COMO OMISSOS, DE INICIATIVA DOS CONTRIBUÍNTES, BEM COMO A PARTICIPAÇÃO, POR CONVÊNIO OU CUMPLICIDADE, DO CONSUMIDOR.**

A sociedade precisa convencer-se de que o cumprimento da obrigação tributária é requisito da cidadania. Nessa importante questão, o País precisa mudar (Wellisch, SFN).

Não pode existir um serviço público honesto, decente, funcionando bem, numa sociedade que não seja honesta, que não seja decente. Uma coisa é decorrer da outra. Essa tentativa de mudança, de trabalhar e de discutir a sonegação fiscal, é fundamental, porque nos permite mostrar que a questão tem vários lados, que devem ser trabalhados conjuntamente, se quisermos chegar a algum resultado (Maria Izabel, SINDIFISCO).

A sonegação está incrustada na população, no contribuinte, por um problema de educação e de moral. Os contribuintes, os sonegadores, não querem pagar nada, mesmo que se reduza a carga tributária (Nelson Pessuto, UNAFISCO).

Em face da elevada carga tributária, um contribuinte quando vê o seu colega sonegar, procura imitá-lo, pois entende que este é inteligente, é sabido. No entanto, se baixarem os tributos e se se fizer uma campanha motivando todos a pagarem - contando que esses recursos sejam bem aplicados, que haja seriedade na sua aplicação - e mostrando que seu vizinho está trabalhando deslealmente numa concorrência desigual, não há dúvida nenhuma de que todos os contribuintes irão pagar, irão contribuir. E, motivados, poderemos transformar este País (Senador RUY BACELAR).

Não há dúvida de que a educação do futuro contribuintes na escola, é importante. A idéia do tax payer é algo a ser pensado, factível a longo prazo. Na hora em que se pensa na formação do cidadão, a idéia de transmitir à criança, desde cedo, os direitos fundamentais, é também de inculcar os deveres fundamentais. Acho que deveria fazer parte da educação, tendo em vista o papel do Estado, a relação tributo/contribuinte/Estado (Tércio Ferraz, PGFN).

A questão do aumento da evasão fiscal está ligada não apenas aos aumentos das alíquotas, mas também a fatores sociais, econômicos e culturais. O estímulo ao cumprimento voluntário da obrigação fiscal pelos contribuintes deve ser uma prática permanente da

administração tributária; as medidas coercitivas devem atuar de forma suplementar nesse processo (José Rui, AFTN).

A propósito destas, Wellisch (SFN) informa que a Receita está procurando dispor de maior volume de dados sobre o contribuinte, tais como, compra e venda de imóveis, transações com bens de maior valor (aeronaves, embarcações, objetos de arte adquiridos em leilões) compra e venda de automóveis etc. As informações assim obtidas, serão cruzadas, através da informática, com os dados declarados pelo contribuinte, possibilitando, assim, a elaboração de programa mais confiável de combate à sonegação. Fato interessante foi narrado pelo depoente, ao citar como é feito o controle da incidência do IVA sobre o consumo de mercadorias, na Itália. Lá, o comerciante é obrigado a emitir a nota fiscal, ao transacionar um bem, e o consumidor deve sair do estabelecimento com essa nota na mão, pois se for interpelado pela polícia fiscal e não a possuir estará sujeito a pesadas sanções, o mesmo acontecendo com o vendedor.

(OBSERVAÇÃO - Quanto à coleta de dados sobre os contribuintes, referida pelo Dr. Wellisch, anote-se que um sistema foi recentemente implantado pela Receita em São Paulo, como experiência-piloto que, se considerada válida, será imediatamente estendida para todo o País. É o programa SIGA, já detalhado em conclusões anteriores).

É ponto fundamental a adoção de amplo programa de educação tributária. Sem que se ensine às crianças a importância do tributo para a função governamental; sem uma noção de solidariedade social, dificilmente o sistema tributário terá a necessária eficácia. Os pequenos Municípios, hoje, no País, são paraísos fiscais, porque o munícipe dispõe de serviços que o Município lhe proporciona, mas não contribui com quase nada; há, aí, um reflexo em cadeia, pois quem paga tributo ao Município não vai pagar para o Estado e muito menos para a União, que está muito distante. O esforço de combate à evasão tem que ser comum. Há propostas de lei complementar que incluem uma contrapartida na distribuição do Fundo de Participação, premiando o esforço fiscal de cada Município, para que não fique passivamente a receber dinheiro sem que se efetive nenhum esforço do Poder municipal (Osiris Lopes Filho).

A pessoa, quando se descobre cidadão, descobre-se contribuinte. Finalmente, embora tardiamente, está nascendo, em nosso País, o contribuinte dentro do cidadão, do consumidor, do eleitor. A maioria da população ainda não se deu conta de que é contribuinte; quando simplesmente consome. Pensa que contribuinte é o que ganha muito. Se ele, quando se sentir contribuinte não souber o destino do que paga, certamente sentir-se-á revoltado. Se, ao contrário, souber, vai tornar-se um democrata feroz, um cidadão cobrador e ativo (Joelmir Beting).

#### C3.4.2 - FALTA DE VONTADE DE POLÍTICA PARA COMBATER A SONEGAÇÃO. INTERFERÊNCIA POLÍTICA OU DE GRUPOS PODEROSOS DA ECONOMIA ACOBERTANDO A SONEGAÇÃO

A desorganização e a falta de autonomia da Receita protegem as pessoas do fisco, na medida em que não se têm parâmetros bem definidos de fiscalização. Assim, quando alguma autoridade impede um auditor de dar prosseguimento a determinada fiscalização, não há como provar que tal interferência ocorreu (Izabel - SINDIFISCO).

Não há interesse, por parte da administração, em que se façam fiscalizações no mercado financeiro. Embora se saiba que a arrecadação proveniente dos impostos devidos por esse setor representa 30% da arrecadação federal, a Receita mantém apenas 10 (dez) auditores preparados para fiscalizá-lo (IZABEL).

Após esse depoimento, o Senador FERNANDO HENRIQUE (Relator) observou que está sendo formada a idéia de que, em grande parte, a sonegação é desejada, não pelos auditores, mas porque, sendo tão simples, para buscar métodos mais objetivos de se medir a sonegação e encontrar mecanismos eficazes para combatê-la, parece haver falta de vontade política reiterada. E quando a falta de vontade política é reiterada, sempre há uma conexão com a sociedade; não é só o Estado e nem só os partidos, e nem é só o Governo, é algo mais complexo.

#### MEDIDAS DE COMBATE - CONSCIENTIZAR A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRE A NECESSIDADE DE SE COMBATER A EVASÃO, INCLUSIVE A DE DIVISAS, SEM A INTERFERÊNCIA POLÍTICA OU DE GRUPOS PODEROSOS DA ECONOMIA

José Rui (AFTN, em artigo citado) diz que a questão da evasão fiscal deve ser encarada com o maior rigor possível pelo governo e pela sociedade, pelos perversos efeitos alocativos e distributivos que provoca, como também por ser coadjuvante na erosão da poupança do Estado, com funestas consequências econômicas e sociais.

A curto prazo, a redução da evasão fiscal é a alternativa mais viável, do lado da receita, para a solução do desequilíbrio financeiro do Estado, uma vez que estão praticamente esgotadas todas as possibilidades clássicas de aumento nominal das alíquotas incidentes sobre o segmento formal da economia.

#### C3.4.3. - FALTA DE CONSENÇO NA IMPOSIÇÃO TRIBUTÁRIA E DE CREDIBILIDADE DO GOVERNO.

Faz-se a imposição tributária sem o mínimo consentimento da sociedade (ISABEL, SINDIFISCO).

A falta de visibilidade dos tributos é causa de evasão, em virtude de sua complexidade e multiplicidade, que não permitem saber o que se está pagando (TÉRCIO FERRAZ - PGFN).

Julgo que deveríamos, também no Brasil, incluir, na nota fiscal, o valor do imposto incidente sobre a mercadoria para ciência e consciência do comprador (Senador RONAN TITO - Presidente).

Os depoentes WELLISCH, IVES GANDRA, TÉRCIO FERRAZ e o Senador EDUARDO VIEIRA foram acordes em considerar, dentre as causas da evasão, a falta de credibilidade do governo e de visibilidade na aplicação do produto da arrecadação, fazendo as seguintes observações:

- a crença de que os recursos arrecadados não se reverterão integralmente em proveito da sociedade, pela má gestão do dinheiro público, é causa de evasão (WELLISCH);

- o tributo é considerado norma de rejeição social, pois a cidadania sempre procura forma de pagar menos porque não visualiza o retorno em níveis de serviço público na medida em que paga (IVES GANDRA);

- não há visibilidade para o grande público na relação gastos/arrecadação. Ele não vê, ou vê com dificuldade, onde vai parar o imposto que paga. Não existe transparência no País. O controle é muito difícil. Isso provoca inibição no pagamento (Tércio Ferraz).

**MEDIDAS DE COMBATE - TORNAR TRANSPARENTE A IMPOSIÇÃO TRIBUTÁRIA, COM O CONSENSO DA SOCIEDADE, ALIADA À CREDIBILIDADE DO GOVERNO E FÁCIL VISÃO DA APLICAÇÃO DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO, FISCALIZAR COM MAIOR PROFUNDIDADE, ATRAVÉS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO, A APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS.**

Os depoentes, bem como os Senhores Senadores foram unânimes em afirmar que é extremamente necessário que o Governo, ao propor a edição de uma lei de exigência ou aumento de tributo, ou não aplicar os recursos arrecadados, o faça com absoluta transparência, para que a sociedade possa apoiar, criticar ou propor alterações.

Observa o Senador FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, que o momento é muito rico no Brasil, de mutação da sociedade. Por todos os lados existe essa vontade, que pode ainda não estar encamada no governo, no Estado ou no Executivo, mas já está disseminada na população, que quer maior transparência, que sejam prestadas contas.

Particularizando, Tarcízio Dinoá (Receita) encarece a necessidade de um acordo sobre as prioridades do governo, pois, sem isso, a reforma fiscal ora em discussão no Congresso não irá merecer o apoio da sociedade. A FIESP quer a reforma para reduzir impostos; a Receita para aumentar a arrecadação e o Governo para gastar mais. Um acordo sobre como, quando e onde podem ser arrecadados e gastos os recursos, deve ser tentado, sob pena de a reforma tornar-se frustrante, porque a sociedade não irá aceitá-la.

WELLISCH (SFN) cre que é necessário colocar-se um fim no argumento de que os contribuintes não pagam os impostos porque entendem que são mais capazes, mais apetrechados, para gerenciar os recursos, do que o setor público. Hoje, sente-se que a própria população, através de uma imprensa atuante e vigilante, tem fiscalizado a aplicação das verbas públicas. Denunciam-se as irregularidades e os desvios são apontados. É de se crer que muito poucos, além da imprensa, são capazes de desempenhar bem esse papel. A opinião pública tem sido permanentemente informada e os desvios e erros intencionais têm sido punidos. Tudo isso está sendo possível graças ao estado democrático em que estamos vivendo. Assim, os mecanismos institucionais vigentes são mais do que suficientes para prevenir e reprimir a má aplicação dos recursos públicos, através dos Tribunais de Contas da União e dos Estados, com o auxílio dos órgãos setoriais de controle interno que integram cada um dos Ministérios. Há necessidade, somente, de definir e divulgar, com clareza, a responsabilidade de cada órgão

executor de políticas setoriais. Essa clareza é necessária para que não fique a idéia de que cabe somente ao Ministério da Fazenda a boa gestão dos recursos.

Já o Prof. Ives Gandra entende que, em todos os períodos históricos, o Estado tira do contribuinte mais do que necessita, devolvendo uma parte em serviços e dilapidando outra. Propugna por um sistema de justiça real no sentido de que não só o sonegador e o malversador de recursos públicos sejam punidos, mas também o Estado, quando não aplica estes adequadamente. Somente fazendo com que o Estado aplique bem os recursos arrecadados, forçado por uma fiscalização eficaz, dando conta ao contribuinte desse fato, e não se tendo válvula de escape representada pela sonegação, é que poderemos ter uma sociedade justa.

#### C3.4.4 - PREVARICAÇÃO E CORRUPÇÃO DE ADMINISTRADORES DOS PODERES EXECUTIVO E JUDICIÁRIO, BEM COMO DOS AGENTES DO FISCO

MARIA IZABEL (SINDIFISCO) e PESSUTO (UNAFISCO) afirmam que a corrupção é uma via de mão dupla. Tem que haver necessariamente um sujeito ativo e um sujeito passivo para que ela se concretize. Ambos devem ser punidos.

Nunca houve, por parte da Receita, o menor interesse em discutir a corrupção preventivamente, suas causas, verificar a legislação. Sempre que se fala em corrupção no Brasil, diz-se que foi editada a lei que impede a corrupção. Corrupção não é problema puramente legal, mas gerencial, é problema de mudança de mentalidade. Aqueles que mais falam contra a corrupção entre os auditores ou são empresários ou advogados de grandes grupos empresariais, jamais procuraram trabalhar junto ao Congresso Nacional para modificar a legislação no sentido de simplificá-la, de reduzir a carga tributária e aumentar o número de contribuintes. Para eles é mais fácil pagar o Auditor-Fiscal do que lutar por uma mudança na legislação. Difícil um serviço público honesto, decente, funcionando bem numa sociedade que não o seja (IZABEL).

Na Receita Federal, infelizmente, temos também casos isolados de corrupção; quando identificados, os culpados não imediatamente demitidos a bem do serviço público (PESSUTO).

A dificuldade de se saber quais normas estejam em vigor, em virtude do emaranhado em que se encontra a legislação tributária, cria dificuldades e dúvidas, tanto para os empresários e seus advogados, quanto para os Auditores-Fiscais. O saneamento dessas dúvidas provoca, às vezes, desencontros de toda natureza, inclusive de corrupção, cria condições para os dois lados (TÉRCIO FERRAZ, PGFN).

#### MEDIDAS DE COMBATE - APERFEIÇOAR E AMPLIAR OS INSTRUMENTOS DE APURAÇÃO E PUNIÇÃO DE CORRUPTO E CORRUPTOR

A corrupção decorre, em qualquer setor do serviço público, fundamentalmente, do gerenciamento. Nunca se sentiu, na Receita Federal, o menor interesse em se discutirem métodos preventivos de combate à corrupção, suas causas e a validade da legislação aplicável. Corrupção não é um problema puramente legal, mas também gerencial. É um problema que envolve mudança de mentalidade, tanto gerencial quanto da sociedade. Com instrumentos preventivos na mão, ao gerente, no âmbito da Receita, será possível detectar a intenção e inibir a tempo os agentes que, pela sua própria vontade, gostariam de estar na corrupção e, ao mesmo tempo, valorizar aqueles que a estão combatendo, fornecendo-lhes meios para atingir tal fim. (MARIA IZABEL, SINDIFISCO)

Complementando essas colocações, NELSON PESSUTO (UNAFISCO) vai além, ao propor a criação de uma corregedoria técnica, mais ou menos nos moldes da que funciona no Poder Judiciário. Ela seria composta de funcionários profissionalizados nessa área, com o objetivo de auditar os principais sistemas que compõem a Receita Federal, em especial os de tributação, de arrecadação e de fiscalização, instituindo-se, neste último, critério técnico que possibilitasse até a refiscalização, como fator que inibisse o próprio agente de desviar sua conduta ao executar uma fiscalização. Seria desestimulante até para o empresário corruptor tentar corromper o agente do fisco pois, mesmo logrando êxito, poderia ter gasto determinada quantia em vão, tendo em vista a possibilidade de ser refiscalizado.

TÉRCIO FERRAZ (PGFN) cita o ocorrido no México, onde as leis punitivas funcionaram contra a corrupção. Foi o aspecto exemplar das punições que possibilitou a sua drástica redução. No espaço de um ano, num país que nunca havia punido ninguém por sonegação e corrupção, de repente pune 200 e, no ano seguinte, passa a punir mais de mil. O efeito multiplicador da medida funcionou, bem como a publicidade, criando uma consciência nacional baseada no fato de que imposto é para ser pago, sob pena de prisão.

## IV - SUGESTÕES

## SUMARIO

- 1 - SUGESTÕES SOBRE A REFORMA FISCAL
  - 1.1 - Desequilíbrio financeiro
  - 1.2 - Críticas ao sistema atual
  - 1.3 - Algumas propostas
  - 1.4 - Critérios para uma Reforma Tributária
  - 1.5 - Cancelamento da Renúncia Fiscal
  - 1.6 - Eliminação das lacunas e imperfeições da lei
- 2 - SUGESTÕES SOBRE A REORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA
  - 2.1 - Secretaria da Receita Federal (SRF)
  - 2.2 - Escola de Administração Tributária (ESAF)
  - 2.3 - Conselhos de Contribuintes (CC)
  - 2.4 - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)
  - 2.5 - Poder Judiciário
- 3 - OUTRAS SUGESTÕES
  - 3.1 - Programa especial de fiscalização
  - 3.2 - Aperfeiçoamentos tópicos
  - 3.3 - Ajuste fiscal transitório

## 1 - SUGESTÕES SOBRE A REFORMA FISCAL

## 1.1 - DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO

Quase todos os depoentes se manifestaram para condenar o atual sistema tributário brasileiro; um ou outro para aplaudi-lo - e com reservas. Ele, no entanto, é o resultado que parecia ser a aspiração nacional manifestada antes e depois dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. Essa aspiração poderia ser traduzida numa palavra: descentralização.

2. Portanto, não poderia ser diferente do que é o produto do sistema que veio a lume no bojo da Constituição de 1988: fortalecimento fiscal dos Estados e Municípios, de um lado, e conseqüente debilitação fiscal da União, de outro.

3. O enfraquecimento do Poder Central, todavia, não decorreu apenas da nova discriminação de rendas. Para ele concorreu também, e substancialmente, a não-efetivação da transferência, para os Estados e Municípios, de uma série de órgãos e encargos administrativos e sociais do Governo Federal, conforme havia sido preconizado, como contrapartida do aumento, que para eles adviria, como de fato adveio, da descentralização do sistema tributário.

4. Destarte, a grave e crescente insolvência da União certamente não será um problema exclusivamente tributário, mas fiscal, no sentido que esse termo alberga em Ciência das Finanças. É fiscal, porque é um problema do Estado brasileiro enquanto gestor de sua atividade financeira, não só na obtenção, mas também na aplicação dos recursos públicos. Trata-se, enfim, não apenas de um problema tributário, como, e até mais, de um problema orçamentário.

5. Assim sendo, sua solução deve ser pensada em termos do que os alemães designam (e praticam) de *Finanzausgleich* - equalização financeira - aplicável, oiro é fio, ao complexíssimo modelo de Estado Federal, que é a República Federativa do Brasil. Em nossa República, convivem três ordens de competências tributárias - a federal, a estadual e a municipal, todas elas instituindo e administrando tributos, sendo beneficiárias de um sofisticado mecanismo de partilha de receitas.

6. A rigidez do sistema e a assimetria geográfica, econômica e social patente entre as Unidades Federais componentes das ordens estadual e municipal dificultam e mesmo impedem politicamente a adoção de medidas ou mecanismos capazes de restaurar o equilíbrio perdido.

7. Há que se encontrar, todavia, uma solução - que não depende, apenas, de uma reforma fiscal tão insistentemente apregoada.

## 1.2 - CRÍTICAS AO SISTEMA ATUAL

8 Com tais observações, não se quer afirmar a desnecessidade de um amplo ajuste tributário. Não. Até porque o sistema vigente deixa muito a desejar, em vista de suas inúmeras falhas, a primeira delas sendo a sua inconclusão.

9. Com efeito, apesar de sua rigidez, nosso sistema tributário ainda não se consolidou. Cinco anos passados, muito há ainda para ser regulado por leis complementares e leis ordinárias, sem falar da legislação infralegal e administrativa. Por exemplo, sequer se cogitou de projeto de lei revisando e atualizando o Código Tributário Nacional, cujo texto básico é ainda o de 1966.

10. Outra falha que o sistema enverga é a superposição de incidências sobre uma mesma base tributável, principalmente sobre o faturamento e o lucro, onerando as atividades produtivas. Citem-se como exemplos de incidências múltiplas o IPI, o ICMS, o PIS/PASEP, a COFINS, o ISS, o ex-IVVC, e sobre o lucro: o imposto de renda e seu extinto adicional estadual, a contribuição social... Esse grave defeito compromete a racionalidade do sistema, tendo sido defeito de tal jaez o principal motivo invocado para a nossa primeira reforma tributária com o timbre da racionalidade - a da Emenda Constitucional nº 18, de 1965.

11. Outra característica pejorativa do nosso sistema é a instabilidade da legislação, aliada à sua complexidade. Já diziam os portugueses que imposto bom é imposto velho. Em sendo assim, somente um ou dois impostos entre nós merecem o qualificativo de bons, mesmo assim com ressalvas, pois sempre em metamorfose. Haja vista o imposto de renda, cada ano com sistemática diferente e diferentes regras de imposição. Sem dúvida, nossa legislação é muito complexa, confusa, instável, provocando cada vez mais numerosas contestações nas esferas administrativas e judiciais. Ao que sabemos, a Secretaria da Receita Federal, sem êxito, já havia tentado quatro vezes atualizar o Regulamento do Imposto de Renda de 1985, conseguindo-o, finalmente, somente no início deste ano de 1994.

12. Além das falhas legislativas de que são pálios exemplos as mencionadas, são ainda mais gritantes as fálhas do Fisco como administrador. Das deficiências administrativas decorre grande parte da ineficácia do nosso sistema tributário. Não é sem razão, pois, que a evasão fiscal atinge níveis alarmantes em nosso País. Chegou-nos à mão o seguinte quadro concernente a perdas de receita (embora não mais atual - são dados de 1992): (a) Contribuição para o FINSOCIAL (COFINS): 9,4 bilhões de dólares (até 1992); (b) PIS: índice de evasão de 85% no setor financeiro; (c) IR/Fonte, sobre rendimentos do trabalho, índice de evasão de 50%; (d) IOF das empresas de seguro: índice de evasão de 82%; (e) IR/Pessoa Jurídica decorrente do art. 3º da Lei nº 8.200/91: 2,7 bilhões de dólares/ano durante quatro anos; (f) FINSOCIAL de janeiro de 1991 a outubro de 1992: 9 bilhões de dólares; (g) resultado da inadimplência e sonegação, relação entre cruzeiro recolhido e não recolhido: COFINS: 2,4, PIS/PASEP: 1,3, IRPJ: 1,1; Contribuição social sobre o lucro: 0,70, IR/Fonte Trabalho: 0,50, IPI (bebidas, fumo e refrigerantes): 2,0, IOF: 4,6; (h) há em tramitação, no contencioso fiscal administrativo e judicial: em primeira instância administrativa: 50 mil processos, representando 4,5 bilhões de dólares; em segunda instância administrativa: 18 mil processos; prazo médio de trâmite administrativo dos processos: 1,8 a 3,2 anos; há na Justiça Federal 350 mil processos.

13. Em consequência da evasão fiscal, outro procedimento perverso muito empregado na história tributária recente do País, com péssimos reflexos no meio econômico-social, consistia na elevação das alíquotas nominais dos impostos e contribuições, como meio mais fácil de preservar o nível de receita desejado. Isso trouxe como resultado a concentração de elevada carga tributária sobre cada vez menor universo de contribuintes.

14. Pesquisar e apontar outras falhas de nosso sistema seria fatigar a evidência, como diria Ruy Barbosa. Nem seria preciso. Basta lermos a consolidação dos depoimentos ou as conclusões, sumarizadas no tópico anterior, onde se alinham também os ajustes necessários, na opinião dos depoentes.

15. Do exposto, é fácil depreender: um sistema necessitado de tantos ajustes, em todas as áreas - legislativa, administrativa, econômica, financeira, política - para poder legitimar-se, impor-se e ser acatado pela sociedade, desenganadamente, não é um sistema adequado à Nação.

16. Como se sabe, o sistema tributário não é um sistema-fim, mas um sistema-meio, um sistema instrumental. É ele serviente, instrumento dos demais sistemas nacionais - sistemas político, econômico, financeiro, social, administrativo - estes, embora sistemas-fins em relação ao tributário, tenham, também, por sua vez, caráter instrumental relativamente ao fim último do Estado - o bem comum - que é a sua própria *ratio essendi*.

17. A inadequação do sistema tributário em relação aos objetivos dos demais sistemas do Estado brasileiro e ao seu fim último, que é o bem-estar dos indivíduos e da coletividade nacional, pode ser definida e resumida numa palavra: **IRRACIONALIDADE**.

18. Isto posto, o grande objetivo (embora possa ele ser desdobrado em outros, específicos) que deve informar qualquer proposta deverá ser, indubitavelmente, conferir **RACIONALIDADE** ao sistema.

### 1.3 - ALGUMAS PROPOSTAS

19. Como bem notou Gilberto de Ulhôa Canto, "todos os projetos e sugestões que têm vindo a público são marcados pela preocupação de simplificação, não só no que toca à quantidade de tributos, mas precipuamente, ao automatismo de sua determinação e cobrança. Segundo se ouve e se lê, o objetivo fundamental perseguido é a adoção de tributos "não declaratórios", neologismo que identifica aqueles cuja apuração e arrecadação não dependem do contribuinte nem da fiscalização. O propósito dessa orientação é, mais do que tudo, eliminar do processo o elemento volitivo, tanto do contribuinte como do funcionário fiscal, numa tentativa de evitar a sonegação e corrupção passiva. (...) É lamentável que se tenha de delinear o sistema tributário de um país com base, principalmente, na conveniência da adoção de impostos cujo maior mérito seja a dificuldade de serem sonegados. A simplicidade, um dos cânones de Adam Smith, sempre teve valor como atributo de impostos ideais. Mas não se deveria ter de levá-la a pontos extremos de glorificação, porque geralmente ela não atende ao princípio constitucional da capacidade econômica dos contribuintes."

20. Na verdade, *data venia*, não haverá inconveniente na busca e na glorificação da simplicidade, desde que acompanhada dos outros três cânones de Smith - a comodidade, a economia e a justiça - quase sempre presentes em todas as propostas tendentes à simplificação tributária.

21. Uma das primeiras foi elaborada pela Comissão Executiva de Reforma Fiscal (CERP), constituída no Governo anterior, que previa a substituição dos onze impostos e contribuições de competência da União por apenas cinco: imposto de renda, imposto seletivo (sobre bebidas, veículos, combustíveis, cigarros, energia, e telecomunicações), imposto sobre ativos, imposto sobre comércio exterior e contribuição sobre transações financeiras. No âmbito dos Estados, em lugar dos quatro atuais surgiria o imposto sobre valor agregado e permaneceria o imposto sobre a propriedade de veículos automotores. Na órbita municipal, haveria apenas um imposto sobre a propriedade (englobando a urbana e a rural, e as transmissões *inter vivos* e *causa mortis*).

22. Fora do governo, surgia como novidade revolucionária o imposto sobre transações financeiras, designado de imposto único, idealizado pelo economista Marcos Cintra e posteriormente apresentado em projeto do Deputado Flávio Rocha.

23. Por sua vez, o Prof. Ives Gandra Martins defendeu o seu projeto nesta CPI, revelando que a idéia básica que o ensejou foi a de universalizar o sistema tributário, simplificando-o e racionalizando-o, para permitir uma redução sensível da sonegação, sem utilização de medidas punitivas para o contribuinte. Inclinou de irracional o atual sistema, com grande número de tributos. O sistema ideal deveria levar em conta apenas os quatro fatos geradores clássicos: um imposto sobre a renda; um imposto sobre a circulação de bens e serviços, no estilo IVA europeu; um imposto sobre o comércio exterior; e um único imposto sobre a **propriedade imobiliária**, que é estática. Os bens dinâmicos, automóvel, por exemplo, não deveriam ser tributados pelo IPVA, pois o seu combustível, a gasolina ou álcool, já o é. São dois sistemas de arrecadação, duas leis específicas, duas fiscalizações, e duas complexidades para as empresas que possuem frotas. Dentro dessa linha de raciocínio, deveria existir uma única contribuição social, financiada pelo imposto sobre transações financeiras, pois a Constituição, no seu art. 195, declara que a **seguridade social** deve ser financiada por toda a sociedade. Esse imposto seria justo só para o efeito citado, não podendo ser adotado como imposto único, porque complicaria as relações internacionais. Ao mesmo tempo, elimina-se a tributação sobre folha de pagamento, sobre lucro da empresa, sobre o faturamento. Por outro lado, não teria efeito inflacionário, pois, universalizado, o efeito seria praticamente nenhum, além do mérito de incidir também sobre todos os pagamentos efetuados pelo Poder Público, que não precisaria girar sua dívida, porque diariamente estariam sendo retirados os recursos para efeito de quitar seus débitos com os segurados da previdência. Com 0,4% de alíquota daria em torno de 25 bilhões de dólares, consideradas as transações de 1991. A receita recebida com os quatro impostos e a contribuição seria assim partilhada: 40% para a União, 35% para o Estado e 25% para o Município. A Federação seria responsável pelos

quatro impostos e o Município cobraria o imposto predial, territorial urbano e rural, mas teria que partilhar esse imposto com os Estados e a União. Se os três níveis de governo participassem de tudo, ninguém poderia abrir mão da tributação, porque estaria abrindo mão do que não lhe pertence por inteiro. Por fim, seriam acrescentados três tributos de proteção ao contribuinte, definidos através de lei. A taxa seria só para serviços públicos, eliminado o regime de preço público determinado livremente por qualquer estatal, por exemplo quando o governo tem o monopólio de qualquer atividade. O mesmo princípio valeria para a taxa judiciária, que seguiria o regime de proteção do contribuinte, ou seja, ser aprovada por lei, no ano anterior à sua vigência, prevendo correção monetária etc. O empréstimo compulsório só em casos de iminência de guerra e calamidade pública. A contribuição de melhoria, definindo o custo do serviço, seria o máximo que se poderia cobrar a esse título.

24. Emenda que vem conseguindo boa acolhida e prestígio é a apresentada pelo Deputado Luiz Roberto Ponte, como substitutivo ao Projeto de Emenda Constitucional nº 17, do Deputado Flávio Rocha, que dispõe sobre o imposto único, e da qual é relator, sendo a mais radical de todas, salvo, naturalmente, a do imposto único. Em resumo, a Emenda propõe:

- a) manutenção das taxas e da contribuição de melhoria na competência comum, limitando-se as taxas à prestação de serviços públicos, não podendo exceder o seu custo;
- b) manutenção da competência da União para instituir empréstimos compulsórios, mediante lei complementar e somente para atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência;
- c) manutenção da competência da União para instituir as contribuições sociais, e dos Estados, Distrito Federal e Municípios para instituir contribuição de seus servidores para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social;
- d) limitação dos impostos aos seguintes, todos de competência da União:
  - (1) imposto sobre operações relativas à movimentação ou transmissão de titularidade de numerário e de créditos e direitos, através de instituições financeiras;
  - (2) imposto sobre produção, circulação distribuição ou consumo, de bebidas, veículos, energia, tabaco, petróleo e combustíveis, assim como seus derivados e serviços de telecomunicações, imposto que incidirá uma única vez sobre esses bens ou serviços, e qualquer dessas operações;
  - (3) imposto sobre o comércio exterior;
  - (4) imposto sobre o lucro;
  - (5) imposto sobre a propriedade imobiliária.
- e) poderá a União instituir ainda outros impostos, não especificados, desde que não cumulativos; bem como, na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários;
- f) a partilha da arrecadação dos impostos será: trinta e quatro por cento à União; quarenta por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; e vinte e cinco por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

25. A nosso ver, as propostas apresentadas são um bom começo, especialmente as de Ives Gandra e Ponte. Nenhuma porém, está a salvo de críticas, o que significa que há ainda um longo caminho a percorrer, muito a considerar, pensar e meditar, até que se chegue à fórmula ideal, ou, pelo menos, aceitável, por todas as partes envolvidas - o Poder Público (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) e os contribuintes, sujeitos passivos da tributação.

#### 1.4 - CRITÉRIOS PARA UMA REFORMA TRIBUTÁRIA

26. Creemos, todavia, possamos ter em vista alguns pontos a ponderar sobre a atividade tributária num Estado da complexidade do Brasil, para estabelecer (ou pelo menos considerar) critérios que fundamentem um sistema fiscal adequado, dotado de um mínimo de racionalidade e eficiência.

27. Voltando às propostas, chamou-nos a atenção o substitutivo Ponte, particularmente pelo elenco de princípios que ele considera devam estar presentes num bom sistema tributário. Ei-los:

- a) impossibilidade de sonegação;
- b) equidade;
- c) neutralidade, no sentido de não afetar os processos produtivos;
- d) redistribuição de renda;
- e) simplicidade;
- f) rendimento econômico;
- g) exigência de lei, anterioridade e anualidade;
- h) não ser tributo declaratório;
- i) universalidade;
- j) proporcionalidade aos benefícios;
- k) proporcionalidade ao consumo;
- l) certeza de arrecadação;
- m) possibilidade de isenção nas exportações;
- n) seletividade por carência;
- l) seletividade por razões comunitárias;
- m) seletividade por preservação ecológica;
- n) limitação da carga tributária;
- o) isenção da poupança;
- p) amplitude da base tributária.

28. Igualmente bem concebidos são os pressupostos de um sistema tributário ideal, na visão do Deputado Roberto Campos, apresentadas nesta CPI:

- a) fato gerador suficientemente abrangente para elidir a barreira entre a economia informal, que não paga impostos, a economia estatal, que paga pouco, e a economia formal, sobre a qual incide o ônus principal;
- b) alíquotas baixas para converter a sonegação de uma esperteza numa safadeza;
- c) arrecadação automática e não artesanal;
- d) repasse automático aos beneficiários: União, Estados, Municípios e Previdência Social.

29. Tais características, embora procedentes e atuais, não desbancam os célebres e já citados cânones de Adam Smith: economia, justiça, simplicidade e comodidade.

30. Insista-se: o Estado federal brasileiro é extremamente complexo, estando o sistema tributário plasmado rigidamente na Constituição e complementado verticalmente por outros quatro graus hierárquicos de categorias legislativas - leis complementares, leis ordinárias, decretos e normas complementares. Suas disposições, além da necessária integração vertical, devem ainda harmonizar-se horizontalmente tanto com a ordem geral (nacional) como com as ordens parciais dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

31. Assim, será útil e necessário que as competências tributárias permeiem todo o sistema, seja quanto ao poder de legislar (instituir tributos), seja quanto à capacidade tributária ativa de administrá-los (arrecadá-los e fiscalizá-los).

32. É importante e imprescindível que tais competências sejam estabelecidas de forma a impossibilitar dupla ou múltipla incidência sobre a mesma base impositiva - a chamada bitributação ou pluritributação; e ainda de sorte a abreviar e simplificar o cumprimento, pelos sujeitos passivos, de suas obrigações principais e acessórias.

33. Outra diretriz importante, aconselhada pela experiência universal e confirmada pelo abuso tupiniquim, é necessário eliminar (ou pelo menos reduzir ao mínimo) as imunidades (não incidências previstas no texto magno) e dificultar ao máximo o estabelecimento de

isenções pela legislação ordinária. Tais desonerações, além de consubstanciar os chamados "gastos tributários" por serem renúncias fiscais, aientam contra a justiça fiscal e são porta aberta à fraude e à sonegação. Sobremais, complicam e dificultam a aplicação da legislação e impedem uma fiscalização mais efetiva e eficiente dos tributos. A propósito, é inconveniente, nesse aspecto, o projeto do Deputado Ponte, por manter, incompreensivelmente, todo o elenco de imunidades do art. 150, VI.

34. No seu aspecto formal, o novo sistema constitucional tributário deverá apresentar-se conciso, objetivo e claro, ao contrário do atual, extremamente prolixo e prenhe de minúcias inconvenientes num texto constitucional. Também nesse aspecto, não é feliz o texto de Ponte.

35. Como resultado, a reforma deve permitir uma arrecadação de pelo menos 30% do PIB, sem maiores resistências dos contribuintes. No elenco dos impostos, portanto, devem predominar os não declaratórios ou de arrecadação automática. A propósito, o IPMF deverá ser substituído por similar aperfeiçoado, após os ajustes que a experiência há de indicar.

36. É aconselhável a manutenção do imposto de renda, por seu caráter extrafiscal de redistribuidor de renda e por tratar-se de tributo de grande rendimento para o erário.

37. O imposto seletivo do Deputado Ponte tem sido muito elogiado, merecendo ser implantado, todavia sem impedir que os Estados possam instituir um imposto sobre o consumo, a exemplo do *sales tax* americano ou do IVA europeu, a alíquota modesta, porém, devendo o aprofundamento dos estudos indicar a melhor opção.

38. A nosso ver, é correto outorgar-se a competência dos impostos imobiliários aos Municípios, à exceção, porém, do ITR, que deveria permanecer na competência legislativa da União, sendo, no entanto, sua administração (cobrança e fiscalização) entregue aos Municípios. Sua receita, como é agora, partilhada entre estes (50%) e a União (50%), constituiria Fundo Especial para assentamento de colonos e seu preparo técnico.

39. *Brevitatis causa*, sugere-se, por fim, mecanismo de estabilização da legislação tributária, restaurando-se desde logo, como medida inicial para tanto, o antigo princípio da anualidade, ou seja, além de sujeitarem-se a instituição ou o aumento de imposto ao princípio da anterioridade do exercício, deveria, o novo imposto ou o aumento dos existentes, estarem previstos no orçamento anual correspondente.

40. Não seria demais salientar-se: a sonegação é desencorajada quando as alíquotas são modestas. Portanto, o novo texto deveria prever (ou deixar a cargo de lei complementar, expressamente) alíquotas máximas para todos os tributos. As alíquotas dos impostos patrimoniais, por exemplo, não poderiam jamais exceder a 2%; as dos impostos sobre a circulação jamais suplantariam 10%; as do imposto de renda teriam o teto constitucional de 25%, prevenindo-se piso mínimo realista de isenção e deduções e abatimentos efetivos (não apenas simbólicos, como os atuais); a contribuição social também não poderia exceder a 10%. Exceção de liberdade, para a União, seria para o imposto seletivo.

41. Acrescente-se, finalmente, que, seja qual for o rol de tributos previstos para o novo modelo, serão imprescindíveis as seguintes providências:

a) simplificação imediata da legislação tributária, em todos os níveis, precedida de amplo debate com a sociedade, recolhendo-se sugestões de todos os setores interessados, inclusive com a participação de técnicos e especialistas em tributação, com vistas a obter-se a adesão e o compromisso nacionais para com o novo sistema;

b) diminuição do número de impostos, taxas e contribuições, redistribuindo racionalmente as competências tributárias entre a União, os Estados e os Municípios, de modo a assegurar-se arrecadação em torno de 30% (trinta por cento) do PIB;

c) substituição, tanto quanto possível, dos impostos declaratórios por impostos automáticos ou não declaratórios, e alargamento de suas bases de imposição;

d) simplificação das obrigações principais e acessórias dos sujeitos passivos, desburocratizando-se o seu cumprimento;

e) cancelamento de todas as imunidades, isenções e incentivos fiscais, substituindo-os por ajustes ou subsídios do lado da despesa;

f) revisão da discriminação de rendas, no sentido de uma equalização financeira que possibilite a compatibilização entre as receitas, de um lado, e as responsabilidades financeiras de outro, em cada nível de governo;

g) do lado da despesa, criação da possibilidade de acompanhamento, por toda a sociedade, dos gastos públicos, instituindo-se mecanismos de controle que os tornem cada vez mais transparentes;

h) reorganização da administração tributária, de modo a torná-la eficiente, ágil e infensa à manipulação política.

### 1.5 - CANCELAMENTO DA RENÚNCIA FISCAL

Entre as providências sugeridas para a reforma fiscal, está o cancelamento de todas as imunidades, isenções e incentivos fiscais, e a sua substituição por ajustes ou subsídios do lado da despesa.

Isso porque, conforme se insiste, tais desonerações atentam contra a justiça fiscal, são porta aberta à sonegação e complicam e dificultam a aplicação da legislação e diminuem a eficácia da fiscalização dos tributos. Por exemplo, as isenções e imunidades do IPMF tomaram-no uma peneira, na expressão do Deputado Roberto Campos, e reduziram à metade a arrecadação que poderia produzir.

Ora, as desonerações, sejam elas totais (como as isenções e imunidades), sejam elas parciais (como as reduções de base de cálculo, de alíquota ou de imposto, ou a concessão de anistias e remissões), redundam em renúncia de receita, ou seja, arrecadação de que o Estado abre mão em razão de um objetivo social, econômico ou financeiro, para beneficiar região, atividade, setor, segmento social ou pessoas que se encontrem em determinada situação. Por constituírem o que Stanley Surrey denominou de "gastos tributários", despesas, portanto, embora não contabilizadas no orçamento, devem ser medidas, justamente para se avaliar se estão cumprindo sua finalidade.

Ocorre que sua mensuração, além de incompleta, não é suficiente para possibilitar uma avaliação qualitativa, de resultados, quanto ao aspecto teleológico de sua instituição. Isso, somado aos ponderáveis inconvenientes apontados, aconselha a sua eliminação e sua substituição por subvenções do lado da despesa, que possibilitam melhor controle e avaliação.

### 1.6 - ELIMINAÇÃO DAS LACUNAS E IMPERFEIÇÕES DA LEI

As lacunas e imperfeições da lei, como se relatou no bloco II, é responsável por substancial perda da receita, porque dá azo à interposição de ações contra a Fazenda Nacional, cujo número já chegou a suplantar o das de execução fiscal, como assinalou o ex-Secretário Osiris Lopes Filho.

2. Sobre os litígios existentes, o remédio será intensificar gestões junto ao Poder Judiciário para que se agilizem os processos e se acelerem as decisões.

3. Providência concomitante, obviamente, seria a revisão da legislação nos pontos em que os litígios sejam mais frequentes. Para identificar tais fontes e sugerir soluções, o Poder Executivo constituiria grupo de trabalho, podendo deles participar, como observadores ou interlocutores, os contribuintes interessados. As sugestões propugnadas seriam de imediato apresentadas ao Congresso Nacional.

4. O aperfeiçoamento formal da legislação existente, aliás, envolvendo a sua simplificação, consolidação e codificação deverá ser tarefa de toda a sociedade. O Poder Executivo, porém, através de seus órgãos especializados, deflagraria o processo. Relevante papel nessa matéria estaria reservado à ESAF.

## 2 - SUGESTÕES SOBRE A REORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

Nenhum dos depoentes deixou de registrar deficiências dos órgãos que participam da administração tributária federal em suas várias fases - tributação, arrecadação, fiscalização e contencioso - tendo sido localizadas deficiências administrativas na Secretaria da Receita Federal, nos Conselhos de Contribuintes, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e no Poder Judiciário. Até mesmo um órgão-meio do sistema - Escola de Administração Fazendária (ESAF) - mereceu críticas.

Das conclusões constam extenso rol de fatores responsáveis pelas deficiências apontadas. Para saná-las, sugerem-se as seguintes providências, relativamente a cada órgão.

### 2.1 - SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL (SRF)

A Secretaria da Receita Federal deve ser fortalecida institucionalmente e reorganizada administrativamente.

2. Fortalecê-la significa dotá-la de maior independência, obviamente não no sentido de erigi-la em novo poder do Estado, mas de assegurar-lhe autonomia gerencial, ou seja, transmutá-la de órgão de governo ou dos governos em órgão de Estado, livre, portanto, de manipulações ou influências dos eventuais detentores do Poder, de injunções políticas ou de pressões corporativistas, no cumprimento de suas importantes funções institucionais.

3. Sugere-se, para tanto, o que foi aventado por diversos depoentes: que o Secretário e principais diretores sejam nomeados para exercer um mandato por tempo determinado, após aprovação do Senado Federal, somente podendo efetivar-se sua demissão, antes do fim do mandato, na hipótese de irregularidades administrativas previstas em lei. Além da independência para o exercício do cargo, essa medida asseguraria, de início, a indicação dos melhores nomes para a alta direção do órgão.

4. A reorganização administrativa da SRF deverá ser profunda, para possibilitar-lhe uma atuação dinâmica, em compasso com a evolução dos fatos econômicos e sociais de relevância para a realização da receita tributária. Sendo a informação matéria-prima fundamental para tanto, é imprescindível que o órgão disponha de um sistema eficiente de processamento de dados. Os depoimentos não deixaram margem a dúvida: esse sistema deve pertencer à própria administração tributária, pois ela não pode depender do serviço de órgão que lhe seja estranho, como é o caso do SERPRO, cuja deficiência foi salientada por todos os depoentes que lhe fizeram referência. A informática tributária é um problema de suma gravidade, que demanda urgente solução.

5. Uma reforma da estrutura da própria SRF deve ser, também, desde logo equacionada, para que possa desincumbir-se com mais eficiência de suas atribuições - entre elas devendo-se destacar a repressão ao contrabando e descaminho.

6. Para tanto, além de serviço próprio de informática, é preciso dotar a administração tributária de recursos humanos, materiais e tecnológicos em qualidade e quantidade compatíveis. Quanto aos recursos humanos, a qualidade será mais importante do que a quantidade, a começar pelo critério de seleção de seus dirigentes. A SRF, de resto, como todo o setor público, sofre os efeitos do provimento dos cargos de chefia apenas pela indicação subjetiva da confiança pessoal. A escolha deveria ser objetiva, sendo amplo o recrutamento, com a divulgação dos requisitos do cargo e a candidatura acessível a todos os membros da carreira, possibilitando a concorrência entre os interessados. A seleção, impessoal, levaria em conta a folha de serviços dos candidatos, o seu currículo, as impressões colhidas na entrevista. E a remuneração deveria ser atrativa, em consonância com as atribuições e responsabilidades do cargo.

7. Os depoentes foram unânimes em profligar a inadequada remuneração dos auditores-fiscais, muito aquém dos padrões do mercado, como assinalou o Deputado DELFIM NETTO. O vencimento básico é ínfimo, em relação à RAV (remuneração adicional variável), como acentuou o Senador RONAN TITO. E para rebaixar ainda mais o padrão, há o obstáculo de um subteto a contrair aquela gratificação, que é calculada em termos de produtividade. Para estimular a produtividade fiscal, é inadiável uma correção de tais valores.

## 2.2 - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (ESAF)

Entidade de suma importância é a ESAF, para a qual foi sugerido papel mais saliente, como órgão de aperfeiçoamento profissional e como centro de pesquisas, voltadas para os objetivos do Ministério da Fazenda, em geral, e da SRF em particular.

2. Como órgão de ensino, a ESAF não pode restringir-se aos cursos de formação de auditores, onde predomina o estudo teórico de legislação tributária. Deve pesquisar rotinas dos diversos serviços desenvolvidos pelos auditores e demais funcionários, de maneira a aperfeiçoar a organização e os métodos operacionais no âmbito do Ministério, visando, de um lado, a otimização da produção, e de outro a prestação de bons serviços aos contribuintes. Vasto campo de ensino estaria reservado à ESAF na preparação de dirigentes, gerentes e assessores para a administração tributária. Não pode ser descurada a formação de *police-makers*, através de cursos de política e economia da tributação, por exemplo.

3. A ESAF deveria funcionar, ainda, como centro de altos estudos não apenas tributários, mas também fiscais, abrangendo, pois, a administração financeira (orçamento, despesa, receita, crédito público, fiscalização financeira), ou seja, matéria objeto de disciplinas diversas (Ciência das Finanças, Direito Financeiro, Direito Tributário e Direito Administrativo e outras), em nível de excelência, como sói acontecer com institutos semelhantes existentes na Europa. Por exemplo, como centro de pesquisas, poderia a ESAF incumbir-se, em parceria com a SRF, da mensuração contínua da evasão fiscal e da pesquisa

permanente de suas causas e mecanismos, para se poder preveni-la ou reprimi-la com maior eficácia. Poderia, ainda, voltar-se para a simplificação, a consolidação e a codificação da legislação tributária e financeira, e elaborar propostas para o seu aperfeiçoamento.

4. Para isso, deveria manter em seus quadros professores e pesquisadores, ou poder contratá-los, a exemplo do que faz a Fundação Getúlio Vargas. Imprescindível, pois, seja conferida à ESAF flexibilidade operacional, nos termos, aliás, preconizados pelo Decreto-lei nº. 200/67 para as instituições de ensino e pesquisa - condição de autonomia, portanto.

### 2.3 - CONSELHOS DE CONTRIBUINTES

No âmbito do contencioso administrativo, funcionam os três Conselhos de Contribuintes e uma Câmara Superior de Recursos Fiscais. Os Conselhos julgam em segunda instância os processos administrativos fiscais. Em primeira instância, o julgamento compete aos Delegados da Receita Federal. A administração do ex-Secretário Osiris Lopes Filho, em boa hora, criou as delegacias especializadas de julgamento, promovendo, assim, a necessária separação entre a autoridade julgadora e a autoridade atuadora. Em implantação, portanto, uma verdadeira primeira instância administrativa - o que é salutar - e o primeiro passo para a instituição de um autêntico sistema de contencioso administrativo.

2. O passo seguinte será transformar os Conselhos (segunda instância administrativa) em primeira instância judicial. Isso, entretanto, requererá sua reorganização estrutural e administrativa, além de sua informatização integrada. Eis aqui novamente o problema da informatização. Mais uma vez, saliente-se: a administração tributária há que dispor de um sistema próprio de processamento de dados - integrando a SRF, a PGFN e os órgãos do contencioso administrativo fiscal.

3. Requererá, ainda, alterações no processo administrativo fiscal, entre as quais deveriam estar a reinstituição do depósito para recurso e o incentivo da redução da multa, no caso de o contribuinte desistir de recorrer, solvendo o seu débito. Consubstanciam ambas as medidas, fatores de desestímulo à resistência frente à cobrança dos créditos tributários.

4. Depara-se novamente com o problema da remuneração: também a dos conselheiros deverá ser condigna.

### 2.4 - PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN)

Das três funções desempenhadas pela PGFN - assessoria consultiva do Ministério, defesa da União nas questões fiscais e cobrança da dívida ativa - as duas últimas deveriam exercer-se em estreita cooperação com a SRF.

2. Um dos principais problemas da SRF, hoje, é a falta de entrosamento entre os dois órgãos. Deveriam, os delegados da Receita, poder contar com o pronto atendimento dos procuradores, por exemplo, para promoverem o seqüestro administrativo dos bens dos credores do Fisco. Embora a legislação preveja apenas medida cautelar - não prevê o seqüestro administrativo, existente nos países desenvolvidos - a sua instituição se faz necessária. Promovido o seqüestro, seria ele imediatamente comunicado ao Poder Judiciário, para o seu devido controle.

3. Uma ação mais enérgica da cobrança da dívida, inscrita em quase 200.000 processos, impõe-se como prioridade absoluta do contingente de procuradores, reforçado com o ingresso dos aprovados no último concurso.

4. Observe-se, por fim, ser necessário reaparelhar o órgão também com recursos materiais e tecnológicos compatíveis com os objetivos colimados.

### 2.5 - PODER JUDICIÁRIO

Ponto de estrangulamento da cobrança dos créditos tributários é o Poder Judiciário, segundo depoentes. Deficientes em seus quadros, os Tribunais demoram anos para julgar as ações de execução fiscal. WELLISCH (SFN) chegou a declarar que em 1991 não teria havido déficit orçamentário se 50% delas tivessem sido decididas. A morosidade do processo é o *punctum dolens* da cobrança do crédito fiscal.

2. Para saná-lo, foi sugerida - o que consideramos de bom alvitre - a criação de Varas especializadas, que imprimiriam maior celeridade e eficácia à execução fiscal.

3. Será imprescindível também a proposição de medida legislativa alterando o rito processual, no sentido de abreviar procedimentos e acelerar as decisões.

### 3 - OUTRAS SUGESTÕES

#### 3.1 - PROGRAMA ESPECIAL DE FISCALIZAÇÃO

Conforme relacionado no primeiro bloco, esta Comissão recebeu da Secretaria da Receita Federal cópias de declarações de contribuintes detentores de grande fortuna. Logo de início verificou-se que o exame de cada uma delas dependeria da requisição das cópias das declarações de todas as pessoas jurídicas de que participassem os seus titulares.

2. Também ponderou-se que não havia motivo especial para que o exame se limitasse às declarações daquelas pessoas - cujos nomes haviam aparecido nas Revistas "Forbes" e "Fortune". Por uma questão de critério, o exame deveria estender-se às declarações de outros contribuintes que estivessem na mesma situação.

3. Tudo somou-se aos objetivos da CPI - calcular as dimensões da evasão fiscal, desvendar os seus mecanismos, pesquisar as suas causas e encontrar as medidas de sua contenção. Não se tinha em vista, portanto, assumir-se ela as funções da Secretaria da Receita Federal, promovendo uma grande auditoria fiscal nas declarações dos contribuintes de maior expressão na economia nacional.

4. Por conseguinte, recambiaram-se as cópias das declarações à Secretaria da Receita Federal, com a recomendação de ser estabelecido um programa especial de fiscalização dos detentores de grandes fortunas. Tal programa deverá ser prioritário e continuado, até por uma razão de justiça fiscal: não se deve assistir passivamente ao escândalo, recentemente vindo a público, de os mais ricos contribuírem com contribuições ridículas para o erário, justamente à guisa de imposto de "renda". Isso constitui um escárnio para a sociedade e uma vergonha para o Estado, principalmente sabendo-se que 70% do imposto de renda provém dos assalariados.

5. Programa corolário e concomitante deverá ser o da fiscalização das despesas das pessoas jurídicas, pois supõe-se que elas estejam assumindo os gastos dos seus sócios, deduzindo-os indevidamente de seu lucro tributável.

#### 3.2 - APERFEIÇOAMENTOS TÓPICOS

No desenvolver de seus trabalhos, a Comissão foi sedimentando algumas percepções que demandariam estudos específicos e detalhamentos técnicos, cujo alcance foge ao seu escopo. São pontos, aliás, que freqüentemente vêm à baila na imprensa diária ou emergem como constatações em conversas até mesmo informais quando o tema é evasão tributária.

2. A Comissão, a propósito, formula recomendações em dois níveis. A nível administrativo, é recomendado que a Secretaria da Receita Federal envide esforços mais consistentes no sentido de aperfeiçoar o controle fiscal e busque estancar os pontos de fuga representados pelos itens a seguir expostos. Mesmo reconhecendo a necessidade de aperfeiçoamento legislativo, não há motivos senão para redobrar os esforços tendentes à busca da justiça fiscal. A opinião pública reclama urgentemente o tratamento rigoroso, igual para os contribuintes de todos os tipos e faixas de riqueza.

3. Paralelamente, é urgente a introdução de aperfeiçoamentos a nível legislativo, tipificando e especificando com mais precisão e clareza - seja com a finalidade de melhorar o entendimento (e conseqüente cumprimento) pelos contribuintes, seja com a finalidade de tornar mais objetivo e efetivo a função de fiscalização da Secretaria da Receita Federal.

4. Mencionam-se, não exaustivamente, os seguintes pontos objeto da recomendação acima:

- tipificar com mais detalhe e rigor os crimes contra a ordem tributária, em especial no relacionado com as omissões e fraudes contábeis;

- aperfeiçoar as normas contábeis e, em especial, as apresentações demonstrativas patrimoniais e de resultado;

- redefinir despesas operacionais, despesas de propaganda e outras passíveis de manipulação;
- redefinir despesas dedutíveis na apuração do lucro das pessoas jurídicas, em especial no relacionado com salários indiretos de seus administradores e controladores;
- aperfeiçoar as normas sobre sigilo bancário, de maneira a tornar indiscutível o acesso da Administração Tributária aos dados, inclusive de "massa", relativos aos contribuintes.

3.3 - AJUSTE FISCAL TRANSITÓRIO

O Dr. Dario de Souza Clementino, Vice-Presidente da Associação Comercial do Distrito Federal, Diretor da Federação das Indústrias do Distrito Federal e Diretor do SINDUSCON, em expediente de 31/10/94, encaminhou a esta Comissão um projeto de "reforma tributária sem modificação nos preceitos constitucionais".

2. Sua idéia consiste na instituição de recolhimento, à guisa de empréstimo compulsório nos termos do art. 148, II, de 1% na conta credora e 1% na devedora, em qualquer transação financeira bancária de toda pessoa física ou jurídica, que ficaria retido em sua conta-corrente especial, com rendimentos normais. Por ocasião do pagamento de qualquer imposto, a guia, levada ao banco, seria quitada, caso o contribuinte tivesse saldo suficiente, ou seria complementada, em espécie, caso o saldo não fosse suficiente. Nas palavras do proponente, "este simples artifício aumentaria a base tributária, quebraria toda a evasão fiscal, direcionaria uma grande poupança para os bancos e daria ao Governo o crédito daqueles que, por qualquer motivo, não pudessem ou não quisessem receber os seus créditos. Isto traria uma enorme soma de recursos para o Governo, acabaria com a sonogação no País, resolveria o problema dos bancos e poderia ser posto em prática imediatamente".

A íntegra da proposta está no ANEXO II.

REGINALDO DUARTE

ESPERIDIÃO AMIN

RONALDO ARAGÃO

JUTAHY MAGALHÃES

JACQUES SILVA

MAGNO BACELAR

CÉSAR DIAS

MEIRA FILHO  
Vice-Presidente

RONAN TITO  
Presidente

ANEXO I

CPI DA EVASÃO FISCAL

PLANO DE TRABALHO

SUMÁRIO

1 - OBJETIVOS

1.1 - Gerais

1.2 - Específicos

1.2.1 - Quanto ao aspecto operacional

## 1.2.2 - Quanto à extensão

## 1.3 - Subsidiários

## 2 - DESENVOLVIMENTO

## 2.1 - Constituição das equipes de trabalho

## 2.2 - Fixação dos objetos de investigação

## 2.3 - Montagem de cadastros

## 2.4 - Metodologia de atuação

## 2.4.1 - Formas

## 2.4.2 - Roteiro

## 2.5 - Cronograma de atividades

## 2.5.1 - Fase preparatória

## 2.5.2 - Inquérito (detalhamento no item 3)

## 2.5.3 - Conclusões

## 2.5.4 - Encerramento

## 3 - INQUÉRITO

## 3.1 - Requisição de informações preliminares

## 3.2 - Tomada de depoimentos

## 3.2.1 - Lista inicial de depoentes

## a) Autoridades da área e afins

## b) Ocupantes e ex-ocupantes de cargos técnicos e administrativos

## c) Dirigentes de entidades classistas e empresas

## d) Professores e especialistas da área e afins

## 3.2.2 - Mapeamento das hipóteses de perguntas a serem apresentadas a cada depoente

## 3.2.3 - Acompanhamento dos depoimentos

## 3.2.4 - Análise e crítica dos dados obtidos em cada depoimento

## 3.2.5 - Sugestão de investigações e depoimentos complementares sobre os temas tratados

## 4 - RECURSOS FINANCEIROS

## DETALHAMENTO

## 1 - OBJETIVOS

## 1.1. GERAIS

Nos termos do requerimento de criação da CPI foram estabelecidos os seguintes objetivos:

"... investigar a situação atual da evasão fiscal no País, sob os seguintes aspectos:

a) extensão e profundidade de sua ocorrência, quanto à perda de receita pública, sobretudo de impostos e de contribuições sociais;

b) modalidade de evasão lícita, ou elisão, abrangendo renúncias de receita, como imunidades e isenções tributárias, além de outros incentivos fiscais;

c) modalidade de evasão ilícita, ou evasão propriamente dita, abrangendo ilícitos tributários, tipificados como fraude, sonegação, descaminho, etc., ou não, como a chamada economia informal;

- d) causas, de natureza legal, administrativa, econômica e sociológica;
- e) valores, inclusive quanto à não-cobrança, administrativa e judicial, da dívida ativa, tributária e não tributária;
- f) efeitos na distribuição da carga tributária, no déficit em relação ao PIB e na dívida pública;
- g) responsabilidades apuradas nas ocorrências verificadas;
- h) providências a adotar, em face das conclusões."

1.2 - ESPECÍFICOS

Os objetivos assim enunciados podem ser:

1.2.1 - QUANTO AO ASPECTO OPERACIONAL

- a) quantificação dos valores evadidos:
  - (1) na modalidade legal (elisão);
  - (2) na modalidade ilegal (evasão);
  - (3) por falta de cobrança administrativa e judicial;
- b) identificação da natureza das causas da evasão:
  - (1) legais;
  - (2) administrativas;
  - (3) judiciais;
  - (4) econômicas;
  - (5) sociológicas;
  - (6) ilegais;
- c) dimensionamento dos efeitos da evasão:
  - (1) na distribuição da carga tributária;
  - (2) no déficit público;
  - (3) na dívida pública;
  - (4) na competição empresarial;
- d) identificação de responsabilidades;
- e) mapeamento das incidências dos tipos de ilícitos.

Tendo em vista a amplitude da matéria e o caráter do trabalho parlamentar - inquérito - concentrar-se-ão os esforços principalmente na identificação das causas administrativas e judiciais das diversas modalidades de evasão fiscal, bem como no mapeamento das incidências dos tipos de ilícitos, valendo lembrar, por exemplo, a omissão da administração tributária na sua prevenção e repressão, bem como a delonga judicial na solução das pendências entre o Fisco e os contribuintes.

1.2.2 - QUANTO À EXTENSÃO

As investigações se restringirão aos tributos de competência da União, concentrando-se:

- (1) principalmente, nos seguintes:
  - a) imposto de renda (IR);
  - b) imposto sobre produtos industrializados (IPI);
  - c) imposto de importação (Imp.);
  - d) contribuições sociais (INSS, FGTS, FINSOCIAL, PIS/PASEP, salário-educação, contribuição social sobre o lucro);
- (2) e, subsidiariamente, nos seguintes:
  - e) imposto sobre operações financeiras (IOF);
  - f) imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR);
  - g) imposto de exportação (IEX).

### 1.3 - SUBSIDIÁRIOS

Levando-se em conta os objetivos operacionais (precipuamente a identificação das causas da evasão, a quantificação dos valores evadidos e o dimensionamento dos seus efeitos), objetivar-se-á ainda obter, como subproduto, elementos para uma avaliação da política fiscal, especialmente quanto aos seguintes aspectos:

- a) impacto da tributação na vida econômica e social do País;
- b) complexidade da legislação tributária;
- c) eficiência e eficácia da administração tributária;
- d) situação do contencioso tributário (administrativo e judicial).

## 2 - DESENVOLVIMENTO

Para a consecução dos seus objetivos, a CPI desenvolverá as seguintes atividades:

### 2.1 - CONSTITUIÇÃO DAS EQUIPES DE TRABALHO

Prevê-se a necessidade mínima de seis profissionais lotados na Casa: dois tributaristas, um economista, um advogado (para a área de direito processual penal e outros procedimentos jurídicos), o secretário da CPI e um técnico para organização dos cadastros e dos arquivos de documentos. Um tributarista exercerá a coordenação, coadjuvado, tecnicamente, por um economista, que terá a seu cargo a elaboração da avaliação global da política tributária. O outro tributarista ficará responsável pelos estudos particulares na área dos tributos selecionados, e colaborará nas demais tarefas. O advogado, o secretário e o técnico em organização prestarão serviços a todos da equipe. Será de toda a conveniência ainda a alocação, aos trabalhos da CPI, de tributarista do quadro da Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Dever-se-á cuidar, também, para que integrem a equipe, técnicos do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, lotados no Departamento da Receita Federal e na Procuradoria da Fazenda Nacional.

Para prestação de colaboração temporária, a Comissão valer-se-á de outros técnicos a serem recrutados nos referidos órgãos da administração fazendária, na Previdência Social, no TCU, no SERPRO, no BACEN, na Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados, e nas entidades representativas de tais técnicos, entre as quais podemos citar a UNAFISCO; o SINDIFISCO, a ANFIP. Seus membros deverão cumprir tarefas específicas, voltadas para os objetivos da CPI, em tempo não superior à metade da duração dos trabalhos da Comissão, sob a coordenação geral do tributarista da equipe permanente.

A equipe se completa com a alocação de pessoal administrativo para serviços de escritório não providenciados pela Secretaria da CPI.

Independentemente da origem do pessoal técnico, todos deverão colaborar na elaboração de perguntas (precedendo os depoimentos e sindicâncias), na constituição dos cadastros, nas avaliações internas rotineiras da CPI e em outras tarefas a eles atribuídas.

### 2.2 - FIXAÇÃO DOS OBJETOS DE INVESTIGAÇÃO

a) Identificar, nas atividades industriais, comerciais, extrativistas, agrícolas e de prestação de serviços, onde há incidência maior de evasão fiscal, tributo a tributo, as incluídas as pessoas físicas dos proprietários, sócios ou acionistas. Por exemplo, investigar o setor das empresas locadoras de mão-de-obra e as de construção civil, no caso do FGTS.

b) Investigar as atividades previamente selecionadas, por sua importância na arrecadação e no universo dos contribuintes;

c) Elaborar uma tipologia da evasão fiscal (pessoas físicas e jurídicas, tributo a tributo), visando identificar as mais comuns e caracterizá-las quanto às causas, conseqüências e meios corretivos.

### 2.3 - MONTAGEM DE CADASTROS

Proceder-se-á à montagem de cadastros (o que implica, preliminarmente, reunião, seleção, classificação e ordenamento de informações de jornais, revistas, relatórios de governo, resultados de sindicâncias, etc), conforme segue:

- a) cadastro-agenda (nomes e endereços de informantes e depoentes);
- b) cadastro estatístico (informações quantitativas);
- c) cadastro documental (documentos recebidos e expedidos e notas taquigráficas de depoimentos);

*d)* cadastro de hipóteses de perguntas (classificadas por temas e subtemas)

Os cadastros serão montados de maneira que, em qualquer circunstância, os Senhores Senadores possam aliar à sua convicção informações factuais decisivas.

## 2.4 – METODOLOGIA DE ATUAÇÃO

### 2.4.1 – FORMAS

Para inteirar-se efetivamente dos fatos e da realidade que envolvem o problema, a Comissão deverá valer-se das formas usuais de atuação das CPI, especialmente:

- a)* requisição de informações às autoridades públicas;
- b)* depoimentos, à Comissão, ou tomados a termo pelas equipes de trabalho, de ocupantes e ex-ocupantes de cargos na administração pública, de professores universitários e outros profissionais das áreas tributária e afins;
- c)* resultados de sindicâncias e diligências em torno de fatos e situações cujo conhecimento e análise sejam oportunos ou necessários;
- d)* estudos e levantamentos estatísticos necessários ou entendidos como úteis para os procedimentos da Comissão.

Especial atenção deverão merecer os depoimentos. Eles deverão ser precedidos de um mapeamento das questões que serão apresentadas a cada depoente. No decurso, serão atentamente acompanhados e minuciosamente registrados. Após, será efetuada análise crítica dos dados hauridos em cada qual. Essa análise oferecerá subsídios que, se for o caso, poderão sugerir investigações ou depoimentos complementares sobre os temas tratados.

### 2.4.2 – ROTEIRO

O rol de providências abaixo orientará a seqüência de ações das equipes de trabalho, após colhidos os dados expostos em 2.4.1:

- a)* levantamento da situação;
- b)* confronto do ocorrido com as normas ou padrões desejáveis de aferição;
- c)* levantamento das provas e das evidências da distorção ("desvio em relação ao padrão fixado");
- d)* elaboração das conclusões: legais, econômico-fiscais, administrativas e outras (v.g., político-partidárias);
- e)* formulação de recomendações: identificação de novas políticas (que poderão ou não demandar nova legislação) e, se for o caso, dos responsáveis pelos desvios. Neste caso, sugerir penalidades cabíveis.

## 2.5 – CRONOGRAMA DE ATIVIDADES

Antes de mais nada, a direção da CPI deve trabalhar com duas hipóteses: (1) cumprir os objetivos no prazo inicialmente atribuído, qual seja o de um ano (na verdade, aproximadamente, sete meses) ou (2) estendê-lo até o fim do primeiro semestre de 1993, antes da revisão constitucional. Na primeira hipótese, ter-se-ão:

*a)* dois meses iniciais para:

(1) constituição da equipe;

(2) montagem dos cadastros;

(3) identificação de hipóteses de investigação;

(4) eleição de prioridades no tempo;

(5) mapeamento dos depoentes;

(6) requisição de informações;

(7) listagem de setores para sindicâncias e diligências preliminares, e

(8) montagem definitiva do restante do calendário;

*b)* seis meses concomitantes para:

(9) cumprir os objetivos centrais da CPI;

*c)* um mês final para:

(10) últimas revisões, elaboração do relatório e deliberação final da Comissão.

Numa seqüência lógica, os trabalhos poderão ser divididos nas seguintes fases: fase preparatória (trabalhos internos), inquérito propriamente dito (preponderantemente trabalhos externos), elaboração das conclusões e encerramento, como assim discriminadamente:

#### 2.5.1 – FASE PREPARATÓRIA

- a) Constituição das equipes de trabalho
- b) Elaboração de programa e cronograma de trabalho

- (1) Coleta de dados e informações preliminares
- (2) Definição de outras tarefas imediatas

(2.1) Definição de hipóteses de investigação

- a) Setores (da atividade econômica)

b) Tributos

c) Outros

(2.2) Identificação dos depoentes

(3) Definição de tarefas de curto e médio prazos

(3.1) Listagem de outras hipóteses de investigação

(3.2) Montagem do restante do calendário

c) Distribuição e atribuição de tarefas:

- (1) aos membros da equipe
- (2) à Secretaria da CPI
- (3) a outros órgãos de apoio ou vinculados

#### 2.5.2 – INQUÉRITO

(Detalhamento no item 3)

#### 2.5.3 – CONCLUSÕES

- a) Apuração dos resultados parciais
- b) Crítica dos resultados parciais
- c) Formulação de conclusões
- d) Avaliação das conclusões
- e) Reformulação das conclusões, se for o caso
- f) Elaboração do relatório

#### 2.5.4 – ENCERRAMENTO

- a) Divulgação das conclusões finais
- b) Elaboração de proposta para a solução do problema da evasão fiscal
- c) Providências decorrentes
- d) Encerramento da CPI

### 3 – INQUÉRITO

O desenvolvimento dessa atividade se constituirá, principalmente, das seguintes providências: requisição de informações a autoridades e empresas, coleta de depoimentos de pessoas que possam contribuir para o cumprimento dos objetivos da Comissão, e outras que se fizerem necessárias.

#### 3.1 – REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES

Numa primeira versão, sujeita, portanto, a aperfeiçoamentos que o desenvolvimento dos trabalhos irá sugerindo e possibilitando, apresentam-se, nesta oportunidade, sugestões para (1) uma coleta de dados e informações preliminares atinentes ao imposto de renda, pessoa física, especificamente; e (2) uma lista inicial de depoentes.

**3.1.1 - REQUISIÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES PRELIMINARES**

**A - AO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO**

**AI - DE RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA DA FAZENDA NACIONAL**

**I. Das declarações do Imposto de Renda Pessoa Física**

**1.1 - Demonstrativo consolidado por exercício, de 1972 a 1992, dos dados relativos aos seguintes itens: discriminados por declarações com imposto a pagar, declarações isentas e declarações com imposto a restituir.**

- 1.1.1 - Quantitativo de declarações
- 1.1.2 - Valor dos rendimentos declarados:
  - a) Tributáveis
  - b) Isentos e não tributáveis
  - c) Tributáveis exclusivamente na fonte
- 1.1.3 - Valor da renda líquida declarada
- 1.1.4 - Valor do imposto devido
- 1.1.5 - Valor do imposto retido na fonte
- 1.1.6 - Valor do imposto líquido devido
- 1.1.7 - Valor do imposto a restituir
- 1.1.8 - Valor do imposto a pagar

**1.2 - Demonstrativo consolidado por exercício de 1972 a 1992, dos dados relativos às revisões internas, autuações (fiscalização externa) e inadimplências.**

**1.2.1 - Das Revisões Internas**

- a) Quantitativo de declarações revisadas
- b) Valor dos lançamentos efetuados (total de retificações)
- c) Valor do lançamento declarado (original)
- d) Valor do lançamento suplementar (diferença entre b e c)

**1.2.2 - Das Autuações**

- a) Quantitativo de declarantes fiscalizados
- b) Quantitativo de declarantes autuados
- c) Valor do imposto declarado (original)
- d) Valor do imposto lançado (processado)
- e) Valor do lançamento retificado
- f) Valor da diferença (e - c).

**1.2.3 - Das Inadimplências - Valor do Imposto Lançado e não pago.**

- a) Nas declarações
- b) Nas revisões internas
- c) Nas autuações

**1.3 - Informações individualizadas sobre os contribuintes, pessoas físicas, que apresentaram declarações de imposto de renda nos exercícios de 1989 a 1992, relativas aos seguintes itens:**

- 1.3.1 - Identificação (CPF)
- 1.3.2 - Exercício
- 1.3.3 - Natureza do rendimento

- 1.3.4 - Valor dos rendimentos brutos
- 1.3.5 - Valor das deduções e abatimentos
- 1.3.6 - Valor da renda líquida
- 1.3.7 - Valor do imposto devido
- 1.3.8 - Valor do imposto total
- 1.3.9 - Ocupação principal
- 1.3.10 - Natureza da ocupação principal
- 1.3.11 - Unidade da Federação
- 1.3.12 - Rendimentos não tributáveis
- 1.3.13 - Rendimentos tributados exclusivamente na fonte.

1.4 - Relação de contribuintes que apresentaram declaração pelo menos uma vez, nos exercícios de 1972 a 1992, com as seguintes informações:

- 1.4.1 - Identificação (CPF)
- 1.4.2 - Exercício em que apresentaram e exercícios em que não apresentaram declarações
- 1.4.3 - Nos exercícios em que apresentaram declaração
  - a) Valor dos rendimentos brutos
  - b) Valor da renda líquida

## 2 - Cadastro de pessoas físicas (CPF)

- Informações completas dos contribuintes inscritos no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e demais recursos necessários ao seu processamento.

## A2 - DE RESPONSABILIDADE DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

1. Listagem dos depositantes da Rede Bancária, relativo aos exercício de 1988 a 1991, com informações por CPF dos seguintes itens, identificando os estabelecimentos de crédito e respectiva agência.

- 1.1 - Saldo médio em conta corrente
- 1.2 - Saldo médio em conta de poupança
- 1.3 - Somatório dos rendimentos das demais aplicações.

Os valores informados deverão estar expressos na moeda vigente em cada exercício.

2. Relação dos clientes que realizaram operações com moedas estrangeiras durante os exercícios de 1988 a 1991, identificados por CPF, moeda e quantidade transacionada, subdividida em:

- 2.1 - Clientes que adquiriram moeda;
- 2.2 - Clientes que efetuaram remessa de moeda.

## A3 - DE RESPONSABILIDADE DA COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

- A3.1 - BOLSAS DE VALORES
- A3.2 - BOLSAS DE MERCADORIAS

De ambas, deverão ser requisitadas relações dos intervenientes, por CPF, que operaram nos exercícios de 1988 a 1991, contendo o tipo e o valor de cada operação expressos na moeda vigente em cada exercício.

### B - AS EMPRESAS ADMINISTRADORAS DE CARTÕES DE CRÉDITO

Relação dos clientes, por CPF, que efetuaram pagamentos nos exercícios de 1988 a 1991, com valor total efetivamente pago.

Os valores informados deverão estar expressos na moeda vigente em cada exercício.

#### 3.1.2 - Outras informações

Numa fase posterior, esquemas semelhantes, relativos aos demais tributos federais, serão desenvolvidos, para solicitação de informações a eles concernentes.

### 3.2 - TOMADA DE DEPOIMENTOS

A seleção e o ordenamento dos depoentes deve ser produto de INVESTIGAÇÕES PRELIMINARES (diligências e sindicâncias) que permitam montar uma "árvore de causalidade", o que evita tomada apressada de depoimentos, especialmente de autoridades de nível hierárquico mais elevado.

Todavia, para que os trabalhos da CPI não sofram atraso ou interrupções, apresenta-se, a título de sugestão preliminar, uma primeira lista de nomes, para serem convocados oportunamente. Tal lista, subdividida em quatro blocos, será complementada à medida em que os trabalhos se desenvolvam.

#### 3.2.1 - LISTA INICIAL DE DEPOENTES

##### a) AUTORIDADES DA ÁREA E AFINS

- Marcllio Marques Moreira, Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento
- Luiz Fernando Wellisch, Secretário da Fazenda Nacional
- Carlos Roberto Guimarães Marcial, Diretor do Departamento da Receita Federal
- Tarcízio Dinoá Medeiros, Diretor do Departamento da Receita Federal, em exercício
- Romeu Tuma, Secretário da Polícia Federal
- Aristides Junqueira, Procurador Geral da República
- Tércio Ferraz Sampaio Júnior, Procurador Geral da Fazenda Nacional
- Marian Seiff, Presidente da Câmara Superior de Recursos Fiscais
- Reinhold Stephanes, Ministro da Previdência Social
- João de Lima Teixeira, Secretário Nacional do Trabalho
- Álvaro Mendonça, Presidente da Caixa Econômica Federal
- Lafaiete Coutinho, Presidente do Banco do Brasil
- Francisco Gros, Presidente do Banco Central do Brasil
- Roberto Faldini, Presidente da Comissão de Valores Mobiliários
- Eurico Andrade Borba, Presidente do IBGE

##### b) OCUPANTES E EX-OCUPANTES DE CARGOS TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS

- Mailson Ferreira da Nóbrega, Ex-Ministro da Fazenda
- Luiz Carlos Bresser Pereira, Ex-Ministro da Fazenda
- Zélia Maria Cardoso de Melo, Ex-Ministra da Economia, Fazenda e Planejamento
- Cid Heráclito de Queiroz, Ex-Procurador Geral da Fazenda Nacional
- Reinaldo Mustafa, Ex-Secretário da Receita Federal
- Eivany Antônio da Silva, Ex-Secretário-Adjunto da Receita Federal
- Ostris de Azevedo Lopes Filho, Ex-Secretário-Adjunto da Receita Federal

- Antônio Amílcar de Oliveira Lima, Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados, Ex-Secretário da Receita Federal
- Amador Outorello Fernandez, Advogado, Ex-Presidente da Câmara Superior de Recursos Fiscais
- Urgel Pereira Lopes, Ex-Presidente da Câmara Superior de Recursos Fiscais
- Ary Silva Filho, Assessor da Presidência do IBGE, Ex-Assessor da SEAP (Secretaria de Abastecimento e Preços)
- Ary Oswaldo Mattos Filho, Presidente da Comissão de Revisão Tributária, MEF
- Armínio Fraga, Diretor da Área Externa do BACEN
- Ricardo Varssano, Superintendente do IPEA, Rio de Janeiro
- José Ruy Gonçalves Rosa, AFTN, Secretaria de Assuntos Especiais da Secretaria de Política Econômica, MEF
- Amaury Maciel, Superintendente Regional da Receita Federal, 8ª Região Fiscal: São Paulo (SP)
- Paulo Jobim Filho, SRRF, 7ª RF, Rio de Janeiro (RJ)
- Pedro Dário Coelho Sampaio, SRRF, 3ª RF, Fortaleza (CE)
- Geraldo Magela Pinto Garcia, SRRF, 6ª RF, Belo Horizonte (MG)
- Norton José Siqueira Silva, SRRF, 9ª RF, Curitiba (PR)
- Luiz Jair Cardoso, SRRF, 10ª RF, Porto Alegre (RS)

#### c) DIRIGENTES DE ENTIDADES CLASSISTAS E EMPRESAS

- Maria Isabel A. F. Mota de Almeida, Presidente do SINDIFISCO
- Nelson Pessuto, Presidente da UNAFISCO
- Pedro Augusto Sanches, Presidente da ANFIP - Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias
- Lourenço Ferreira do Prado, Presidente da CONTEC
- Mário Amato, Presidente da FIESP
- Antônio Ermírio de Moraes, Presidente do Grupo Votorantin
- Natan Blanche, Vice-Presidente do Banco Goldmine
- Lenine Fiúza Lima, Advogado, Fiscal da Previdência, aposentado, ex-Presidente de entidades da classe

#### d) PROFESSORES E ESPECIALISTAS DA ÁREA E AFINS

- Geraldo Ataliba, PUC - São Paulo
- Ives Gandra Martins, Universidade Mackenzie - São Paulo
- José Souto Mayor Borges, Universidade Federal de Pernambuco
- Marcos Cintra Cavalcante, FGV - São Paulo
- Paulo Renato de Souza, UNICAMP
- Beatriz Lima, FGV, Rio de Janeiro
- André Franco Montoro Filho, FEA/USP, Presidente da FIPE
- Nelson Barrezzelli, FEA/USP
- Fernando Bulhões Pedreira, Advogado
- Teodomiro Cruz, Jornalista, Jornal do Brasil
- José Eduardo Albuquerque de Farias, Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional, Coordenador Técnico do Fórum de Reforma Fiscal da UNAFISCO

A CPI seria enormemente enriquecida se pudesse contar, na qualidade de convidados, com os valiosos testemunhos de ilustres parlamentares que já tiveram, na União ou em seus Estados, o comando da política fiscal, ou de cuja elaboração participaram, podendo-se destacar os seguintes: Senador Roberto Campos, Ex-Ministro do Planejamento; Deputado Antonio Delfim Netto, Ex-Ministro da Fazenda e do Planejamento; Deputado Francisco Dornelles, Ex-Secretário da Receita Federal e Ex-Ministro da Fazenda; Deputado José Serra, Ex-Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo; Deputado César Maia, Ex-Secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro; Deputado Pedro Novaes Lima, ex-integrante da equipe instaladora da Secretaria da Receita Federal.

3.2.2 - Mapeamento das hipóteses de perguntas a serem apresentadas a cada depoente

3.2.3 - Acompanhamento dos depoimentos

3.2.4 - Análise e crítica dos dados obtidos em cada depoimento

3.2.5 - Sugestão de investigações ou depoimentos complementares sobre os temas tratados.

#### 4 - RECURSOS FINANCEIROS

A Comissão deverá proceder da mesma forma que as anteriores, no Senado Federal: à medida em que forem surgindo as necessidades específicas, a CPI promoverá as requisições de diárias e passagens (para custear despesas, em Brasília, dos depoentes, e, fora de Brasília, de membros e assessores em diligência que daqui se deslocarão para outros pontos do território nacional).

### ANEXO II AJUSTE FISCAL TRANSITÓRIO

#### "REFORMA TRIBUTÁRIA SEM MODIFICAÇÃO NOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS"

*Podemos dizer que o Plano Real se sustenta em quatro pilares fundamentais:*

1-) *Equilíbrio Orçamentário, que se conseguiu (+/-) com o Fundo Social de Emergência;*

2-) *Nível de Reservas Cambiais: hoje da ordem de 40 bilhões de dólares;*

3-) *Quebra da inflação inercial: conseguida, magistralmente, com a criação da URV, tirando do dia a dia da economia a necessidade de se repor a inflação passada.*

*Entretanto, o quarto pilar ainda não está estruturado: depende de reformas da Constituição, constando de Reforma Tributária, Reforma da Previdência, Quebra de Monopólios e Oligopólios e maior abertura da economia.*

*Para que o Governo de Fernando Henrique Cardoso dê sustentação ao Plano Real é necessário que se promova o mais rápido possível a estruturação do quarto pilar porque, caso contrário, a espiral inflacionária retornará inapelavelmente. Das reformas necessárias vemos que a Tributária, uma das mais necessárias e complicadas, poderia ser feita numa condição de grande singeleza.*

*Para que esta reforma tivesse validade, para 1995, seria necessário que ela se completasse ainda este ano, o que, materialmente é impossível, considerando a necessidade de 2 votações nas duas Casas do Congresso com quorum de 315, Lei Complementar de Regulamentação, etc. Outra hipótese, seria a mudança de data do início do Ano Fiscal, o que, de qualquer maneira, perder-se-ia tempo e tumultuar-se-ia a contabilidade empresarial.*

*Mas a reforma é fundamental. De tão fundamental que, quebrando a cabeça e conversando com amigos, acabamos descobrindo o "Ovo de Colombo":*

1-) *De imediato, não se mexeria no atual quadro tributário, não se fazendo qualquer modificação que dependesse de emenda constitucional.*

2-) *Através de Lei Complementar seria modificada a maneira de cobrança, ou melhor, o sistema de recolhimento ou pagamento dos diversos impostos.*

O pagamento seria feito através de um recolhimento compulsório de 1% na conta credora e 1% na conta devedora em qualquer transação financeira bancária de toda pessoa física ou jurídica, que ficaria retido em sua conta corrente especial, com rendimentos normais. Por ocasião do pagamento de qualquer imposto, a guia, levada ao banco, seria quitada, caso o contribuinte tivesse saldo suficiente, ou seria complementada, em espécie, caso o saldo não fosse suficiente.

Este simples artifício aumentaria a base tributária, quebraria toda evasão fiscal, direcionaria uma grande poupança para os bancos e daria ao Governo o crédito daqueles que, por qualquer motivo, não pudessem ou não quisessem receber os seus créditos.

Isto traria uma enorme soma de recursos para o Governo, acabaria com a sonegação no País, resolveria o problema dos bancos e poderia ser posto em prática, imediatamente.

Com relação à sua exequibilidade, fica aqui a idéia para que a intelectualidade econômica-jurídica nos dê a resposta.

De qualquer maneira, teremos dado uma contribuição à solução de um dos mais sérios problemas nacionais.

Dando certo, o Governo poderia vir baixando alíquotas, eliminando impostos, até o dia de termos um dos mais simples sistemas tributários do mundo.

OBS:

1-) O sistema proposto equivale a um Empréstimo Compulsório, com devolução toda vez que o contribuinte tenha algum imposto a pagar;

2-) O Empréstimo Compulsório é previsto no Art. 148, II, da Constituição Federal, para investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional (é o caso, pois a saúde, a segurança, a educação, etc, etc, no País, estão precisando de recursos urgentes), e Art. 150 - § 3º "b".

3-) Todas as despesas programadas para o Sistema do Imposto Único, como cheques não endossáveis, prazos curtos, etc, etc, seriam que ser colocadas em ação;

4-) A violação ao Princípio da Isonomia, que poderia ser alegada, seria invalidada com os recolhimentos remunerados.

5-) O Fundo Nacional de Desenvolvimento, criado com o compulsório sobre os carros e combustíveis poderia ser realimentado e redirecionado como um Fundo de Reservas que pudesse ser utilizado pelos seus credores, com o intuito de fazer uma conciliação de contas com o Tesouro, em relação aos impostos devidos."

Deus salve o Brasil!

*Reginaldo Duarte*

REGINALDO DUARTE

*Esperidião Amin*

ESPERIDIÃO AMIN

*Ronaldo Aracão*

RONALDO ARAÇÃO

*Meira Filho*

MEIRA FILHO  
Vice-Presidente

*Magno Bacelar*

MAGNO BACELAR

*Jacques Silva*

JACQUES SILVA

*Ronan Tito*

RONAN TITO  
Presidente

CÉSAR DIAS

*Jutahy Bacalhães*

JUTAHY BACALHÃES - Relator

016113594