

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Prêmio de Criatividade e Inovação
Auditor-Fiscal José Antônio Schöntag

2005

4º PRÊMIO SCHÖNTAG

Monografias premiadas



Receita Federal



**O problema da assimetria de
informações nas atividades
da Receita Federal do Brasil**

1º Lugar

CLAUDIO ROBERTO DA SILVA CARMO



O PROBLEMA DA ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES NAS ATIVIDADES DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo avaliar os efeitos da presença da assimetria de informações sobre as atividades da Receita Federal do Brasil com vistas a racionalizar seus procedimentos operacionais e a melhorar seu relacionamento com a sociedade.

Para tanto, parte da apresentação do conceito de assimetria de informações, suas modalidades (seleção adversa e risco moral) e mecanismos para sua redução (sinais de mercado e incentivos) por meio da análise de dois exemplos presentes na literatura econômica, a saber: o mercado de automóveis usados e o mercado de crédito.

Considerando as finalidades, a missão e os objetivos gerais do planejamento estratégico da RFB (notadamente os de número I a VII), passa à avaliação de situações em que se manifesta a assimetria de informações nas atividades da RFB, destacando o que segue:

1. O problema da relação agente – principal: a RFB é o agente que subsidia a formulação, implementa e acompanha a política tributária em nome do principal da relação – a sociedade. Todavia, como sua atividade é legalmente vinculada, não tem agilidade e liberdade suficientes para acompanhar alterações nas preferências sociais.

2. A seleção adversa: como a RFB não dispõe do mesmo grau de informação dos contribuintes quanto às relações econômicas que eles mantêm, procura melhorar seu grau de informação por meio da exigência, com o devido respaldo legal, do cumprimento de obrigações acessórias, como o preenchimento de declarações. Utiliza, então, essas informações para promover a seleção de contribuintes para cobrança, acompanhamento ou adoção de procedimentos de fiscalização. Essa seleção, no entanto, pode estar viesada, visto que não considera os contribuintes omissos e que as informações prestadas nas declarações podem não refletir fielmente as relações econômicas dos contribuintes.
3. O risco moral: as práticas de seleção de contribuintes adotadas pela RFB são aprendidas por estes com o passar do tempo. Dessa forma, esses contribuintes vão desenvolvendo maneiras de se tornar imunes à seleção, passando assim a se sentir seguros para omitir informações ou prestar informações imprecisas e, como consequência, reduzir seus dispêndios com o pagamento de tributos.

Reconhecidos os problemas da relação agente – principal por força da provável falta de convergência de interesses, da seleção adversa que permite que alguns contribuintes se mantenham à margem do sistema tributário, e do risco moral, que permite aos contribuintes se sentirem seguros em demasia de que não serão submetidos a procedimentos fiscais, procuramos apresentar recomendações, que visam reduzir esses problemas. As principais sugestões apresentadas são as seguintes:

- a) a criação de um Conselho de Política Tributária;
- b) a definição de mandato para o Secretário da Receita Federal do Brasil;
- c) alterações dos critérios de seleção de contribuintes;
- d) alterações quanto à divulgação de critérios de seleção de contribuintes e de realização de programas especiais; e
- e) criação do Certificado de Bom Contribuinte.

As duas primeiras recomendações visam a promover a convergência entre interesses da administração tributária e da sociedade. As duas

recomendações seguintes objetivam impedir que contribuintes fiquem à margem do sistema tributário e dificultar seu processo de aprendizagem com vistas a burlar as regras tributárias. Por fim, a quinta recomendação pretende criar incentivos para que os contribuintes se tornem bons cumpridores das obrigações tributárias.

A implementação de recomendações, como as anteriores, proporcionará ganhos de eficiência à RFB na medida em que:

1. permite a aplicação mais justa da legislação tributária, penalizando contribuintes que tentem burlá-la, ficando, assim, evidente para a sociedade o zelo da RFB pela justiça fiscal;
2. permite o melhor aproveitamento dos escassos recursos humanos e materiais na busca de infratores à legislação tributária, o que pode, até mesmo, motivar os servidores na medida em que torna seu trabalho mais visível e produtivo; e
3. tem grande viabilidade de implementação, posto tratar-se de alterações do comportamento da organização e da legislação tributária, sem implicar dispêndios para a administração pública e/ou renúncia de receitas.

Em suma, a RFB convive com problemas relacionados à presença de informações assimétricas entre Fisco e contribuinte, mas pode reduzir esses problemas por meio da adoção de procedimentos simples que servirão como sinal de que a RFB cumpre com sua missão e como incentivo para que os contribuintes sejam bons cumpridores da legislação tributária.



O PROBLEMA DA ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES NAS ATIVIDADES DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa a avaliar se a presença da assimetria de informações entre Fisco e contribuinte gera ineficiência nas atividades desenvolvidas pela Receita Federal do Brasil.

Pode, à primeira vista, parecer estranho que nossa atenção se concentre na análise da experiência da Secretaria da Receita Federal. No entanto, como a Medida Provisória nº 258/05 promoveu sua fusão com a Secretaria da Receita Previdenciária, dando origem à Receita Federal do Brasil, pretendemos aproveitar tal experiência para aprimorar as atividades do órgão recém-criado, permitindo, assim, que se alcance um maior grau de eficiência.

Para alcançarmos tal intento, organizaremos o texto da seguinte forma:

Na próxima seção sintetizaremos os objetivos da Receita Federal do Brasil à luz de sua estrutura, seu regimento interno e das definições que norteiam seu planejamento estratégico.

Na terceira seção apresentaremos a definição de assimetria de informações e as formas pelas quais tal assimetria se pode manifestar.

Na quarta seção verificaremos se se pode falar na existência de assimetria de informações entre Fisco e contribuinte e se tal existência

afeta a eficiência das atividades desempenhadas pela Receita Federal do Brasil. Em sendo relevante tal interferência na eficiência da RFB, a quinta seção será dedicada a apresentar mecanismos que possam reduzir a assimetria de informações.

Por fim, a sexta seção faz uma recapitulação dos conceitos tratados e das conclusões obtidas por esta monografia.

2 Os OBJETIVOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Instituições como a Receita Federal do Brasil são fruto de evolução histórica, isto é, têm suas características em termos de estrutura, corpo funcional e recursos materiais modificando-se ao longo do tempo em conformidade com as demandas que a sociedade lhes impõem e com o contexto histórico em que se inserem. Pode-se dizer, portanto, que objetivos, finalidades e processos de trabalho vão amadurecendo ao longo da vida da instituição.

Nesse contexto, com o novo milênio, a RFB abriu uma nova fase de sua evolução, adotando como uma de suas práticas o Planejamento Estratégico. Não se trata da primeira iniciativa de planejamento na casa, posto que há registros de iniciativas dessa natureza quando da criação do órgão e no início da década de 1990. Todavia, somente a partir de 2002 o Planejamento Estratégico se tornou atividade rotineira na RFB, inclusive com a criação de uma coordenação voltada para a atividade.

Como uma primeira consequência positiva das atividades de planejamento, tem-se a explicitação da missão da RFB. Dessa maneira, a Portaria SRF nº 1.150/02, em seu Anexo I, definiu e a Portaria SRF nº 1.548/04 convalidou para o quadriênio 2004-2007 a missão da antiga SRF, atual RFB, nos seguintes termos:

A SRF deve promover a arrecadação de tributos e realizar o controle aduaneiro, cumprindo e fazendo cumprir a legislação aplicável de forma justa, contribuindo para o aprimoramento da política tributária e aduaneira, oferecendo à sociedade um serviço de excelência e estimulando o cumprimento voluntário das obrigações tributárias.

Observe que o texto referente à missão da RFB consiste em uma declaração de propósitos de longo prazo, os quais devem nortear a ação de seus servidores, conduzindo à construção da identidade da instituição. Sintetiza, assim, o produto que a instituição tem a oferecer (promover a arrecadação de tributos e realizar o controle aduaneiro), identifica como pretende obter esse produto (cumprindo e fazendo cumprir a legislação tributária de forma justa) e quem será o beneficiário de seu produto (a sociedade que disporá de um serviço de excelência).

Tendo em mente a missão da RFB e sua estrutura organizacional aprovada pela Portaria do Ministro da Fazenda nº 275, de 15 de agosto de 2005, definem-se de maneira mais detalhada as finalidades ou, em outros termos, as competências da Secretaria da Receita Federal do Brasil, como segue:

Art. 2º A Receita Federal do Brasil, órgão específico, singular, diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda, tem por finalidade:

I – planejar, coordenar, supervisionar, executar, controlar e avaliar as atividades de administração tributária federal, inclusive as relativas às contribuições sociais destinadas ao financiamento da previdência social e de outras entidades e fundos, na forma da legislação em vigor;

II – propor medidas de aperfeiçoamento e regulamentação e a consolidação da legislação tributária federal;

III – interpretar e aplicar a legislação fiscal, aduaneira, de custeio previdenciário e correlata, editando os atos normativos e as instruções necessárias à sua execução;

IV – estabelecer obrigações tributárias acessórias, inclusive disciplinar a entrega de declarações;

V – preparar e julgar, em primeira instância, processos administrativos de determinação e exigência de créditos tributários da União, relativos aos tributos e contribuições por ela administrados;

VI – acompanhar a execução das políticas tributária e aduaneira e estudar seus efeitos na economia do País;

VII – dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de fiscalização, lançamento, cobrança, arrecadação, recolhimento e controle dos tributos e contribuições e demais receitas da União, sob sua administração;

VIII – realizar a previsão, o acompanhamento, a análise e o controle das receitas sob sua administração, bem como coordenar e consolidar as previsões das demais receitas federais, para subsidiar a elaboração da proposta orçamentária da União;

IX – propor medidas destinadas a compatibilizar os valores previstos na programação financeira federal com a receita a ser arrecadada;

X – estimar e quantificar a renúncia de receitas administradas e avaliar os efeitos das reduções de alíquotas, das isenções tributárias e dos incentivos ou estímulos fiscais, ressalvada a competência de outros órgãos que também tratam desses assuntos;

XI – promover atividades de integração, entre o Fisco e o contribuinte, e de educação tributária, bem assim preparar, orientar e divulgar informações tributárias;

XII – formular e estabelecer política de informações econômico-fiscais e implementar sistemática de coleta, tratamento e divulgação dessas informações;

XIII – celebrar convênios com os órgãos e entidades da Administração Federal e entidades de direito público ou privado, para permuta de informações, racionalização de atividades e realização de operações conjuntas;

XIV – gerir o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização – FUNDAF, a

que se refere o Decreto-Lei nº 1.437, de 17 de dezembro de 1975;

XV – participar da negociação e de implementação de acordos, tratados e convênios internacionais pertinentes à matéria tributária, ressalvadas as competências de outros órgãos que tratem desses assuntos;

XVI – dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiros, inclusive no que diz respeito a alfandegamento de áreas e recintos;

XVII – dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar o controle do valor aduaneiro e de preços de transferência de mercadorias importadas ou exportadas, ressalvadas as competências do Comitê Brasileiro de Nomenclatura;

XVIII – dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar as atividades relacionadas com nomenclatura, classificação fiscal e origem de mercadorias, inclusive representando o País em reuniões internacionais sobre a matéria;

XIX – participar, observada a competência específica de outros órgãos, nas atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins e à lavagem de dinheiro;

XX – administrar, controlar, avaliar e normatizar o Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex, ressalvadas as competências de outros órgãos;

XXI – articular-se com entidades e organismos internacionais e estrangeiros com atuação no campo econômico-tributário e econômico-previdenciário, para realização de estudos, conferências técnicas, congressos e eventos semelhantes;

XXII – propor, ouvido o Ministério da Previdência Social, medidas para o aperfeiçoamento da legislação tributária relacionada à previdência social e expedir os atos normativos e as instruções necessários à sua execução;

XXIII – elaborar proposta de atualização do plano de custeio da seguridade social, em articulação com os demais órgãos envolvidos; e

XXIV – orientar, supervisionar e coordenar as atividades de produção e disseminação de informações estratégicas na área de sua competência, destinadas ao gerenciamento de riscos ou à utilização por órgãos e entidades participantes de operações conjuntas, visando à prevenção e combate às fraudes e práticas delituosas no âmbito da administração tributária e aduaneira federal.

Ainda com foco no Planejamento Estratégico para o quadriênio 2004-2007, o Anexo II da Portaria SRF nº 1.720, de 17 de dezembro de 2003, define os seguintes objetivos gerais:

- a) subsidiar a formulação da política tributária e de comércio exterior;
- b) promover a integração da SRF com órgãos de Estado e organismos, nacionais e internacionais;
- c) intensificar a atuação da SRF no combate ao crime organizado;
- d) fortalecer a imagem institucional da SRF e promover a conscientização tributária do cidadão;
- e) promover o atendimento de excelência ao contribuinte;
- f) otimizar o controle e a cobrança do crédito tributário;
- g) aprimorar a qualidade e a produtividade do trabalho fiscal;
- h) aumentar a eficácia da vigilância e da repressão aos ilícitos aduaneiros;
- i) simplificar, padronizar e agilizar o controle aduaneiro;
- j) aumentar a eficiência e a eficácia no preparo, análise e julgamento dos processos administrativo-fiscais;

- k) promover o aperfeiçoamento, a simplificação e a consolidação da legislação tributária federal e uniformizar a interpretação
- l) aperfeiçoar a política de Gestão de Pessoas da SRF;
- m) aumentar a eficácia, a eficiência e a efetividade na gestão orçamentária, financeira e patrimonial e de mercadorias apreendidas;
- n) aprimorar a política de gestão da informação e de infraestrutura de tecnologia;
- o) implementar gestão de excelência na SRF.

Do cotejamento entre as finalidades gerais previstas na portaria que define a estrutura organizacional da RFB e os objetivos gerais de seu Planejamento Estratégico, percebemos que basicamente se pretende aprimorar e aperfeiçoar as atividades desenvolvidas na casa, o que, aliás, é coerente com a visão de futuro do Planejamento Estratégico, expressa no Anexo I da Portaria SRF nº 1.150/02.

No futuro a SRF deve

[...] ser reconhecida pela sociedade como uma organização justa na aplicação da legislação tributária, com excelência e uniformidade na prestação de serviços ao cidadão, com autonomia na gestão de seus recursos, sendo respeitada pela integridade, transparência e ausência de influências político-partidárias.

3 A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES

A teoria econômica sempre trabalhou com modelos simplificadores da realidade que adotam premissas de difícil verificação no mundo real. Uma dessas premissas supõe que todos os agentes econômicos tenham pleno conhecimento de todas as variáveis, isto é, que conheçam perfeitamente suas preferências e a dos demais agentes econômicos, as características de todos os bens e serviços disponíveis, todos os preços vigentes na economia, etc. Em suma, pressupõe a existência de informações perfeitas.

Sabemos, no entanto, que os agentes econômicos conhecem apenas os preços e as principais características de alguns produtos e que em termos das preferências apenas identificam se preferem o produto A ao B, mas não necessariamente os classificam em relação aos demais bens disponíveis, além de desconhecem as preferências dos demais agentes econômicos. No mundo real, portanto, as informações são incompletas ou assimétricas.

A assimetria de informações foi apresentada na literatura econômica por George A. Akerlof,¹ que estudou o mercado de automóveis usados. Nesse mercado, o vendedor conhece as condições de um automóvel usado em termos de mecânica, parte elétrica e funilaria muito melhor que os potenciais compradores. Assim, pode oferecer um carro com boa apresentação, mas em mau estado de conservação, cobrando, no entanto, o preço vigente no mercado para um automóvel em bom estado. Concretizada a transação, o consumidor terá pago pelo automóvel um preço superior ao benefício propiciado pela aquisição. Já o vendedor terá recebido um preço maior do que aquele necessário para que adquira outro automóvel em condições similares ao vendido, ou seja, reconhecidamente em mau estado de conservação. Este problema ficou conhecido como *lemons market*, posto que na língua inglesa a expressão *it's a lemon* significa tratar-se de algo problemático, de baixa qualidade. Equivale, portanto, à expressão popular brasileira *isso é um abacaxi*, a qual tem o mesmo significado de problemático e de baixa qualidade.

Como se vê, a existência de assimetria de informações permite que em uma determinada transação a parte que detenha maior grau de informação extraia benefícios maiores que a outra parte. Assim sendo, diz-se que há informações assimétricas quando ocorre uma das seguintes situações:

¹ George A. Akerlof foi um dos ganhadores do Prêmio Nobel de Economia em 2001 por suas pesquisas relacionadas à assimetria de informações, sendo seu trabalho pioneiro *The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism*, publicado no *Quarterly Journal of Economics* em agosto de 1970. "O Prêmio Nobel de Economia de 2001 foi dividido entre os economistas norte-americanos George Akerlof, A. Michael Spence e Joseph Stiglitz pelas suas contribuições à moderna economia da informação" (O Prêmio Nobel de Economia de 2001. 2001, Disponível em <http://www.vemconcursos.com.br>).

- a) produtores conhecem melhor que os consumidores as características dos bens e dos serviços que oferecem e, por conseguinte, sabem melhor seus custos;
- b) consumidores conhecem melhor que os produtores o benefício que obterão pelo consumo dos bens e dos serviços que adquirem; ou
- c) ações ou omissões de um agente após a concretização de determinada transação, em virtude de maior conhecimento quanto ao que adquiriram ou ofertaram, podem alterar os retornos esperados pelos agentes.

Podemos então falar em duas formas de manifestação da assimetria de informações: a seleção adversa e o risco moral ou *moral hazard*.

A seleção adversa pode ser entendida como assimetria de informações *ex-ante*, pois consiste na diferença de conhecimento entre compradores e vendedores antes que as transações de mercado se concretizem, de tal forma que haja uma “expulsão” de certos agentes econômicos ou produtos (todos ou apenas os de determinada qualidade) do mercado.

A denominação seleção adversa tem sua inspiração na teoria da seleção natural desenvolvida por Charles Darwin.² Segundo a teoria da seleção natural, os indivíduos mais capazes sobreviverão àqueles menos aptos a enfrentar as condições do meio ambiente. No caso da presença de informações assimétricas, os produtos de qualidade inferior tendem a expulsar os produtos de melhor qualidade, havendo, portanto, uma seleção. Essa seleção, no entanto, é adversa porque atua “contra” os *mais aptos para satisfazer as necessidades do consumidor*.

² Charles Robert Darwin, naturalista inglês, elaborou a teoria da evolução orgânica em sua obra *The origin of species* (A origem das espécies), publicada em 1859. Essa obra constitui um marco na história da biologia, chegando a influenciar os conceitos de diversas ciências. Foi estruturado da seguinte forma: “Os quatro primeiros capítulos explicam como se opera a seleção artificial pelo homem e a seleção natural na luta pela sobrevivência. O quinto capítulo trata das leis da variação e das causas de modificações diversas da seleção natural. Os cinco capítulos subsequentes consideram as dificuldades que se apresentam a quem acreditava na evolução tanto quanto em seleção natural. Os três últimos capítulos, omitindo-se a recapitulação final, tratam dos subsídios que à teoria da evolução fornecem a paleontologia, a distribuição geográfica, a anatomia comparada e bem assim a embriologia” (Enciclopédia Barsa, v.6, 1981.).

O chamado risco moral ou *moral hazard* pode ser entendido como uma assimetria de informações *ex-post*, pois manifesta-se após a ocorrência de alguma transação ou celebração de algum contrato, quando a ação ou omissão de uma das partes faz com que a outra tenha de arcar com custos desnecessários e/ou imprevistos quando da realização do negócio. Uma forma particular de risco moral é aquela verificada quando da manifestação do problema da relação agente – principal.

Uma relação agente – principal é aquela em que algumas pessoas ou entes (agentes) atuam, mediante remuneração, em nome de outros (principal) com o propósito de atingir os objetivos dos últimos. Quando se estabelece uma relação agente – principal, é possível que a diferença de conhecimento entre agente e principal (presença de informações assimétricas) faça com que haja a diferenciação dos objetivos dos envolvidos. Como o monitoramento dos agentes por parte do principal é extremamente difícil e custoso, essa diferenciação de objetivos pode se materializar, gerando ineficiências do ponto de vista do principal.

A fim de evitar os malefícios da assimetria de informações, os agentes econômicos procuram fazer uso de sinais de mercado e incentivos. Os sinais de mercado são utilizados para fazer com que a parte que detenha maior grau de informação possa prover alguma informação adicional a outra parte, diferenciando-se, assim, de seus potenciais concorrentes. Já os incentivos são utilizados pela parte que detém menor grau de informação para fazer com que a outra parte (com maior grau de informação) não se valha de sua condição para extrair benefícios adicionais ou impor custos desnecessários.

Para melhor compreensão dos conceitos apresentados, passemos à análise dos mercados de automóveis usados e de crédito.

Inicialmente, suponhamos que tanto compradores quanto vendedores de carros usados detenham todas as informações acerca do mercado. Isso significa que os consumidores sabem identificar suas próprias preferências em termos de automóveis usados em bom ou mau estado de conservação e sabem identificar o exato estado de

cada automóvel. Significa também que os vendedores procuram fixar o preço dos automóveis em função de seu estado de conservação e sabem identificar quais consumidores se interessam por automóveis em bom e mau estado.

A consequência dessa característica de perfeito conhecimento dos produtos e do mercado é que na prática existirão dois mercados distintos: o mercado de automóveis em bom estado de conservação (ou mercado de carros bons) e o mercado de automóveis em mau estado de conservação (ou mercado de carros ruins).

Suponhamos agora que estejamos diante de uma situação em que os compradores não sejam capazes de diferenciar carros bons de carros ruins. Os vendedores, no entanto, conhecem perfeitamente os carros que estão oferecendo no mercado. Trata-se, portanto, da introdução de informações assimétricas nesses mercados. Sob essas condições, haverá um único mercado onde os consumidores poderão ser representados por uma única curva de demanda e os vendedores poderão ser representados por duas curvas de oferta, como no caso da existência de informações completas.

Na prática, vendedores terão condições de ludibriar consumidores, oferecendo carros em mau estado de conservação, mas cobrando preço de carros em ótimo estado de conservação. Sabendo que essa possibilidade existe, os consumidores estarão dispostos a pagar um preço médio que reflita a probabilidade de adquirirem um carro bom.

No entanto, se mesmo assim os consumidores forem ludibriados, eles tenderão a reduzir o preço pelo qual estão dispostos a comprar carros usados. Como consequência, os vendedores de carros bons deixarão de oferecer seus automóveis, visto que o preço praticado no mercado é muito baixo (não lhes permitiria repor o carro vendido). Diz-se, portanto, que a assimetria de informações entre compradores e vendedores provoca a seleção adversa ao expulsar os melhores automóveis do mercado.

Como então o problema da seleção adversa poderia ser eliminado, ou pelo menos diminuído?

Ora, quando iniciamos nossa análise supusemos a existência de informações perfeitas. Nesse caso tínhamos então dois mercados distintos. Ao suprimirmos a hipótese de informações perfeitas, houve uma “fusão” dos mercados: uma única demanda se confrontava com as ofertas de carros bons e carros ruins. Temos, portanto, de encontrar um mecanismo capaz de novamente separar esses mercados. Esse será o papel desenvolvido pelos sinais de mercado.

No caso específico do mercado de carros usados, poderíamos falar em três tipos de sinais de mercado:

- a) *Procedência*: preferiremos comprar um carro que pertenceu ou foi indicado por um conhecido porque acreditamos ter melhores informações quanto à forma de utilização do carro, como foi feita sua manutenção, etc. Isso nos dará maior confiança na avaliação de se o preço cobrado pelo vendedor está compatível com a qualidade do carro oferecido.
- b) *Reputação*: preferiremos comprar um carro usado de uma revenda que tem a reputação de vender carros revisados e em bom estado de conservação a comprar de pessoas ou empresas desconhecidas, sobre as quais não temos quaisquer informações. Nesse caso estaremos dispostos até mesmo a pagar um preço adicional por conta da confiança que temos de que estamos adquirindo um carro em bom estado geral de conservação.
- c) *Garantia*: preferiremos adquirir um carro usado de quem possa nos oferecer garantias de que, em caso de o veículo apresentar algum problema, teremos o valor pago devolvido ou o defeito sanado. Novamente esse sinal de mercado aumenta a confiança de que adquiriremos um carro em bom estado geral de conservação e, portanto, podemos pagar mais por isso.³

³ Recentemente a garantia tem sido utilizada como sinal de mercado por empresas de locação de automóveis que atuam no mercado brasileiro. Em geral as pessoas não gostam de adquirir carros que pertenceram a locadoras de automóveis porque esses veículos foram dirigidos por muitas pessoas, as quais nem sempre tomaram os devidos cuidados, promovendo, assim, o desgaste acelerado de suas peças. Além disso, esses veículos atingem elevada quilometragem com baixa idade, o que também acelera o desgaste de peças. Como as locadoras de automóveis precisam periodicamente se desfazer desses veículos para ter o capital necessário à

Os sinais de mercado são, então, os instrumentos e/ou mecanismos que permitirão a vendedores ou compradores aumentar o grau de informação da outra parte (compradores ou vendedores), resultando assim em certa “diferenciação de mercado”.

Todavia, a utilização de sinais de mercado nem sempre elimina por completo o problema de assimetria de informações.

Consideremos a situação em que os vendedores de carros usados oferecem garantia aos compradores. Ao se sentirem mais seguros quanto à qualidade dos carros, os compradores poderão utilizar esses carros menos cuidadosamente e, em consequência, fazer com que eles apresentem problemas mecânicos dentro do período de garantia oferecido pelo vendedor. Se isso ocorrer, os vendedores incorrerão em gastos para reparar o veículo, os quais não seriam necessários caso os compradores tivessem sido cuidadosos. É exatamente a essa “falta de cuidado” que leva os vendedores a incorrerem em gastos desnecessários após a venda do veículo que chamamos de risco moral.

Os compradores precisarão, portanto, de incentivos adicionais para ser mais cuidadosos, ou, de outra maneira, precisarão de “desincentivos” para exercer seu direito à garantia, tendendo assim a ser mais zelosos. Esses incentivos têm, portanto, o papel de induzir os agentes econômicos a se comportar de maneira a não se aproveitar oportunisticamente da “segurança” ou do maior nível de informação sobre a transação de que agora dispõem.

Para evitar tal problema, os vendedores podem emitir certificados de garantia que restrinjam ou tornem pouco interessante seu exercício em certas circunstâncias. Por exemplo, a garantia pode estar limitada a certo período de tempo e/ou quilometragem; não cobrir a mão-de-obra necessária aos reparos; não cobrir partes e peças sujeitas ao desgaste natural pelo uso durante seu período de vigência; e só ser honrada caso o novo proprietário promova as trocas de óleo e efetue as revisões recomendadas

renovação da frota, elas têm promovido vendas em que oferecem garantias relativas ao motor e ao câmbio (partes mais caras em caso de problema mecânico) válidas durante certo período de tempo ou quilometragem. Essa mesma estratégia tem sido adotada por algumas revendas de carros usados para se diferenciarem da concorrência.

pelo fabricante. Dessa maneira, os compradores terão incentivos para ser mais zelosos com o carro usado adquirido, ou, de outra maneira, terão desincentivos a exercer a garantia fornecida pelo vendedor.

Passemos agora a analisar o mercado de crédito.

Um dos principais papéis do sistema financeiro é promover a intermediação financeira, ou seja, fazer com que recursos que ficariam ociosos nas mãos de alguns agentes econômicos cheguem às mãos de outros agentes econômicos que, a despeito de não disporem de tais recursos, vislumbram maneiras de aplicá-los em projetos rentáveis.

O mercado de crédito pode, portanto, ser entendido como o mercado no qual agentes superavitários “alugam”, por intermédio de instituições financeiras, recursos a agentes deficitários. Para que esse mercado funcione perfeitamente é necessário que algumas condições sejam satisfeitas, a saber:

- a) devem existir agentes deficitários (tomadores de empréstimos) capazes de saldar compromissos assumidos com as instituições financeiras;
- b) as instituições financeiras devem ser capazes de avaliar corretamente o risco de algum tomador de empréstimos não saldar seus compromissos;
- c) os agentes superavitários (emprestadores) devem saber reconhecer se uma instituição financeira tem ou não a capacidade de identificar “bons tomadores de empréstimos”, isto é, aqueles capazes de saldar os compromissos; e
- d) o custo do empréstimo (taxa de juros) deve refletir o custo de oportunidade de o emprestador abrir mão de seus recursos e o risco de o tomador do empréstimo não os devolver.

O perfeito funcionamento do mercado de crédito implicitamente requer que existam informações completas, pois:

- a) os tomadores de empréstimos devem saber exatamente qual a probabilidade de sucesso no caso da aplicação de recursos que promoverão, de sorte a só tomarem recursos emprestados em caso de serem capazes de pagá-los;

- b) as instituições financeiras também devem ser capazes de avaliar todos os projetos dos tomadores de empréstimos, de tal forma que apenas forneçam recursos àqueles que tenham projetos com boa probabilidade de sucesso; e
- c) os emprestadores precisam conhecer os critérios adotados pelas instituições financeiras para a concessão de crédito a fim de selecionar aquelas que melhor zelarão por seus recursos.

Quais são então as consequências da existência de informações assimétricas para o mercado de crédito?

Analisemos algumas consequências possíveis, inicialmente sob o ponto de vista dos tomadores de empréstimos.

Se uma instituição financeira não for capaz de avaliar se um determinado tomador de empréstimos aplicará os recursos em um projeto rentável o suficiente para que este pague o principal e os respectivos juros e/ou se não conseguir identificar se o tomador de empréstimos dispõe de outras formas de saldar o compromisso, então tomará uma das seguintes atitudes:

- a) elevará o custo do empréstimo por meio da inserção de um prêmio de risco na taxa de juros; ou
- b) não concederá o empréstimo, promovendo o que se pode chamar de racionamento de crédito.

Em ambos os casos, o tomador de empréstimos tenderá a ser expulso do mercado, seja porque o custo do empréstimo torna seu projeto inviável, seja porque não consegue obter crédito, mesmo que se trate de um bom projeto. Há, portanto, uma seleção adversa.

Podemos então dizer que o mercado de crédito brasileiro padece da seleção adversa, pois especialistas comentam que as elevadas taxas de juros e *spread* bancário são consequência do elevado risco de inadimplência por parte dos tomadores de empréstimos e do reduzido tamanho do mercado, dentre outros.

Vejamos agora algumas possíveis consequências partindo do ponto de vista do emprestador.

Suponha que o mercado de crédito esteja em pleno funcionamento. No entanto, uma determinada instituição financeira avaliou mau o risco dos créditos que concedeu. Chegado o momento do pagamento dos valores emprestados, diversos tomadores de empréstimos não saldaram seus compromissos e essa instituição enfrentou problemas de liquidez. Tal informação espalha-se pelo mercado e os depositantes dessa instituição se apressam em promover saques de seus recursos, até que a instituição atinja o estado de insolvência.

Se nada mais ocorresse, haveria a liquidação da instituição em tela, e o mercado de crédito continuaria funcionando sem maiores problemas. Todavia, na presença de informações assimétricas os emprestadores (depositantes dos bancos) podem não saber distinguir se o que houve foi uma falta de liquidez momentânea, se houve insolvência por parte de uma única instituição que avaliou inadequadamente os créditos concedidos, ou se se trata de uma situação de iliquidez permanente e generalizada, que culminará na insolvência de todo o sistema financeiro.

Se todos os depositantes acreditarem tratar-se de uma insolvência do sistema financeiro, ou se os depositantes seguirem o comportamento de “formadores de opinião” numa espécie de “efeito manada” e estes acreditarem na insolvência do sistema, então teremos uma crise sistêmica, ou seja, a insolvência de uma instituição financeira – choque inicial – que se espalha para todo o sistema financeiro por causa das informações incompletas por parte dos depositantes – mecanismo de contágio -, podendo levar à destruição de todo o mercado de crédito – seleção adversa em seu grau máximo.

Ora, mas o mundo real possui informações assimétricas. Como fazer então para que o mercado de crédito continue funcionando nessa situação?

É necessário que se emitam alguns sinais de mercado que dêem segurança aos agentes econômicos envolvidos. Vejamos alguns exemplos desses sinais.

No caso dos tomadores de empréstimos, podemos destacar os seguintes sinais de mercado:

- a) *política de distribuição de lucros e dividendos*: se as empresas promovem distribuições periódicas de seus resultados, sinalizam ao mercado de crédito que dispõem de liquidez e, portanto, poderão saldar empréstimos contraídos, mesmo no caso de insucesso dos projetos financiados;
- b) *prática de divulgação de informações contábeis (balanços) e pareceres de auditoria*: a vigência dessa prática permite que as instituições financeiras promovam análises do risco de crédito, avaliando as possibilidades de recuperar o capital emprestado mesmo em caso de insucesso do projeto para os quais se destinam os recursos;
- c) *classificação de riscos (rating)*: as agências que promovem a classificação de risco das empresas são vistas como importantes sinalizadoras de mercado, já que utilizam sua *expertise* e metodologias consistentes para apontarem aquelas empresas que se encontram mais ou menos sujeitas a problemas de liquidez, sendo, portanto, mais ou menos “merecedoras” de crédito; e
- d) *garantias*: é comum que as instituições financeiras exijam que os tomadores de crédito ofereçam garantias de que poderão saldar os compromissos assumidos, mesmo no caso de insucesso de seus projetos. A esse título podem requerer avais, fianças, hipotecas, etc.

Com respeito aos dois primeiros exemplos de sinais de mercado mencionados, a legislação societária brasileira estabelece as regras de divulgação de informações contábeis, as quais permitem verificar, até mesmo, as políticas de distribuição de rendimentos aos sócios. Quanto à classificação de risco das empresas, trata-se de uma prática ainda não generalizada no mercado brasileiro, mas que se deve expandir em um futuro próximo.⁴ Já com relação às garantias oferecidas pelos tomadores de crédito, trata-se de prática antiga no mercado bancário.

⁴ Por enquanto, a tradição brasileira faz apenas a seleção negativa dos tomadores de crédito. Instituições como o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC), os cartórios de notas, o Serasa, o Cadastro de Cheques sem Fundos e o Cadastro de Inadimplentes (Cadin) identificam pessoas físicas ou jurídicas que não são merecedoras de crédito por, em algum momento, não terem cumprido com suas obrigações para com os cedentes de crédito. A esse respeito, ver PINHEIRO, Armando Castelar e MOURA, Alkimar. *Segmentação e uso de informação nos mercados de crédito brasileiros*. Textos para Discussão nº 88 – Rio de Janeiro, fevereiro de 2001. Disponível em <http://www.bcb.gov.br>.

Há, contudo, um exemplo recente de sinalização por meio de garantias que vale a pena ser mencionado: a concessão de empréstimos a pessoas físicas com consignação em folha de pagamentos.⁵ Essa iniciativa reduz o risco de inadimplência, visto que a instituição financeira tem a renda da pessoa como garantia de pagamento do empréstimo. Dessa maneira ela pode ampliar a base de tomadores de recursos e estes podem dinamizar a economia por meio da compra de bens duráveis, realização de reformas residenciais, de viagens e, até mesmo, dando início a um negócio familiar, contribuindo, em última instância, para a elevação do nível de emprego.⁶

Observe que todos os sinais de mercado anteriormente comentados, ao procurar reduzir o risco de inadimplência, requerem que os tomadores de crédito possuam algum grau de riqueza. Assim sendo, quanto maior a riqueza inicial de um agente econômico, tanto maior deverá ser sua chance de atuar em projetos que possibilitem elevar sua renda e sua riqueza.⁷ É por esse motivo que são de difícil implementação as iniciativas de fornecimento de microcrédito. Faz-se necessário construir esquemas de contratação alternativos que permitam ampliar as garantias oferecidas pelos mutuários. Uma forma interessante pode ser a associação de mutuários, com o oferecimento de garantias coletivas em que a concessão de empréstimo a um mutuário dependerá de outro mutuário ter cumprido suas obrigações.⁸

No caso dos emprestadores, temos os seguintes exemplos de sinais de mercado que podem ser emitidos:

a) *reputação*: a reputação das instituições financeiras, em termos de tradição, solidez e solvência, é um importante sinal para que os

⁵ Esse tipo de empréstimo tem sido concedido principalmente a servidores públicos e a aposentados. Exclui, no entanto, trabalhadores informais, reforçando a seleção adversa sofrida por esses agentes.

⁶ Esperemos que essa iniciativa não seja frustrada pelo superendividamento dos agentes, sem a compatível avaliação de capacidade de pagamento do empréstimo, o que significaria que teríamos trocado a seleção adversa pelo risco moral.

⁷ A esse respeito ver HOFF, Karla. *Distribuição de riquezas, eficiência econômica e incentivos*: uma perspectiva da economia da informação. Universidade de Marylande e Banco Mundial. Disponível em <http://www.nead.org.br>.

⁸ Ibid.

agentes superavitários decidam a quem confiarão a gestão de seus recursos;

- b) *seguro de depósitos*: a existência de seguros de depósitos faz com que os emprestadores se sintam confiantes em manter seus recursos no sistema financeiro, inclusive em situações em que alguma instituição financeira esteja passando por algum período de baixa liquidez, já que há garantias de que ele não perderá seus recursos, mesmo em casos de reveses da instituição depositária; e
- c) *atuação das autoridades monetárias*: se as autoridades monetárias atuarem na regulação prudencial e no monitoramento das instituições financeiras, impedindo a realização de muitas operações de risco elevado, e atuarem como emprestadores de última instância, reduzindo o risco de insolvência das instituições, os agentes econômicos também se sentirão seguros para manter seus recursos no sistema financeiro.

No Brasil temos a presença dos três exemplos de sinais de mercado antes mencionados. Já há algum tempo as principais instituições financeiras brasileiras promovem campanhas publicitárias em que tentam firmar sua imagem de liquidez e segurança no mercado.

Quanto ao seguro de depósitos, em 1989 foi criado o Fundo Garantidor de Créditos (FGC).⁹ Todavia, conforme será comentado mais adiante, não há a cobertura integral dos valores confiados ao sistema financeiro para que se evite o problema do risco moral.

⁹ O Fundo Garantidor de Créditos foi criado pela Resolução nº 1.631/89 do Conselho Monetário Nacional e atualmente é regido pelo Estatuto e Regulamento divulgados por meio da Resolução nº 3.251/04 do Conselho Monetário Nacional. Consiste em uma associação civil sem fins lucrativos, que tem por objeto prestar garantia de créditos contra as instituições associadas em caso de insolvência ou intervenção, liquidação extrajudicial ou falência destas. São oferecidas garantias aos depositantes e aos investidores das instituições associadas que detenham depósitos à vista, em contas correntes ou para investimento, depósitos de poupança, depósitos a prazo com ou sem emissão de certificado, letras de câmbio, letras imobiliárias, letras hipotecárias e letras de crédito imobiliário, sendo garantido um valor de R\$ 20.000,00 referente ao total de créditos de cada pessoa contra a mesma instituição associada, ou contra todas as instituições associadas do mesmo conglomerado financeiro. O custeio das garantias oferecidas é feito, dentre outros, por meio de contribuições mensais de instituições associadas, as quais correspondem a uma proporção de até 0,025% do montante dos saldos das contas objeto da garantia.

No que tange ao papel das autoridades monetárias, o Banco Central do Brasil atua como emprestador de última instância e como regulador, além de monitorar o risco de insolvência das instituições. Com relação ao monitoramento de risco, houve a adesão ao Acordo de Basiléia, o que foi feito por meio da publicação da Resolução nº 2.099/94 do Conselho Monetário Nacional. Essa resolução definiu a exigência de um patrimônio líquido mínimo, o qual é calculado com base na carteira de ativos, que é ponderada por um fator de risco atribuído a cada categoria de ativo. Pretende-se dessa maneira que as instituições tenham liquidez suficiente para garantir seus compromissos, mesmo em casos de perdas em suas operações ativas.

Sempre que forem utilizados sinais como os anteriormente mencionados, estaremos aumentando a segurança percebida por uma das partes, o que poderá levá-la a ser menos criteriosa em suas ações, permitindo que se manifeste o risco moral.

Se as instituições financeiras sempre puderem contar com o auxílio de liquidez das autoridades monetárias, poderão sentir-se seguras em demasia para expandir o crédito oferecido, sem avaliar adequadamente os riscos de inadimplência, aumentando assim sua alavancagem e submetendo os depositantes a riscos desnecessários.

Por outro lado, se os agentes superavitários (depositantes das instituições financeiras) não identificarem a existência de qualquer risco para seu patrimônio – porque estão cobertos por um seguro de depósitos –, poderão não observar qualquer medida de cautela na escolha da instituição que ficará responsável pela gestão de seus recursos, podendo até mesmo escolher instituições que não adotem práticas de mercado adequadas.

Para evitar o risco moral, as autoridades monetárias podem atuar utilizando instrumentos de incentivo como os seguintes:

- a) elevação do custo do auxílio de liquidez, incentivando as instituições financeiras a manter reservas próprias em volume suficiente ao cumprimento de suas obrigações para com os depositantes e o mercado, mesmo que os tomadores de crédito venham a tornar-se inadimplentes;

b) limitar a cobertura do seguro de depósitos, de tal forma que os recursos dos pequenos depositantes estejam integralmente protegidos, mas os dos grandes não estejam protegidos em sua totalidade.

É exatamente com a finalidade de evitar o risco moral que no Brasil o Fundo Garantidor de Crédito (FGC) assegura a cobertura (restituição) de R\$ 20.000,00 por depositante ou investidor nas contas e/ou aplicações garantidas. Há, porém, modalidades de aplicações financeiras que não estão garantidas pelo FGC, posto que sua remuneração já recompensa o risco assumido pelo investidor. Se os depositantes decidiram por determinada aplicação financeira é porque estão dispostos a correr o risco a ela associado, não havendo, pois, a cobertura por um seguro que visa a manter a credibilidade do sistema financeiro.

4 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES FISCO – CONTRIBUINTE

Será que a assimetria de informações está presente no dia a dia da RFB?

A resposta a essa indagação é claramente afirmativa. Há diversos aspectos da atuação da RFB que se defrontam com diferenças de informação entre a administração tributária e o contribuinte. A seguir procuraremos exemplificar tais situações e suas consequências.

Já nas definições da missão, das finalidades e dos objetivos do planejamento estratégico da RFB, encontramos a presença do problema relativo à relação agente – principal.

A RFB é um órgão diretamente subordinado ao Ministério da Fazenda. Integra, portanto, a administração pública federal direta. Ao atuar subsidiando a formulação, implementando e acompanhando a execução da política tributária, reveste-se do papel de agente que atua em nome da sociedade (principal) no processo de captação de recursos (arrecadação) destinados a sustentar as atividades do Estado.

Como a atividade fiscal é vinculada, isto é, deve ser exercida nos limites e nos ditames legais, a alteração de seus rumos não é proces-

so fácil e rápido. Em outras palavras, a política tributária é concebida para implementação a longo prazo, e por esse motivo pode, em alguns momentos, se distanciar dos interesses sociais.

Exemplificando: nos últimos anos a política tributária procurou elevar a arrecadação para que se cumprissem elevadas metas de superávit primário e, com isso, fosse possível combater a inflação por meio de políticas fiscais e monetárias austeras. Recentemente, no entanto, a sociedade tem clamado pela redução da carga tributária, o que requer a revisão da política tributária adotada. Houve, pois, um descolamento entre os objetivos do principal e os do agente. Para que interesses voltem a convergir, será necessário redirecionar a política tributária, promovendo até mesmo alterações na legislação tributária com redução de alíquotas dos tributos.

Ainda que os interesses da sociedade e da administração tributária sejam convergentes, afastando o problema da relação agente – principal, a assimetria de informações pode afetar a eficiência da RFB.

De forma bastante genérica, a tributação incide sobre relações econômicas que geram ou afetam o patrimônio, a renda ou a circulação de bens e serviços. Evidentemente os agentes econômicos conhecem muito melhor que o Fisco as operações que realizam. Sabem o quanto e o que vendem, para quem efetuam as vendas, se estas geram lucro e como esse lucro é aplicado (elevando a circulação de bens ou serviços, ou elevando o patrimônio acumulado). Já a administração tributária se utiliza do poder de criação de obrigações acessórias para exigir que lhe sejam entregues demonstrativos e/ou declarações que espelhem as relações econômicas sujeitas a tributação.

Pois bem, tudo parece perfeito, pois embora existam diferenças de informação, a administração tributária adotou instrumentos capazes de recompor o grau de informação de que necessita. No entanto, aqui surgem novos problemas, a saber:

- a) *Informações inexatas*: há contribuintes que cumprem suas obrigações acessórias, mas prestam informações que, embora com consistência interna (tributo apurado igual a tributo pago), não refletem suas transações econômicas. Esses contribuintes pretendem estar inseridos no

sistema tributário, mas distantes da possibilidade de serem submetidos a procedimentos fiscais.

- b) *Omissão*: há diversos contribuintes que não cumprem as obrigações acessórias, e, dessa maneira sentem-se seguros de que a administração tributária não os alcançará para exigir os tributos devidos. Pretendem, portanto, ficar à margem do sistema tributário.

Em ambos os casos, há a aposta de que a administração tributária não conseguirá obter melhores informações e não terá condições de dar tratamento adequado nem mesmo às informações que recebeu, verificando a veracidade destas.

De fato, a RFB tem dificuldades em monitorar de maneira integral todas as informações que recebe. Promove a verificação eletrônica de todas as declarações entregues pelos contribuintes, checando sua consistência interna e selecionando para procedimentos posteriores apenas aquelas que apresentam “fraturas expostas”.

Ao agir dessa maneira, incorre em seleção adversa: seleciona para procedimentos fiscais apenas aqueles contribuintes que não foram cuidadosos no preenchimento de suas declarações, em detrimento daqueles que conseguiram estabelecer uma consistência interna e, até mesmo, daqueles que nenhuma informação prestaram ao Fisco.

Visando a melhorar seus critérios de seleção de contribuintes sujeitos a procedimentos fiscais, a RFB a cada ano cria novos critérios de malha, isto é, define parâmetros e procedimentos eletrônicos para sua checagem, de sorte que sejam identificadas inconsistências ou prestação de informações falsas nas declarações. A existência dessas malhas (não seus critérios) acabam se tornando de conhecimento do público externo, numa espécie de sinalização de mercado de que a RFB atua com os mais modernos instrumentos disponíveis para coibir a evasão fiscal.

A adoção desse padrão de comportamento da RFB por anos seguidos faz com que os contribuintes aumentem seu grau de aprendizagem quanto ao risco de se omitirem na entrega de declarações e, no caso da entrega, quais devem ser os principais itens de consistência a serem observados. Temos então um problema de risco moral: os contribuintes

sentem-se cada vez mais seguros de que não necessitam prestar informações ao Fisco, ou que basta prestar informações com determinado grau de consistência interna, sem que necessariamente espelhem sua realidade econômica.

Pelo já exposto, conclui-se que embora a RFB obtenha êxito em suas ações de cobrança e fiscalização, está distante de atingir uma situação eficiente, pois padece da assimetria de informações, já que se vale fundamentalmente de informações prestadas pelos próprios contribuintes.

Outra manifestação da mesma natureza de problemas pode ser encontrada no recém-definido programa de acompanhamento dos contribuintes de maior potencial econômico-tributário. Espera-se que os contribuintes sujeitos a esse acompanhamento sejam monitorados de maneira integral e com grande agilidade, já que as ações de cobrança e fiscalização ocorrem com alguma defasagem no tempo.

No entanto, também nesse programa reproduz-se o padrão de seleção baseado em informações entregues pelos contribuintes ao Fisco. Há, portanto, os mesmos problemas de seleção adversa anteriormente comentados. Agrava ainda mais o problema da seleção adversa o fato de que um dos critérios de seleção é a importância relativa desses contribuintes para o total da arrecadação federal. Selecionam-se assim os sujeitos passivos que mais contribuem para o bolo tributário, em detrimento daqueles que nada contribuem, seja por inadimplência, seja por sonegação.

Ainda com respeito ao programa de acompanhamento dos contribuintes de maior potencial econômico-tributário, há dois aspectos que fazem surgir o problema de risco moral:

- a) Como se espera grande agilidade no trabalho de recuperação de receitas não pagas pelos contribuintes sujeitos ao acompanhamento, seu monitoramento tem sido feito no mês imediatamente seguinte àquele em que se espera a ocorrência de pagamentos. Como de maneira geral ainda não se dispõe de declarações que permitam checar se os pagamentos estão compatíveis com o tributo devido, tem-se adotado a prática de entrar em contato com o contribuinte para solicitar esclarecimentos em caso de suspeita de insuficiência

de pagamentos. Novamente o contribuinte é quem fornece a informação que será acolhida pela RFB. Repetido esse procedimento inúmeras vezes, o contribuinte sentir-se-á seguro de que todas as informações que venha a oferecer serão prontamente aceitas pela RFB e ele não estará sujeito a outros procedimentos fiscais. O risco moral está presente.

- b) Para que se possa assegurar que os contribuintes não serão vítimas de falsos contatos da RFB e que se sintam compromissados a fornecer informações idôneas, foi definido que os contribuintes sujeitos a essa modalidade de acompanhamento seriam informados do fato por meio de uma correspondência formal, na qual se estabeleceria um canal de comunicação fixo entre Fisco e contribuinte. Como consequência lógica, todos os contribuintes que não receberem tal correspondência ficaram cientes de que não estão sujeitos ao acompanhamento e, portanto, o risco de serem submetidos a algum procedimento fiscal, se existir, estará defasado no tempo. Passam, então, a se sentir seguros de que as informações que venham a fornecer ao Fisco terão grande probabilidade de ser aceitas como verdadeiras, mesmo que não espelhem suas relações econômicas.

Até mesmo as alterações introduzidas em 2005 na DCTF reforçam os problemas de seleção adversa e risco moral. O problema de seleção adversa existe porque cerca de 10 mil contribuintes com maior faturamento e débitos declarados (em declarações entregues em exercícios anteriores) ficaram obrigados a entregar mensalmente a DCTF, enquanto os demais contribuintes ficaram obrigados a entregá-la semestralmente. Já o risco moral surge porque os contribuintes percebem que na medida em que existem diferentes regimes de entregas de declaração, também existirão diferentes critérios de seleção para procedimentos fiscais e, assim, aqueles que estiverem obrigados a prestar informações com menor frequência estarão mais seguros de que não sofrerão procedimentos fiscais. Os contribuintes terão, portanto, incentivos para migrar para a categoria de obrigados à entrega da DCTF semestral pela cisão de empresas, por exemplo.

Também na área aduaneira, encontra-se a manifestação dos problemas de seleção adversa e risco moral. Já há algum tempo que se

adotam os conceitos de canais para selecionar as mercadorias que serão submetidas à conferência por parte da administração aduaneira. Esse procedimento foi adotado porque se fazia necessário promover vistorias por amostragem, já que a administração tributária reconhece suas limitações em termos de recursos materiais e humanos para vistoriar todas as mercadorias que entram em território nacional. Como a seleção dos canais é fundamentalmente aleatória, pode-se promover uma seleção adversa, isto é, é possível selecionar para vistoria a importação de um contribuinte que tenha prestado corretamente as informações em sua declaração de importação, enquanto se libera, sem qualquer conferência, as mercadorias importadas por um contribuinte que falseou sua declaração de importação.

Um aperfeiçoamento desse procedimento foi a adoção da chamada Linha Azul. Mediante a avaliação de certos critérios em termos de volume de exportações e importações e em termos de respeito à legislação aduaneira, alguns contribuintes conquistaram o direito de promover o desembaraço das mercadorias por eles importadas por intermédio da Linha Azul. Isso significa que, para agilizar os procedimentos de importação, essas mercadorias poderiam ser deslocadas para locais determinados logo após sua descarga, sendo, naquele momento, dispensadas da conferência, estando, entretanto, sujeitas a posterior vistoria.

Dessa maneira, sinalizou-se aos importadores que os melhores cumpridores das obrigações tributárias teriam o direito de agilizar os procedimentos de desembaraço aduaneiro. No entanto, à semelhança da assimetria de informações comentada nos casos dos mercados de automóveis usados e de crédito, a utilização de um sinal de mercado abre a possibilidade de surgimento do problema do risco moral. Os contribuintes com direito a utilização da Linha Azul podem agora se sentir seguros de que sempre terão suas mercadorias desembaraçadas pelas autoridades aduaneiras sem qualquer conferência, de tal forma que se sintam estimulados a importar mercadorias diferentes daquelas declaradas ao Fisco, sonegando assim os tributos devidos.

Como se vê, as atividades de monitoramento exercidas pela RFB para fins de cobrança e fiscalização de tributos estão imersas em um

ambiente em que há assimetria de informações. Essa assimetria de informações se manifesta em todas as suas modalidades, a saber:

- a) *O problema da relação agente-principal*: a RFB é o agente que subsidia a formulação, implementa e acompanha a política tributária em nome do principal da relação – a sociedade. Todavia, como sua atividade é legalmente vinculada, não tem agilidade e liberdade suficiente para acompanhar alterações nas preferências sociais.
- b) *A seleção adversa*: como a RFB não dispõe do mesmo grau de informação dos contribuintes quanto às relações econômicas que eles mantêm, procura melhorar seu grau de informação por meio da exigência, com o devido respaldo legal, do cumprimento de obrigações acessórias, como o preenchimento de declarações. Utiliza, então, essas informações para promover a seleção de contribuintes para cobrança, acompanhamento ou adoção de procedimentos de fiscalização. Essa seleção, no entanto, pode estar viesada, visto que não considera os contribuintes omissos e que as informações prestadas nas declarações podem não refletir fielmente as relações econômicas dos contribuintes.
- c) *O risco moral*: as práticas de seleção de contribuintes adotadas pela RFB são aprendidas por estes com o passar do tempo. Dessa forma, esses contribuintes vão desenvolvendo maneiras de se tornar imunes à seleção, passando assim a se sentir seguros para omitir informações ou prestar informações imprecisas e, como consequência, reduzir seus dispêndios com o pagamento de tributos.

É inequívoco, portanto, que se por um lado a RFB é considerada eficaz em termos da arrecadação tributária que consegue gerar, por outro pode ser considerada pouco eficiente, visto que faz concentrar essa arrecadação em uma base de contribuintes relativamente pequena, dispondo de elementos limitados para aferir se os valores recolhidos são compatíveis com o potencial dos agentes passivos.

A próxima seção procura apresentar sugestões capazes de reduzir o problema da assimetria de informações e, dessa maneira, melhorar a eficiência da Receita Federal do Brasil.

5 MEDIDAS PARA REDUZIR A ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES NA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Com base na análise dos mercados de automóveis usados e de crédito, sabemos que a presença de informações assimétricas passa pela adoção de medidas que visem a:

- a) aumentar o grau de informação das partes, de tal forma que se reverta a tendência à expulsão de certos participantes do mercado, ou, utilizando a linguagem da administração tributária, de tal forma que se amplie a base de contribuintes, ou em outras palavras, que não existam contribuintes à margem do sistema tributário; e
- b) promover incentivos para que os participantes do mercado não se valham do fato de que dispõem de maior grau de informações que outros agentes econômicos para impor custos desnecessários a estes últimos, ou, utilizando a linguagem da administração tributária, promover incentivos para que os contribuintes sejam corretos cumpridores das obrigações tributárias, sejam elas principais ou acessórias.

Além disso, é necessário que se adote algum mecanismo para que haja a convergência de interesses entre a Receita Federal do Brasil (agente) e a sociedade (principal) no que diz respeito à condução da política tributária.

Mas como isso poderia ser feito?

No caso do problema da relação agente – principal poderiam ser adotadas medidas como estas:

- a) criação de um Conselho de Política Tributária; e
- b) definição de mandato para o Secretário da Receita Federal do Brasil.

Um Conselho de Política Tributária poderia ser criado como órgão de assessoramento ao Ministro da Fazenda e externo à RFB, sendo composto por integrantes de diversas origens, tais como a própria RFB, os setores produtivos, outros ministérios e representantes trabalhistas. Seus membros poderiam ser eleitos para mandatos bienais a se iniciarem no segundo e no quarto ano dos mandatos presidenciais, com direito ao exercício de no máximo dois mandatos consecutivos. Sua

função seria delinear os contornos da política tributária em termos do maior ou de menor gravame sobre determinados ramos de atividades, bens e serviços e itens patrimoniais, propiciando assim maior representatividade social e afinidade com a administração central do país às decisões adotadas.

O Secretário da Receita Federal do Brasil poderia ser indicado para mandatos de quatro anos a se iniciarem no segundo ano de cada mandato presidencial, podendo ser reconduzido para mais um mandato. Tal procedimento garantiria a continuidade da política tributária ao longo de todo o mandato presidencial, bem como sua afinidade com a administração central do país eleita como resposta às aspirações sociais.

No caso da seleção adversa, poderiam ser adotadas as seguintes medidas:

- a) trazer para dentro da RFB informações oriundas de outras fontes que não os contribuintes;
- b) promover a seleção de contribuintes para cobrança ou procedimentos fiscais com base em critérios múltiplos;
- c) evitar a divulgação dos critérios de seleção de contribuintes;
- d) evitar a divulgação de programas especiais; e
- e) implantar sistemas de gerenciamento de risco.

No que diz respeito à utilização de outras fontes de informação que não os contribuintes, a RFB vem procurando estabelecer convênios com outras administrações tributárias, bem como com outros órgãos que possam enriquecer suas bases de dados para cruzamento de informações. Evidentemente um fator que facilitaria esse intento seria a busca da convergência entre as legislações fiscal e societária. Dessa maneira os balanços e as demonstrações financeiras preparados pelas empresas e divulgados pela imprensa poderiam ser diretamente utilizados como fontes de dados.

A utilização de critérios múltiplos para a seleção de contribuintes tenderia a retirar seu viés anteriormente comentado. Poderia-se combinar, por exemplo, além dos já tradicionais critérios de maiores pagantes,

maiores valores de faturamento e débitos declarados, maiores devedores, maiores movimentações financeiras e contribuintes selecionados pelas diversas malhas eletrônicas, alguns outros critérios como segue:

- a) contribuintes não submetidos a programas de cobrança e/ou fiscalização nos últimos três anos;
- b) contribuintes com mais de duas alterações cadastrais no último ano;
- c) contribuintes omissos na entrega de declarações no último exercício;
- d) contribuintes que participaram de operações de sucessão no último semestre;
- e) contribuintes que realizaram de uma a três importações nos últimos dois anos; e
- f) contribuintes que possuam imóveis e/ou veículos e se tenham declarado isentos ou sem movimento no último exercício.

Na verdade, esses critérios não pretendem ser exaustivos. Nossa intenção é mostrar que eles podem e devem ser combinados e/ou complementados, inclusive com a utilização de outras fontes de dados, conforme as necessidades da instituição e sua capacidade para levar a cabo os programas de cobrança e fiscalização. O importante a ser observado é que os critérios de seleção devem variar ao longo do tempo e ser frequentemente renovados, impedindo que os contribuintes venham a aprendê-los, evitando assim, o surgimento do risco moral.

No mesmo sentido, evitar-se a divulgação dos critérios de seleção e da realização de programas especiais dificulta o processo de aprendizagem por parte dos contribuintes, impedindo assim que eles se tornem seguros quanto às práticas de omissão e/ou sonegação que podem adotar. Evidentemente, a não-divulgação de critérios de seleção de contribuintes e da realização de programas especiais não dispensa sua documentação em âmbito interno à RFB, visto que é imprescindível preservar a impessoalidade da administração tributária.

De maneira complementar, a RFB deve buscar a implementação de sistemas de gerenciamento de risco que visem a controlar as práticas adotadas por cada contribuinte. Consiste fundamentalmente

em registrar os principais erros cometidos pelos contribuintes, bem como suas práticas quanto ao pagamento de tributos e cumprimento de obrigações acessórias para, com base nesse registro, promover um processo de aprendizagem, à semelhança do que faz o contribuinte quando toma conhecimento dos critérios adotados pela RFB. Esse gerenciamento de risco poderá a médio prazo, oferecer novos critérios de seleção de contribuintes ou auxiliar na definição de novos programas especiais.

No que tange ao problema do risco moral, o legislador já adotou uma medida que visa a incentivar o contribuinte a bem cumprir suas obrigações tributárias: criou, por meio do art. 38 da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, o bônus de adimplência fiscal nos seguintes termos:

Art. 38. Fica instituído, em relação aos tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal, bônus de adimplência fiscal, aplicável às pessoas jurídicas submetidas ao regime de tributação com base no lucro real ou presumido.

§ 1º O bônus referido no caput:

I – corresponde a 1% (um por cento) da base de cálculo da CSLL determinada segundo as normas estabelecidas para as pessoas jurídicas submetidas ao regime de apuração com base no lucro presumido;

II – será calculado em relação à base de cálculo referida no inciso I, relativamente ao ano-calendário em que permitido seu aproveitamento.

§ 2º Na hipótese de período de apuração trimestral, o bônus será calculado em relação aos 4 (quatro) trimestres do ano-calendário e poderá ser deduzido da CSLL devida correspondente ao último trimestre.

§ 3º Não fará jus ao bônus a pessoa jurídica que, nos últimos 5 (cinco) anos-calendário, se enquadre em qualquer das

seguintes hipóteses, em relação a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal:

I – lançamento de ofício;

II – débitos com exigibilidade suspensa;

III – inscrição em dívida ativa;

IV – recolhimentos ou pagamentos em atraso;

V – falta ou atraso no cumprimento de obrigação acessória.

§ 4º Na hipótese de decisão definitiva, na esfera administrativa ou judicial, que implique desoneração integral da pessoa jurídica, as restrições referidas nos incisos I e II do § 3º serão desconsideradas desde a origem.

§ 5º O período de 5 (cinco) anos-calendário será computado por ano completo, inclusive aquele em relação ao qual dar-se-á o aproveitamento do bônus.

§ 6º A dedução do bônus dar-se-á em relação à CSLL devida no ano-calendário.

§ 7º A parcela do bônus que não puder ser aproveitada em determinado período poderá sê-lo em períodos posteriores, vedado o ressarcimento ou a compensação distinta da referida neste artigo.

§ 8º A utilização indevida do bônus instituído por este artigo implica a imposição da multa de que trata o inciso II do art. 44 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, sem prejuízo do disposto em seu § 2º.

§ 9º O bônus será registrado na contabilidade da pessoa jurídica beneficiária:

I – na aquisição do direito, a débito de conta de Ativo Circulante e a crédito de Lucro ou Prejuízos Acumulados;

II – na utilização, a débito da provisão para pagamento da CSLL e a crédito da conta de Ativo Circulante referida no inciso I.

§ 10º A Secretaria da Receita Federal estabelecerá as normas necessárias à aplicação deste artigo.

Esta iniciativa poderia ser ampliada por meio da criação de um Certificado de Bom Contribuinte. Esse documento seria obtido pelos contribuintes que desejassem mostrar ao mercado que são bons cumpridores de suas obrigações, em particular das obrigações tributárias.

Sua concessão seria feita, mediante requerimento, aos contribuintes que, de acordo com o parágrafo 3º do art. 38 da Lei nº 10.637/02, satisfizessem as condições para obter o bônus de adimplência fiscal e que voluntariamente se submetessem a uma fiscalização de todos os tributos administrados pela RFB nos últimos cinco anos. Tal certificado seria semelhante ao ISO e teria validade temporária, sendo necessário revalidá-lo em períodos de, por exemplo, seis anos.

A obtenção do certificado pelos contribuintes poderia oferecer as seguintes vantagens:

- a) permissão para utilização da Linha Azul em procedimentos de importação e exportação;
- b) obtenção de Certidão Negativa com validade estendida;
- c) atendimento preferencial na RFB;
- d) concessão de prazos dilatados para o pagamento de tributos; e
- e) inserção em um cadastro especial de bons contribuintes disponível para consulta pública.

Este último benefício poderia se tornar de particular interesse para os contribuintes, na medida em que outras entidades adotassem esse sinal de mercado para também lhes conceder algum benefício. A título de exemplo, podemos citar iniciativas que poderiam ser adotadas de forma complementar pela administração pública federal:

- a) prévia habilitação no cadastro de fornecedores do governo federal;
- b) prévia habilitação para participação em licitações em âmbito federal; e
- c) preferência na liberação de linhas de crédito do BNDES, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal.

Evidentemente, benefícios também poderiam vir a ser concedidos por outras esferas de governo e pelo mercado privado. No entanto, tais definições fogem em muito da alçada da RFB e, portanto, não serão aqui abordadas.

Em síntese, a criação de um Conselho de Política Tributária e a definição de mandato para o Secretário da Receita Federal do Brasil tendem a fazer convergir os interesses de agente e principal; a reformulação de critérios de seleção de contribuintes, sua não-divulgação e a implementação do monitoramento de risco tendem a trazer todos os contribuintes para a base tributária, aumentando o risco fiscal e dificultando sua aprendizagem para o surgimento do risco moral; e a criação do Certificado de Bom Contribuinte tende a oferecer incentivos para que os contribuintes se tornem bons cumpridores das obrigações tributárias.

A adoção dessas medidas deve melhorar a eficiência da administração tributária, com provável incremento de arrecadação e melhor emprego dos recursos materiais e humanos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, procuramos demonstrar que a Receita Federal do Brasil enfrenta em seu dia a dia os problemas gerados pela presença de informações assimétricas entre Fisco e contribuinte. Isso ocorre fundamentalmente porque os contribuintes têm maior conhecimento quanto às suas relações econômicas (as quais servem de base para a tributação) que a própria administração tributária e porque eles são capazes de aprender o comportamento da RFB quanto à seleção de contribuintes para cobrança e/ou adoção de procedimentos de fiscalização, sendo assim capazes de reduzir o risco fiscal. Adicionalmente, mostramos que a RFB também convive com o problema agente – prin-

principal, na medida em que subsidia a formulação e implementa e acompanha a política tributária em nome da sociedade, podendo, contudo, em alguns momentos se distanciar dos interesses sociais.

Reconhecidos os problemas da relação agente – principal por força da provável falta de convergência de interesses, da seleção adversa que permite que alguns contribuintes se mantenham à margem do sistema tributário, e do risco moral, que permite aos contribuintes sertir-se seguros em demasia de que não serão submetidos a procedimentos fiscais, valemo-nos da experiência obtida por meio da análise dos efeitos da existência de informações assimétricas nos mercados de automóveis usados e de crédito e procuramos apresentar mecanismos que venham a reduzir esses problemas.

Como principais mecanismos recomendados destacamos:

- a) a criação de um Conselho de Política Tributária;
- b) a definição de mandato para o Secretário da Receita Federal do Brasil;
- c) alterações dos critérios de seleção de contribuintes;
- d) alterações quanto à divulgação de critérios de seleção de contribuintes e de realização de programas especiais; e
- e) criação do Certificado de Bom Contribuinte.

As duas primeiras recomendações visam a promover a convergência entre interesses da administração tributária e da sociedade. As duas recomendações seguintes objetivam impedir que contribuintes fiquem à margem do sistema tributário e dificultar seu processo de aprendizagem com vistas a burlar as regras tributárias. Por fim, a quinta recomendação pretende criar incentivos para que os contribuintes se tornem bons cumpridores das obrigações tributárias.

Creemos que com a adoção dessas medidas a RFB aumentará sua eficiência na administração tributária, sendo assim capaz de melhor cumprir seus objetivos apresentados na segunda seção deste trabalho e, em última instância, tornando-se capaz de alcançar sua visão de futuro:

[...] ser reconhecida pela sociedade como uma organização justa na aplicação da legislação tributária, com excelência e uniformidade na prestação de serviços ao cidadão, com autonomia na gestão de seus recursos, sendo respeitada pela integridade, transparência e ausência de influências político-partidárias.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, Michel. *Lidando com o Risco Sistêmico*. Fórum Social Mundial 2001. Artigo publicado em Economia e Sociedade, Campinas, Unicamp. Instituto de Economia, nº. 11, dez. 1998.

CÂNDIDO Jr., José Oswaldo e MATOS FILHO, José Coelho. *Poupança Privada e Sistema Financeiro: Possibilidades e Limitações*. Texto para Discussão nº. 488. Brasília. Ipea. Junho de 1997. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>

COPAV/CORAT. *Conheça o Programa de Trabalho SRF 2003/04* – Brasília – out/04

DATZ, Marcelo Davi Xavier da Silveira. *Risco Sistêmico e Regulação Bancária no Brasil*. Fundação Getúlio Vargas – Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE). Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro. 2002. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/revista.html>

Enciclopedia Barsa. vol. 6. 1981.

FADUL, Élvia M. Cavalcanti. *Regulação de Serviços Públicos num Contexto de Reforma do Estado e Privatização no Brasil: Impactos no Setor de Energia Elétrica*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponível em <http://www.fea.usp.br>

GOMES, Marcelo Barros. *O Controle Externo de Agências Reguladoras no Brasil em Perspectiva Comparativa : Lições, Eventos Recentes e Desafios Futuros*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. p. 28-31. Panamá. Oct. 2003.

HOFF, Karla. *Distribuição de Riquezas, Eficiência Econômica e Incentivos: Uma Perspectiva da Economia da Informação*. Universidade de Maryland e Banco Mundial. Disponível em <http://www.nead.org.br>

<http://enap.gov.br>

<http://www.epge.fgv.br>

<http://www.ie.ufrj.br>

<http://www.ipea.gov.br>

Lei 10.637, de 2002.

LENGRUBER, Andréia. *La Finalidade de la Tributación y su Difusión en la Sociedad* – Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT – 39ª. Asamblea General – Buenos Aires, abril, 2005

LUNDBERG, Eduardo. *Política Monetária e Supervisão do Sistema Financeiro Nacional no Banco Central do Brasil*. Trabalhos para Discussão nº. 2. p. 1 – 27. Departamento de Estudos e Pesquisas (Depep) – Banco Central do Brasil . Brasília. Julho/2000. Disponível em <http://www.bcb.gov.br>

PEREIRA, Carlos. *O Marco Regulatório no Setor de Saúde Suplementar: Contextualização e Perspectivas*. Projeto de Cooperação Técnica Internacional 914 BRA 1078 Formulação de Políticas Públicas para o Setor de Saúde Suplementar no Brasil. Disponível em <http://www.ans.gov.br>

PINDYCK, Robert S. ; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. 5ª ed., São Paulo: Prentice Hall, 2002.

PINHEIRO, Armando Castelar e MOURA, Alkimar. *Segmentação e Uso de Informação nos Mercados de Crédito Brasileiros*. Textos para Discussão nº. 88. Rio de Janeiro, Fevereiro/2001. Disponível em <http://www.bcb.gov.br>

Portaria SRF nº 1.150, de 03 de outubro de 2002

Portaria SRF nº 1.548, de 30 de dezembro de 2004

Portaria SRF nº 1.720, de 17 de dezembro de 2003

STUDART, Rogério. *Estado, Mercados e o Financiamento do Desenvolvimento: Algumas Considerações*. CEPAL, Naciones Unidas, Division de Desarrollo Economico.

TONETO JR., Rudinei e GREMAUD, Amaury Patrick. *O Crédito e o Financiamento Rural: Recomendações de Desenho e Gestão a partir da Experiência Mundial*.

VARIAN, Hal R. *Microeconomia – Princípios Básicos*. 6ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.



Gerenciamento de riscos

2º Lugar

MARCUS VINICIUS VIDAL PONTE

GERENCIAMENTO DE RISCOS

RESUMO

1 OBJETIVOS BÁSICOS

Discutir a abordagem do gerenciamento de riscos, tendência atual de modernas administrações tributárias, para subsidiar o processo de decisão no nível estratégico e operacional na Receita Federal do Brasil (RFB).

2 METODOLOGIA UTILIZADA

1. Análise da norma conjunta australiana-neozelandesa AS/NZS 4.360, referência internacional na implementação do processo de gerenciamento de riscos, empregada desde 1995 pela administração pública de diversos países, em projetos governamentais, por empresas de atuação global e na gestão corporativa.
2. Revisão e análise das principais discussões, em fóruns internacionais, referente à aplicação do processo de gerenciamento de riscos na administração tributária, em especial por alguns países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

3 ADEQUAÇÃO DO TRABALHO AOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

3.1 *Relação custo versus benefícios*

Os custos relativos ao processo abordado na monografia estão relacionados:

1. à difusão da cultura de gerenciamento de riscos na Receita Federal do Brasil;
2. ao treinamento de pessoal para aquisição das competências necessárias para assumir responsabilidades e conduzir o processo de gerenciamento de riscos; e
3. à implementação da função gerenciamento de riscos na RFB, cuja orientação no nível estratégico poderia ser centralizada nos Órgãos Centrais. Em parte, já iniciada com a criação da Coordenação de Gerenciamento de Riscos (Cogec).

Os benefícios esperados com a implantação do processo referem-se:

1. à possibilidade de se criar uma base para o planejamento estratégico;
2. à otimização de recursos empregados pela Receita Federal do Brasil para cumprir sua missão, a partir dos resultados do processo de gerenciamento de riscos, minimizando perdas de natureza diversa na administração tributária;
3. possibilidade de expressiva diminuição de perdas na arrecadação, a partir da adequada combinação de ações, definidas a partir da etapa de tratamento dos riscos; e
4. aumento da percepção da autoridade tributária como um competente gestor de matérias sob sua responsabilidade.

3.2 *Aumento de produtividade*

1. O aumento da produtividade dá-se pela racionalização do emprego de recursos, a partir de um método sistemático baseado na exposição aos riscos.

2. Possibilidade de revisão de procedimentos e processos, e mesmo de legislação, a partir do gerenciamento de riscos associados a contenciosos. Os riscos mais expressivos são identificados e avaliados, baseado no contraditório apresentado pelos contribuintes, até que o tratamento apropriado seja dado, resultando em ações corretivas e preventivas de casos futuros e em andamento.
3. Emprego de estratégias integradas para alcançar os objetivos da Receita Federal do Brasil, definidas a partir da exposição aos riscos.
4. O tratamento dos riscos permite promover mudanças relacionadas aos procedimentos de fiscalização e cobrança, aos procedimentos internos, à qualidade dos sistemas que tratam as informações da RFB e ao nível de serviço a ser oferecido aos contribuintes.

3.3 Viabilidade de implementação

O processo discutido na presente monografia tem sido empregado amplamente, com sucesso, em aplicações de natureza diversa, inclusive pela administração tributária de alguns países membros da OCDE.

O processo envolve a criação de infraestrutura e cultura adequadas, com aplicação de método sistemático, a fim de permitir que as decisões sejam tomadas mediante o conhecimento dos riscos associados às atividades do Fisco. Com a recente criação da Cogec, a Receita Federal do Brasil deu o primeiro passo para a implementação efetiva do processo do gerenciamento de riscos no nível estratégico e operacional.

3.4 Valorização do servidor

O processo de gerenciamento de riscos estimula a identificação das causas-raiz que originam os riscos ao cumprimento da missão do Fisco. Os servidores passam a compreender melhor a estrutura e o contexto em que as decisões são tomadas, desenvolvendo uma atitude pró-ativa na identificação de novos riscos e de antecipação. A administração tributária passa a lançar mão de um processo sistemático para

a tomada de decisão, agregando valor ao trabalho desenvolvido por seus servidores.

3.5 Melhoria da qualidade do serviço prestado

A presente monografia está vinculada aos objetivos gerais estabelecidos pela RFB, tais como, otimizar o controle e a cobrança do crédito tributário, aprimorar a qualidade e a produtividade do trabalho fiscal e aumentar a eficácia do controle aduaneiro.

O gerenciamento de riscos apóia o processo de tomada de decisão da administração tributária, visando alcançar o equilíbrio entre a atuação como prestadora de serviços à sociedade e como autoridade constituída para impor e fiscalizar o cumprimento da legislação.

3.6 Promoção da justiça fiscal e social dos tributos

O processo possibilita o desenvolvimento de uma visão integrada das atividades desempenhadas pela administração tributária. A questão central é identificar os principais riscos incorridos pela administração, a quais contribuintes estão relacionados e qual o modo mais eficaz de tratá-los, a fim de que a RFB cumpra sua missão. Desse modo, espera-se que seja possível aplicar a legislação de modo mais efetivo e eficaz, tarefa central para desenvolver a confiança da sociedade no sistema tributário e no Fisco.

Principais conclusões:

1. O ambiente de incertezas associado ao sistema tributário impõe a necessidade de uma abordagem de gerenciamento de riscos, de modo a enfrentar as ameaças antepostas ao Fisco.
2. O processo de gerenciamento de riscos contribui para o incremento do entendimento, de forma integrada, das atividades desenvolvidas pela administração tributária, possibilitando o emprego eficaz de seus recursos.

3. A metodologia discutida contribui para ampliar de forma justa a arrecadação e incrementar a percepção de confiança dos contribuintes no sistema tributário.
4. O processo de gerenciamento de riscos induz as equipes a pensarem nos controles e sistemas capazes de prevenir, detectar ou diminuir a probabilidade e as consequências de eventos indesejados.
5. As práticas e ferramentas empregadas por modernas administrações tributárias na abordagem de riscos servem de estímulo para que a Receita Federal amplie seu conhecimento na área, o que parece ser a tendência na atual gestão do Órgão.



GERENCIAMENTO DE RISCOS

1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal de qualquer administração tributária é arrecadar os tributos devidos, lançando mão de estruturas e estratégias que induzam os contribuintes a manter um nível apropriado de cumprimento de suas obrigações tributárias. Aplicar a legislação de modo justo é tarefa central para desenvolver a confiança da sociedade no sistema tributário e no Fisco.

A Receita Federal do Brasil (RFB) está exposta a muitos riscos, que podem impor perdas de ingressos aos cofres públicos ou danos à imagem da autoridade tributária. A questão central é identificar os principais riscos incorridos pela administração, a quais contribuintes estão relacionados e qual o modo mais eficaz de tratá-los, a fim de que a RFB cumpra sua missão.

Grande parte dos sistemas tributários prevê o lançamento por homologação, para o qual a legislação atribui ao sujeito passivo o dever de antecipar o pagamento sem exame prévio da autoridade administrativa, conforme previsto no art. 147 do Código Tributário Nacional. Caso assim não fosse, seriam necessários recursos fantásticos para que a administração tributária revisse todos os atos e negócios praticados pelos contribuintes, a fim de validá-los. Dessa forma, a verificação não pode ser completa e universal, mas baseada em fundamentados critérios de seleção que minimizem as perdas de ingresso no Erário.

É tarefa extremamente árdua alcançar cada real sonegado na economia e punir os infratores à legislação tributária. Considerando tal impossibilidade e o largo emprego da modalidade de lançamento por homologação, emerge a necessidade de se utilizar algum processo para alocação de recursos de modo a maximizar os resultados do Fisco. Para esse fim, administrações tributárias modernas voltam-se ao emprego do processo de gerenciamento de riscos como ferramenta de apoio à decisão.

No âmbito do controle aduaneiro, também não se justifica a verificação de toda e qualquer carga que ingresse ou deixe o solo pátrio, razão pela qual são estabelecidos critérios de controle e conferência, que em sua forma mais aparente, estão materializados no sistema de canais empregado pela aduana brasileira.

O gerenciamento de riscos não se confunde com a análise de riscos. A segunda representa uma das etapas daquele processo de gerenciamento. A análise presta-se ao entendimento da natureza e do nível de risco, enquanto que o gerenciamento, muito mais amplo, é o processo que reflete as estruturas, os métodos e a cultura da organização, direcionando-se para a realização de oportunidades, enquanto administra aspectos adversos. Por meio deste processo, os riscos são identificados, analisados, estimados, categorizados e tratados.

Existem muitos participantes e intervenientes no sistema tributário, dentre eles, contribuintes que adotam posturas diferentes em relação ao cumprimento de suas obrigações. Ainda que tecnicamente o contribuinte possa se considerar cumpridor das normas tributárias, o Fisco pode ter entendimento diferente, o que representa um risco de perda de arrecadação. A abordagem deve levar em conta a natureza dessas relações, diferenciá-las de modo coerente e dar o tratamento em função dos riscos estimados.

A administração tributária incorre em riscos de perda de arrecadação, ainda que constituído o crédito tributário e iniciada sua cobrança, haja vista a possibilidade do contribuinte impugnar a pretensão do Fisco, pela via administrativa ou judicial, ou meramente optar pelo não pagamento dos créditos lançados.

O gerenciamento de riscos é um processo pró-ativo, que permite a análise sistemática de eventos que produzem impactos positivos e negativos na organização. A abordagem, por ser um processo sistemático, permite que a administração tributária aplique estratégias e desenvolva atividades de maior prioridade, maximizando a possibilidade de sucesso no cumprimento da missão, além de responder mais rapidamente às mudanças externas que produzem impactos nos objetivos do Fisco.

2 GERENCIAMENTO DE RISCOS

2.1 O risco

O risco é normalmente associado a impactos negativos ou perigos, mas sua melhor abordagem é quando se refere à exposição a consequências incertas, ou a desvios potenciais do que era esperado ou planejado, ligados a ameaças e oportunidades.

2.2 Razões para se gerenciar riscos

O gerenciamento de riscos pode ser definido como um processo formal no qual fatores de incerteza presentes em determinado contexto são sistematicamente identificados, analisados, estimados, categorizados e tratados. Procura-se alcançar um equilíbrio entre a concretização de oportunidades de ganhos e a minimização de perdas. Trata-se de atividade interativa que permite o aprimoramento contínuo do processo de decisão e melhora crescente do desempenho da organização.

O processo envolve a criação de infraestrutura e cultura adequadas, com aplicação de método sistemático, a fim de permitir que as decisões sejam tomadas mediante o conhecimento dos riscos associados às atividades da organização.

2.3 O método

As melhores práticas indicam que o gerenciamento de riscos se dá por meio de método sistemático que estabelece um contexto, para depois identificar, analisar, estimar, tratar, monitorar e comunicar os riscos associados a alguma atividade, função ou processo da organização. Tal gerenciamento deve ser visto como parte da cultura interna, tomando lugar em sua filosofia, práticas e processos, a fim de se tornar parte da gestão estratégica. Organizações que gerenciam riscos de maneira eficaz e eficiente tendem a alcançar seus objetivos com menores custos.

Simplificadamente, o processo envolve a definição do contexto no qual a organização atua, ou seja, objetivos, estratégias, valores e cultura, estabelecendo-se, assim, a estrutura sobre a qual as decisões se apóiam. Então, passa-se à identificação dos riscos e à sua análise, estimando-se a expectativa de ocorrência dos eventos e os impactos que estes causam à organização. Concluída a análise, os riscos são avaliados e categorizados, para que lhes seja dado o tratamento adequado.

Essa abordagem exige que os administradores da organização conheçam a natureza e a magnitude dos riscos, identificados e analisados em um processo sistemático, evitando-se abstrações e complexidades que dificultem o seu entendimento. Entenda-se que, em alguns casos, torna-se necessário utilizar técnicas mais sofisticadas para a adequada análise dos riscos, a exemplo da modelagem por meio de cenários prospectivos, pelas cadeias de Markov, por indutores de árvore de decisão ou por métodos bayesianos, as quais não serão tratadas nesta monografia.

Em muitas situações, quantificar os riscos é uma tarefa árdua e incerta, até mesmo para especialistas. Nesses casos, a solução adotada é o emprego de métodos qualitativos, nos quais as expectativas de ocorrência de eventos e as consequências são expressas por meio de termos descritores. Um consenso para a análise qualitativa dos riscos pode ser obtido por meio de técnicas adequadas, como o método Delphi. Conforme ensina GRUMBACH (1997), o Delphi emprega especialistas, consultados seguidas vezes, de modo a expressarem seu julgamento

em face de determinado problema a ser resolvido. Após cada rodada de consulta, os resultados são consolidados em torno de valores médios e nova consulta é feita. Aqueles que se afastarem muito da média são instados a convergir para ela, ou justificar sua opinião divergente de maneira circunstanciada. O processo interativo termina ao se alcançar um consenso, usualmente após três ou quatro rodadas.

2.4 Tratamento dos riscos

Após a categorização dos riscos, deve-se decidir qual tratamento a dar e quais recursos alocar. A nível conceitual, quatro opções estão disponíveis:

- evitar o risco, pela modificação do sistema, de modo que desapareça;
- reduzir o risco, atuando-se nos fatores que influenciam a expectativa de ocorrência ou as consequências;
- transferir o risco, por meio de seguros, cooperação ou outro ato; e
- reter o risco, quando for impossível ou economicamente inviável tratá-lo de modo diferente.

As três primeiras opções são medidas preventivas, enquanto a última é de caráter contingencial ou mitigatório. •

3 A NORMA AS/NZS 4.360/2004

3.1 Evolução

A norma conjunta australiana – neozelandesa AS/NZS 4.360, inicialmente editada em 1995, foi a primeira a tratar de gerenciamento de riscos. Logo atraiu a atenção da comunidade internacional, devido à consciência, à época, da necessidade de se formalizar um processo de gestão voltado para a governança corporativa em um ambiente de incertezas.

Normas técnicas refletem o progresso da ciência, da tecnologia e de sistemas, razão pela qual são periodicamente revistas. A AS/NZS 4.360 sofreu sua primeira revisão em 1999, sob influência da norma canadense equivalente, editada em 1997, que preconizava a necessidade da comunicação e consulta a *stakeholders*. Esse conceito foi então considerado pelo comitê que reviu a AS/NZS 4.360, no ano de 1999. Com esse refinamento, a norma tornou-se, de fato, um padrão mundial de referência, sendo então adotada por diversas empresas de atuação global, por Órgãos públicos de natureza diversa, em programas governamentais e no gerenciamento de risco corporativo. A revisão mais recente da AS/NZS 4.360 ocorreu em 2004, na qual se ressaltou a importância de se disseminar as práticas de gerenciamento de risco na cultura das organizações e em seus processos. Além disso, foram expandidos e transferidos para um manual de referência exemplos de aplicação da norma.

3.2 Escopo e aplicação da norma

Conforme consta no corpo da AS/NZS 4.360, “a norma fornece um guia genérico para gerenciar riscos. Pode ser aplicada a uma grande gama de atividades, decisões ou operações de qualquer empresa pública, privada, grupo ou indivíduo”.

Apesar de especificar elementos presentes no gerenciamento de riscos, a norma AS/NZS 4.360 não objetiva estabelecer padrões universais, haja vista que o projeto e implementação do sistema de gerenciamento dependem fortemente das necessidades da organização, de seus objetivos, atividades, produtos e serviços. A norma descreve um processo que pode ser aplicado tanto às perdas quanto aos ganhos potenciais.

3.3 Termos empregados

Para a exata compreensão do presente trabalho, serão reproduzidos aqui alguns termos definidos pela Standards Australia/Standards New Zealand (2004) na última versão da norma, conforme listados a seguir:

- *Análise de riscos*: processo sistemático de entendimento da natureza e do nível de risco.
- *Avaliação do risco*: processo de comparação do nível de risco em relação a determinados critérios.
- *Consequência*: resultado ou impacto de um evento.
- *Critério de risco*: termo de referência pelo qual a significância do risco é estimada.
- *Estimativa de risco*: processo global de identificação, análise e avaliação do risco.
- *Evento*: ocorrência de um conjunto particular de circunstâncias.
- *Evitar o risco*: decisão de não se envolver ou de se retirar de uma situação de risco.
- *Frequência*: medida do número de ocorrências por unidade de tempo.
- *Gerenciamento de risco*: cultura, processo e estruturas que são direcionadas para a realização de oportunidades enquanto administra aspectos adversos.
- *Identificação do risco*: processo para determinar o que, onde, quando, porque e como algo poderia ocorrer.
- *Expectativa de ocorrência de evento*: chance de algo ocorrer, seja ela definida, medida ou estimada de modo objetivo ou subjetivo. É expressa em termos de frequência, de probabilidade ou por meio de um descritor.
- *Monitorar*: verificar, supervisionar, observar criticamente e medir o progresso de uma atividade, ação ou sistema, de maneira regular, a fim de identificar mudanças no nível de desempenho requerido ou esperado.
- *Organização*: grupo de pessoas e de instalações submetidos a um arranjo de responsabilidades, autoridades e relacionamentos.
- *Perigo*: fonte de dano em potencial.
- *Perda*: qualquer consequência negativa.

- *Probabilidade*: medida da chance de ocorrência, expressa por um número entre 0 e 1.
- *Processo de gerenciamento de riscos*: aplicação sistemática de gerenciamento de políticas, procedimentos e práticas às tarefas de comunicar, estabelecer o contexto, identificar, estimar, tratar, monitorar e rever os riscos.
- *Risco*: chance de que algo ocorra, causando impacto nos objetivos;
- *Risco residual*: risco remanescente após implementação do tratamento.
- *Stakeholders*: pessoas e organizações que podem afetar, serem afetadas ou possuírem a percepção de serem afetadas por uma decisão, atividade ou risco.
- *Tratamento do risco*: processo de seleção e implementação de ações para modificar o risco.

3.4 Visão geral do processo de gerenciamento de riscos

O processo de gerenciamento de riscos apresentado no presente capítulo segue a norma AS/NZS 4.360/2004. Aonde apropriado, acrescentou-se orientações complementares de outra publicação da Standards Australia/Standards New Zealand (2004), denominada *Risk Management Guidelines – HB 436:2004*.

Os riscos e a eficácia das medidas de tratamento necessitam ser monitoradas para garantir que a mudança de fatores não altere as prioridades. Na Figura 1 estão representados os elementos principais do processo de gerenciamento de riscos, expressos por etapas, que podem ser resumidas do seguinte modo:

- *Comunicar e consultar*: com *stakeholders* internos e externos, de acordo com a etapa do processo de gerenciamento e com o processo geral.
- *Estabelecer um contexto*: interno, externo e do gerenciamento de risco no qual o processo se refere. Define-se a estrutura de análise e os critérios em relação aos quais os riscos serão avaliados.

- *Identificar os riscos*: onde, quando, porque e como os eventos podem prevenir, degradar, atrasar ou potencializar o alcance dos objetivos.
- *Analisar os riscos*: determina-se as chances de ocorrência do evento e suas consequências, e daí, o nível de risco. Pode-se considerar as variações das consequências e como elas podem ocorrer.
- *Avaliar os riscos*: comparar níveis de riscos estimados em relação a critérios pré-estabelecidos, realizando balanço entre resultados adversos e benefícios em potencial, a fim de se tomar decisões com relação à natureza e extensão do tratamento requerido e das prioridades.
- *Tratar os riscos*: desenvolver e implementar estratégias eficazes e planos de ação, para aumentar os benefícios em potencial e reduzir custos.
- *Monitorar e rever*: a eficácia de todos os passos do processo de gerenciamento de riscos.

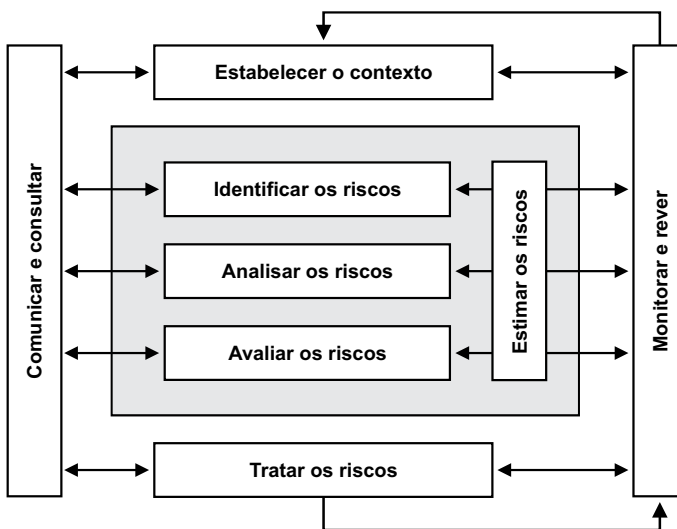


Figura 1. Processo de gerenciamento de riscos

3.5 O processo de gerenciamento de riscos

3.5.1 Campo de aplicação

O processo, conforme preconizado na AS/NZS 4.360, pode ser aplicado a projetos, na assessoria para tomada de decisão, na gestão de áreas específicas ou, no plano mais geral, a todos os níveis da organização, sejam eles estratégico ou operacional.

3.5.2 Comunicação e consulta

Envolve o diálogo com *stakeholders* internos e externos desde os primeiros passos do processo. Compreende questões relacionadas ao risco propriamente dito e ao processo para gerenciá-lo. A visão dos *stakeholders* pode influenciar fortemente as decisões da organização, razão pela qual suas percepções de risco são consideradas no processo de decisão.

Na consulta, os elementos essenciais são os objetivos da comunicação, a definição dos participantes que merecem ser incluídos, as perspectivas dos participantes que devem ser levadas em consideração, os meios de comunicação e o processo de avaliação a ser empregado. Todo esse envolvimento permite atribuir responsabilidades sobre os riscos, tanto a administradores quanto a *stakeholders*.

Um campo de exploração no processo de comunicação e consulta refere-se ao julgamento dos critérios de comparação a serem empregados, que depende muito da familiaridade dos indivíduos em relação ao risco, da confiança nos mecanismos de controle e da percepção da atividade que pode trazer perdas à organização ou a terceiros. Tal percepção pode ser alterada substancialmente com o tempo, por mudanças da cultura interna, da sociedade ou dos diplomas legais.

3.5.3 Estabelecer o contexto

O contexto envolve os ambientes interno e externo e o propósito da atividade de gerenciamento de riscos. Tal definição é fundamental

para relacionar os objetivos da organização ao ambiente em que estes são perseguidos, para especificar o escopo do processo de gerenciamento e para definir o conjunto de critérios que serão empregados na análise de riscos, além dos fatores-chave na identificação e avaliação dos riscos.

O contexto externo define o ambiente no qual a organização opera e as relações entre ambos. Pode-se considerar os ambientes político, financeiro, regulatório, competitivo ou social que interagem com a organização. É importante definir as percepções e valores dos *stakeholders* externos, a fim de considerar seus objetivos na definição de critérios empregados no gerenciamento de riscos.

O contexto interno descreve o funcionamento da organização, levando em conta fatores internos como cultura, estrutura, capacidades e recursos, bem como *stakeholders* internos, metas, objetivos e estratégias para alcançá-los. A política organizacional e as metas auxiliam na definição da política de riscos.

O contexto do gerenciamento de riscos permite visualizar onde o processo será aplicado, levando em consideração a necessidade de cotejar-se custos, benefícios e oportunidades. Os recursos requeridos e os registros a serem mantidos devem ser especificados.

Estabelecer os critérios de avaliação também faz parte da definição do contexto, refletindo o modo como os riscos serão tratados pela organização. Podem ser afetados pela percepção de *stakeholders* e por restrições legais ou regulatórias. Os critérios consideram o modo como serão definidos a expectativa de ocorrência dos eventos e os tipos de consequências esperadas. Podem ser quantitativos ou qualitativos, de modo a expressar facetas relevantes dos riscos.

3.5.4 Identificar os riscos

O processo de identificação de riscos deve ser sistemático, compreensivo e bem estruturado, pois se algum deles for esquecido nessa fase, provavelmente não será lembrado em fases posteriores. O fato de serem controlados ou não pela organização é irrelevante no processo.

O produto desta etapa é uma lista de riscos e eventos que podem produzir impacto no alcance dos objetivos identificados no contexto.

Os eventos considerados devem ser capazes de impedir, atrasar ou potencializar o alcance dos objetivos. Identificado o que pode ocorrer, é necessário considerar suas possíveis causas e cenários.

3.5.5 Analisar os riscos

A análise envolve o entendimento do risco, produzindo as informações que alimentarão o processo de decisão quanto à estratégia de tratamento mais apropriada. Nessa etapa são consideradas as fontes de risco, suas consequências positivas e negativas e as expectativas de que os eventos ocorram. Fatores que afetam os impactos e as expectativas devem ser apropriadamente identificados. Uma análise preliminar pode ser feita para que riscos similares sejam combinados, ou aqueles que produzem menor impacto sejam descartados do estudo.

As medidas de controle existentes podem ser consideradas e, portanto, processos, dispositivos e práticas que atuam para minimizar os riscos negativos, ou potencializar os positivos, são identificados para se estimar seus pontos fortes e fracos. Uma forma simples de expressar o risco é por meio da igualdade:

RISCO = Função da (Expectativa de ocorrência do evento;
Consequências)

Os eventos com resultados catastróficos devem merecer a atenção da organização em seu maior nível hierárquico, pois trazem as maiores ameaças. Usualmente, baixos riscos correspondem a eventos mais frequentes e resultam em problemas menores. No entanto, aos mais baixos podem corresponder problemas crônicos que, no longo prazo, resultam em perdas acumuladas significativas, até equivalente aos eventos raros de grande impacto. Assim, os riscos se desenvolvem em uma faixa delimitada, como mostra a Figura 2.

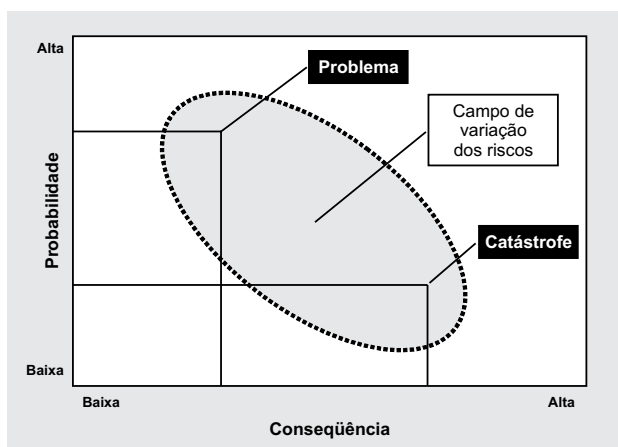


Figura 2. Campo de variação dos riscos

A expectativa de ocorrência do evento e a magnitude de suas consequências são estimadas em relação ao contexto considerado. Esses fatores são combinados para produzir um nível de risco. Quando não se dispõe de dados estatísticos confiáveis, uma estimativa subjetiva pode ser feita.

A análise pode ser qualitativa, semiquantitativa ou quantitativa. Na prática, a análise qualitativa é frequentemente empregada de início para se obter uma indicação geral do nível de risco, para depois se conduzir à análise quantitativa, caso possível. O modo qualitativo emprega palavras para descrever a magnitude da expectativa de ocorrência do evento (probabilidades, frequências ou descritores) e das consequências. Em alguns casos, esse tipo já é apropriado ao processo de decisão. Em outros, é a única alternativa, em função da baixa representatividade dos dados disponíveis.

No modo semiquantitativo, atribui-se valores à uma escala qualitativa, ou descritiva, tomando-se o cuidado de empregar esses números em fórmulas que reconheçam as limitações do método. Os valores relativos atribuídos nesta escala podem resultar em inconsistências, produzindo resultados não apropriados.

O modo quantitativo utiliza valores numéricos tanto para a expectativa de ocorrência do evento quanto para a consequência. A última

pode apresentar naturezas diversas e ser expressa em termos monetários, por parâmetros técnicos ou pelo impacto produzido nos seres humanos. O modo como combinar a expectativa de ocorrência e as consequências depende do tipo de risco e do modo como são utilizados os resultados.

Como as estimativas são imprecisas, uma análise de sensibilidade pode ser feita para testar o efeito da incerteza ao se assumir determinados dados no estudo. Tal análise também pode ser utilizada para testar a eficácia dos controles e das opções de tratamento de riscos.

3.5.6 Avaliar os riscos

A avaliação de riscos utiliza os resultados da análise de riscos, a fim de se tomar decisões sobre ações futuras. A presente etapa envolve a comparação entre o nível de risco encontrado e o critério previamente estabelecido. Os critérios, expressos qualitativa ou quantitativamente, devem ser consistentes com os três contextos, ou seja, o interno, o externo e o do gerenciamento de riscos, observando os objetivos e as percepções dos *stakeholders*.

É comum representar-se em tabelas a gradação do risco em função de faixas de variação da expectativa de ocorrência do evento e de suas consequências, a fim de facilitar a visualização na análise comparativa. Os eixos dessas tabelas representam as duas variáveis que compõem o risco e as células representam as suas gradações. As escalas que serão utilizadas para representar os eixos dependem do problema a ser resolvido e do fator tempo.

Os riscos são categorizados em vários níveis, usualmente cinco ou mais, de acordo com a aplicação. Todos esses níveis podem ser agrupados em três conjuntos com características bem específicas:

- uma faixa superior, onde os riscos adversos são intoleráveis e medidas para sua redução são essenciais, qualquer que seja o custo para se atingir o nível adequado. Demandam atenção imediata do mais alto nível da administração;

- uma faixa intermediária, onde custos e benefícios são levados em consideração, e as oportunidades são comparadas com consequências potenciais adversas. Normalmente tratada com monitoramento específico; e
- uma faixa inferior, onde riscos positivos e negativos são negligenciáveis, ou tão pequenos, que medidas de tratamento são desnecessárias ou é improvável o emprego de recursos adicionais.

3.5.1 Tratamento dos riscos

A etapa de avaliação produz uma lista dos riscos que requerem tratamento, a partir de uma classificação de prioridade. Nesta etapa, identifica-se alternativas possíveis, avalia-se cada opção e prepara-se os planos de ação, até chegar-se à implementação. Para que os planos sejam eficazes, é fundamental entender-se as causas dos riscos, as chamadas causas-raiz, que embutem facetas da cultura organizacional, práticas e processos que necessitam ser modificados. Não basta entender as causas imediatas, mas os fatores que as influenciam, para que o tratamento seja eficaz.

Regra geral, é inviável tratar-se todos os riscos, daí a necessidade de implementar a combinação de ações mais apropriada. A estratégia de tratamento será sempre desenvolvida de “cima para baixo”, direcionada pelos objetivos da organização e pela necessidade de reduzir incertezas até um nível tolerável. Várias medidas de tratamento precisam ser aceitas pelos *stakeholders*, quando estes possuem interesse nos riscos a serem reduzidos.

A seleção da melhor opção envolve a análise conjunta dos custos de implementação de cada opção e dos benefícios derivados. Em geral, são cotejados os custos para se gerenciar os riscos e seus benefícios, sempre levando em consideração o contexto, para que se considere todos os custos diretos e indiretos, além dos benefícios, sejam eles tangíveis ou intangíveis, mensurados em termos financeiros ou não. Podem ocorrer custos e benefícios indiretos ao longo do tempo, influenciando as estimativas. Nesses casos, há necessidade de se calcular o valor presente líquido. Além dos fatores econômicos, as responsabilidades

sociais e legais são essenciais na análise, muitas vezes até sobrepujando a variável econômica.

O produto final do tratamento é o documento que demonstra as opções escolhidas a serem implementadas, traduzidas em estratégias e planos. Estes últimos devem ser comparados e integrados, a fim de identificar e eliminar eventuais redundâncias. O documento final inclui as ações propostas, o modo de comunicação dos planos e estratégias, os recursos necessários, as responsabilidades, os prazos, as medidas de desempenho e o processo de monitoramento e revisão.

3.5.2 Monitoramento e revisão

O monitoramento das ações previstas nos planos de tratamento é essencial para assegurar que o efeito produzido permaneça relevante ao longo do tempo. A comparação entre o progresso efetivo e o previsto nos planos de tratamento deve ser uma atividade incorporada ao acompanhamento do desempenho global da organização e aos relatórios de gestão.

A expectativa de ocorrência de eventos e suas consequências podem se modificar no tempo, bem como os fatores que afetam a adequabilidade e os custos no tratamento dos riscos. As mudanças podem ser instantâneas ou graduais, produzindo impactos consideráveis aos objetivos da organização.

A fim de melhor acompanhá-las, é importante a definição de indicadores de desempenho para certas atividades. Esses indicadores devem ser de fácil mensuração e eficientes no que se refere à demanda de tempo, esforço humano e recursos. Além disso, devem propiciar um aprendizado coletivo do processo de gerenciamento de riscos.

3.6 Documentação do processo de gerenciamento de riscos

Cada estágio do processo de gerenciamento de riscos deve ser documentado adequadamente. Premissas, métodos, fontes de dados, análises, resultados e motivos levados em consideração nas decisões

fazem parte da memória do trabalho, constituindo importantes aspectos de uma boa governança. O modo de documentar e acessar a documentação deve levar em consideração as necessidades do negócio da organização, imposições legais, custo de criação e manutenção dos arquivos e os benefícios oriundos da reutilização da informação.

São várias as informações a serem registradas: premissas-chave; limitações do estudo; fontes de informação; explanação do método utilizado; termos empregados; controles existentes e sua eficácia; descrição da severidade das consequências; expectativa de ocorrência dos eventos; e nível de risco resultante e efeitos das incertezas.

3.7 Registrador de riscos

O registrador é uma ferramenta importante na estimativa e tratamento dos riscos. Trata-se de aplicativo que permite a revisão do processo, produzindo relatórios de estatísticas, tratamentos, custos incorridos, benefícios e outros fatores importantes à análise e tomada de decisão. Eles permitem que se desenvolva estrutura formal para o gerenciamento, assegurando que os riscos foram adequadamente considerados. O registrador de riscos deve disponibilizar algumas facilidades para os usuários, tais como:

- decidir quais categorias de risco utilizar;
- manter sistemático registro de informações relativo à expectativa de ocorrência de eventos, consequências, gradações de riscos e níveis de confiança.
- permitir o gerenciamento de riscos no nível da cúpula da organização, bem como por suas subdivisões;
- permitir auditorias de revisão, para identificar eventuais erros ou omissões no processo de gerenciamento;
- manter histórico dos riscos identificados;
- avaliar o custo-benefício das ações advindas do tratamento dos riscos;

- monitorar todos os riscos e realizar comunicação com os responsáveis pelo tratamento, quando as ações ainda não foram desenvolvidas;
- permitir ajustes após o tratamento, avaliando o risco residual.

3.8 Implementação de efetivo gerenciamento de riscos

A fim de implementar efetivamente o gerenciamento de riscos, a organização deve desenvolver uma política voltada ao tema e os respectivos planos de ações estratégicas. Essa intenção deve ser expressa na política da organização, em um breve documento de alto nível, mostrando firme interesse na abordagem do gerenciamento de riscos e criando ligações com outros planos estratégicos.

O passo inicial para implementação é um levantamento dos elementos ligados ao processo de gerenciamento de riscos. A revisão das práticas já existentes deve levar em conta as necessidades da organização e seu contexto.

O planejamento do gerenciamento de riscos define o modo como o processo será conduzido internamente, com objetivo de insiri-lo nas práticas e processos mais importantes da organização, de maneira efetiva, eficaz e sustentada. Pode alterar os processos de gestão da organização, a fim de fazer parte de sua política estratégica.

A responsabilidade da implementação recai sobre os diretores e executivos que, em última análise, estão à frente do gerenciamento de riscos na organização. Deve estar bem clara a responsabilidade pela integração do processo com as demais atividades. Essa orientação facilita atribuir responsabilidades para determinadas categorias de riscos, em especial na implementação das estratégias de tratamento e na manutenção dos controles associados.

Todo o processo exige recursos compatíveis com as atribuições dadas. Para isso, são necessárias pessoas com habilidades adequadas, definição clara da política, documentação de procedimentos e processos, sistemas e bases de dados apropriados e recursos financeiros para o tratamento dos riscos.

4 O GERENCIAMENTO DE RISCOS NA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

4.1 Abordagem tradicional

A administração tributária opera sistemas inseridos em ambientes complexos, cuja dinâmica envolve expectativas crescentes da sociedade em relação à justiça fiscal, inovações nas estruturas financeiras e de negócios, crescimento do comércio e de transações internacionais e desafios contínuos face aos agressivos esquemas de planejamento tributário.

No entanto, é usual que o contribuinte receba tratamentos variados nos vários setores da administração tributária, sem que haja ação integrada entre os mesmos. Além disso, os contribuintes tendem a ser analisados de modo semelhante pelo Fisco, sem uma diferenciação prévia dos grupos constituídos por indivíduos ou entidades semelhantes, ou seja, que ofereçam riscos equivalentes. A seleção de contribuintes é feita em função de uma combinação de dados internos e externos, utilizando como critério o potencial de retorno da ação fiscal para aqueles com indício de descumprir suas obrigações tributárias.

Historicamente, muitas administrações tributárias têm enfrentado os riscos de perda de arrecadação apenas por meio de programas de fiscalização, abordagem incompleta, haja vista que o comportamento do contribuinte é complexo, o que torna improvável o sucesso de uma estratégia única de atuação do Fisco.

4.2 Abordagem pelo gerenciamento de riscos

Toda administração tributária está exposta a riscos de natureza diversa. O mais óbvio deles é a falha no processo de arrecadação dos tributos devidos pelos contribuintes, considerando-se a real capacidade contributiva de cada um. Deixa-se, assim, de alcançar determinadas pessoas físicas e jurídicas, ou seu alcance é apenas parcial. Há outros tipos de riscos a considerar, como aqueles associados às incertezas da lei ou à integridade do Órgão e de seus agentes públicos.

A abordagem do gerenciamento de riscos tem surgido como alternativa emergente entre modernas administrações tributárias, pela dificuldade crescente em alocar-se limitados recursos para alcançar o nível apropriado no cumprimento da legislação tributária. De imediato, surgem as seguintes necessidades: identificação dos riscos-chave relacionados ao descumprimento das leis tributárias; identificação de grupos de contribuintes relacionados a tais riscos; e identificação dos riscos que serão tratados para alcançar-se os melhores resultados.

No caso de possibilidade de perda de arrecadação, diversos fatores antepõem-se às pretensões do Fisco, tais como incertezas e imprecisões ligadas à legislação tributária, erro ou desconhecimento do contribuinte, intenção deliberada de sonegar impostos ou aproveitamento de oportunidades abertas para elisão fiscal. Sem uma metodologia sistemática que apóie o processo de decisão, podem ocorrer perdas expressivas de receita, caso as ações preventivas e corretivas sejam mal direcionadas. O gerenciamento de riscos associados à perda de arrecadação é um processo que estima, categoriza e trata riscos associados ao comportamento do contribuinte. Independente do sistema tributário analisado, o cumprimento da legislação fiscal está relacionado a quatro obrigações: cadastrar-se como contribuinte, caso previsto nas normas legais; apresentar declarações a que está obrigado; reconhecer responsabilidade passiva; e pagar tributos de acordo com os prazos previstos. Se alguma dessas obrigações não for observada, há o risco de perda de arrecadação.

A abordagem dada pode ser estratégica (de cima para baixo), ou tático-operacional (de baixo para cima). No modo estratégico, o foco recai na identificação de formas específicas de descumprimento da lei tributária ou de perda de arrecadação, como por exemplo, por meio de práticas elisivas, pelos preços de transferência, pelo não recolhimento de impostos retidos na fonte ou de contribuições previdenciárias, por fraudes diversas, ou por planejamentos tributários agressivos. No plano operacional, o gerenciamento de riscos volta-se para tratamento de casos individuais, a exemplo da identificação de interpostas pessoas, de omissos quanto à apresentação de declarações, ou de contribuintes que não apuram ganhos de capital.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já propunha, desde 2001, a abordagem do gerenciamento de riscos, em tudo semelhante à metodologia representada na Figura 1, conforme preconizado na norma AS/NZS 4.360. A metodologia apresentada pelo Centro de Administração e Política da OCDE (2001) prevê a definição do contexto, identificação, análise, estimativa e tratamento dos riscos, com elaboração dos respectivos planos e estratégias a serem implementados. A etapa de monitoramento e revisão também é comum às duas metodologias (OCDE x AS/NZS 4.360).

Segundo o documento intitulado *Compliance Risk Management*, publicado pelo Centro de Política e Administração Tributária da OCDE (2004), o foco em grupos ou categorias de contribuintes permite compreender melhor seus comportamentos e necessidades para, em um segundo momento, traçar-se a melhor estratégia para promover o efetivo cumprimento de suas obrigações, seja pela assistência direta, pela imposição legal no curso de ações fiscais ou de cobrança, por mudanças na legislação tributária ou por uma combinação destas estratégias.

4.3 Equilíbrio entre prestação de serviços e ações coercivas

A administração tributária deve ser percebida como um Órgão confiável, como um educador que provê o suporte adequado aos contribuintes, como um firme fiscalizador das leis e como um administrador razoável dos temas sob sua responsabilidade. A prestação de serviços à sociedade demanda recursos vultosos aos cofres públicos e representa uma parcela extremamente visível da atuação do Fisco. A autoridade tributária também deve ser capaz de diferenciar os contribuintes, levando em conta os riscos aos seus objetivos, a fim de impor a lei de acordo com a capacidade contributiva individual, princípio basilar do Direito Tributário.

Em um encontro de autoridades tributárias de países da OCDE, realizado em Dublin-Irlanda, em junho de 2005, tratou-se de um dos temas mais relevantes para o Fisco: como incrementar o cumprimento espontâneo das obrigações tributárias. Uma das linhas de discussão desse encontro abordou o equilíbrio entre a atuação da administração

tributária como prestadora de serviços à sociedade e como autoridade constituída para impor e fiscalizar o cumprimento da legislação. Com relação a esse tópico, foram apresentadas as experiências da Austrália e Noruega no emprego da abordagem do gerenciamento de riscos, focando a busca de tal equilíbrio. As principais conclusões foram documentadas nas Notas de Referência aos Temas de Discussão, do Centro de Administração e Política Fiscal da OCDE (2005).

No que se refere aos riscos associados à prestação de serviços, é interessante segmentar ou agrupar os contribuintes em função: da complexidade dos tributos a eles relacionados; de interesses especiais em tributos de cada segmento; de grupos específicos que desenvolvam atividades relacionadas aos tributos, como os consultores; e de contribuintes com interesse geral em tributos, como estudantes e assalariados.

A administração tributária deve sempre buscar a melhoria dos serviços prestados à sociedade. Uma vertente importante nessa faceta do Fisco é a busca constante da simplificação com relação às obrigações dos contribuintes. O estabelecimento de um contato mais próximo a estes também atua na prevenção de perdas e, com a tendência de emprego da certificação digital, tal acesso terá dupla utilidade: para aqueles que não estão cumprindo suas obrigações, o envio de mensagens a grupos associados a maiores riscos servirá de alerta e estímulo à auto-regulação. Para os que estão conforme, aumentará a percepção de que o esforço para cumprir suas obrigações não terá sido em vão.

4.4 Definição do contexto

Na definição do contexto produz-se uma declaração concisa dos objetivos da organização, dos critérios de avaliação e do conjunto de elementos para estruturar a atividade de identificação de riscos. Importante considerar no sistema tributário administrado pela Receita Federal do Brasil as várias hipóteses de lançamento por homologação, no qual indivíduos e empresas preparam as informações relacionadas aos fatos jurídicos que definem os fatos geradores e as encaminham ao Fisco. Considerando-se a impossibilidade de serem revistos todos esses ne-

gócios jurídicos, a tendência atual é de que a administração tributária privilegie a abordagem do gerenciamento de riscos, a fim de realizar uma verificação seletiva do cumprimento da legislação.

Existem diversos participantes no sistema tributário, o que torna árdua a tarefa de se definir critérios para avaliação dos riscos ameaçam o efetivo cumprimento da missão do Fisco, especialmente em um ambiente com muitas incertezas. Deve-se ter em mente que um mesmo evento pode produzir vários efeitos diferentes. Por exemplo, fraudes estruturadas de restituição de imposto de renda de pessoa física causam, além da imediata perda de arrecadação, um dano à imagem do Fisco, degradando a imagem da autoridade tributária perante a sociedade.

4.5 Identificação de riscos

A identificação dos riscos que se opõem à visão e aos objetivos da administração tributária deve iniciar-se no nível estratégico. Nesse nível, procura-se identificar categorias específicas de contribuintes cujo comportamento pode representar perdas expressivas à arrecadação do Fisco, danos à sua imagem, ou perda de autoridade perante a sociedade. A segmentação dos contribuintes em grupos formados por indivíduos ou sociedades que apresentam riscos isonômicos representa uma forma eficaz de gerenciar as ameaças contra a administração tributária.

No nível estratégico, serão demandadas ações aos maiores gestores da administração, responsáveis pela política tributária, inclusive promovendo alterações no âmbito da legislação. Podem ser necessárias decisões que envolverão outros Órgãos participantes do sistema tributário.

O acompanhamento efetivo das questões polêmicas relacionados aos tributos administrados pelo Fisco, bem como a comunicação eficaz das causas relacionadas aos problemas identificados, representam ferramentas poderosas para melhoria da qualidade do trabalho de todos os servidores, além da prevenção ou minimização de perdas futuras, por meio de ações corretivas levadas a cabo com novos procedimentos e com mudanças na legislação.

No nível operacional, as unidades executoras devem identificar casos individuais de contribuintes que, agregados a outros em situação semelhante, formam coletivamente os grupos que ameaçam os objetivos visualizados no nível estratégico.

4.6 Estimativa de riscos e priorização no tratamento

A administração tributária necessita de mecanismos objetivos para aferir o grau de cumprimento das obrigações principais e acessórias de indivíduos e sociedades participantes do sistema tributário. Nem todos os riscos necessitam ser tratados e, para a decisão do que deve ser feito, lança-se mão de uma abordagem equilibrada, de forma a se tratar riscos de natureza diversa. O propósito é separar aqueles que necessitam de tratamento especial dos que possuem menor potencial. A priorização para o tratamento não pode ser considerado, no âmbito do Fisco, como uma ciência matemática, reduzindo a decisão a um só objetivo. Existe um conjunto de fatores que devem ser considerados na comparação dos riscos com os critérios, muitos deles de natureza heterogênea.

4.7 Melhores práticas na administração tributária

As políticas e processos ligados ao gerenciamento de riscos devem ser constantemente revistos, comparando-os com as melhores práticas internacionais.

Os Princípios Administrativos Gerais, editados pelo Centro de Administração e Política Fiscal da OCDE (2001), materializado no documento GAP003 – *Risk Management*, fazem referência às melhores práticas observadas no processo de gerenciamento de riscos e os fatores que nele influem, resumidos a seguir:

- equilíbrio entre os riscos e os controles existentes;
- atribuição de clara responsabilidade pelo gerenciamento de riscos;
- documentação dos riscos e de suas características;

- centralização da função de controle de risco;
- flexibilidade e continuidade do processo, adaptando-se às mudanças ambientais;
- integração com o processo de planejamento em nível estratégico e tático-operacional;
- indicadores apropriados para medir desempenho e efetivo acompanhamento;
- pessoal capacitado, qualidade dos estudos e validação dos dados que alimentarão o processo de gerenciamento de riscos;
- sistemas tecnológicos de apoio, integrados de forma a fazer com que a coleta de dados seja parte integral do processo de gerenciamento de riscos.

5 APLICAÇÕES NA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

5.1 Contexto

Estabelecer o contexto significa identificar o ambiente em que a Receita Federal do Brasil realizará o gerenciamento dos riscos associados à gestão dos tributos internos, das contribuições previdenciárias e do controle aduaneiro. Os riscos ao cumprimento da missão e aos objetivos da administração tributária só podem ser identificados no seu contexto de atuação. Existem diversos documentos que devem ser consultados para definição do contexto, tais como o Regimento Interno da Receita Federal do Brasil, Planos Estratégicos Bianuais elaborados pela administração, orçamento em sua totalidade, por Órgão Central e por Superintendência Regional, Programa de Capacitação e Desenvolvimento (Procad), além de Relatórios de Gestão apresentados anualmente, dentre outros documentos relevantes.

No que se refere aos critérios de aceitabilidade dos riscos, pode-se prever um conjunto de parâmetros qualitativos e quantitativos. Os primeiros podem estar, por exemplo, ligados à imagem da administração tributária, à presença fiscal, à integridade física dos agentes públicos

do Fisco ou à percepção de sua capacidade para o combate ao desca-minho, ao contrabando, à pirataria e às fraudes estruturadas contra a administração pública. Quanto aos quantitativos, podem estar ligados a fatores estratégicos, como o nível geral de arrecadação, ou a fatores técnico-operacionais.

5.2 Os stakeholders externos

Para gerenciar os riscos, a Receita Federal do Brasil deve identificar os *stakeholders* internos e externos. A definição dessas figuras não é tarefa fácil, ainda que alguns sejam mais evidentes. Sem entrar no mérito de quais seriam os internos, vamos tentar listar alguns dos *stakeholders* externos à administração tributária federal, apenas para evidenciar a importância de se levar em consideração suas perspectivas e a maneira como podem influenciar a percepção de riscos.

Um dos mais evidentes *stakeholders* externos seria a Procuradoria da Fazenda Nacional, parceira em várias ações fiscais iniciadas na Receita Federal do Brasil. Por exercer uma atividade contínua a dos Auditores-Fiscais, os Procuradores da Fazenda possuem necessidades e experiências que devem ser levadas em consideração na análise de riscos.

Um segundo *stakeholder* de interesse seria o Ministério Público Federal, que na figura de fiscal da lei, possui competência para requisitar ações diversas à Receita Federal do Brasil. Não raro, as demandas requisitórias causam impacto significativo na fiscalização em diversas unidades da RFB. Ainda que se entenda o papel desempenhado pelos Procuradores da República, há abundantes argumentos que demonstram a eficácia relativamente baixa nas ações fiscais originadas por demandas requisitórias, em comparação àquelas programadas segundo os critérios internos. De qualquer forma, trata-se de um fator que deve ser permanentemente considerado e tratado pela administração.

Pode-se apontar, ainda, o Conselho de Contribuintes, Órgão Julgador na esfera administrativa, cujas decisões podem orientar futuras ações fiscais ou produzir movimentos no sentido de suprir deficiências nas leis e nos regulamentos editados pela Receita Federal do Brasil.

Outro participante de interesse ao processo é o Congresso Nacional, onde são elaborados os projetos e promulgadas as leis que podem produzir impactos nos interesses da administração tributária. Sem querer ser exaustivo, essa é uma lista de atores que deve ser analisada em qualquer gerenciamento de riscos da Receita Federal do Brasil.

5.3 Riscos associados à perda de arrecadação

5.3.1 Identificação dos riscos

Os riscos associados à perda de arrecadação estão inseridos em um contexto mais amplo de gerenciamento associado às atividades da administração tributária, em que são considerados fatores econômicos, políticos, sociais, a confiança da sociedade no sistema tributário e no Fisco, o arcabouço jurídico e a capacidade da autoridade tributária.

As melhores práticas indicam a necessidade de se realizar a segmentação dos contribuintes, pelo fato deles serem heterogêneos, a fim de se estimar os riscos associados à perda de arrecadação, segregando-os em grupos de características semelhantes.

Em um mundo ideal, a administração tributária conheceria a exposição ao risco de perda de arrecadação de cada segmento de contribuintes e as respectivas taxas de efetivo cumprimento da legislação tributária. Assim, seria possível decidir sobre a melhor alocação de recursos para maximizar o alcance dos objetivos do Fisco.

Nessa abordagem do gerenciamento de riscos, em que predominam as incertezas, objetiva-se identificar as maiores ameaças relacionadas à perda de arrecadação, relacionando-as a grupos específicos de contribuintes, a fim de tratá-los de modo apropriado.

Com relação a esta metodologia de agrupamento, pode-se citar, como referência, o Australian Taxation Office (2002), autoridade tributária com larga experiência no gerenciamento de riscos, que deixa claro em seus planos estratégicos o emprego dessa abordagem de segmentação, a fim de melhor fiscalizar o cumprimento da legislação tributária, procurando identificar grupos de contribuintes e outros participantes

do sistema tributário que apresentam comportamentos e necessidades semelhantes.

Para realizar a segmentação dos contribuintes, deve-se classificá-los e agrupá-los conforme suas características comuns, em razão de apresentarem comportamento semelhante em relação à observância da legislação tributária. Para exemplificar, é de se esperar que segmentos de pessoas físicas de alto potencial econômico, cujos negócios e operações são complexos, possam empregar diferentes artifícios para elidir ou evadir tributos. Esse é um extrato de contribuintes com alta visibilidade e a sociedade percebe-os como usuários de esquemas que podem beneficiá-los de maneira desproporcional, afetando a justiça fiscal.

A segmentação permite que a administração tributária trate grupos semelhantes de contribuintes da mesma maneira, ainda que se deva levar em conta situações particulares de alguns deles. Tal estratificação evidenciará que os riscos são diferentes e que, portanto, cada grupo exigirá tratamento diferenciado.

No campo das pessoas jurídicas, um exemplo de segmentação seria a classe representada pelas pequenas e médias empresas, que impõem grandes desafios à administração tributária. Isso se deve à dificuldade de verificação de suas receitas, pelo elevado número de empresas deste porte e por dispor-se de menos informações de terceiros que possam ser confrontadas com as destes contribuintes.

Conforme defendido por Habammer (2004), ao explicar, em uma Conferência do CIAT, a experiência do Fisco alemão no que tange ao gerenciamento de riscos associados à perda de arrecadação, a segmentação dos contribuintes pode ser feita em função do nível e do tipo de receita, da profissão desempenhada pela pessoa física, do setor onde atua a empresa, ou do nível de cumprimento de obrigação tributária, ainda que tal medida não seja de fácil avaliação.

Em um país como o Brasil, com todas as suas diversidades, parece razoável que esta segmentação também se faça de acordo com as realidades locais. Assim, o gerenciamento de riscos deveria contemplar a visão dos Órgãos Centrais e das Superintendências Regionais, tanto na abordagem estratégica quanto tático-operacional.

5.3.2 Avaliação de riscos

O objetivo nessa etapa é separar os maiores riscos, que necessitam de tratamento específico, dos menos severos, pela avaliação da expectativa de ocorrência dos respectivos eventos e de suas consequências. Os riscos são comparados com os critérios de aceitabilidade, definidos no contexto do processo.

A administração tributária é, por natureza, um grande repositório de dados e, em função disso, parece ser adequado que as análises de riscos empreguem o método quantitativo. Em muitos casos, no entanto, em especial em aplicações no nível estratégico, a análise qualitativa pode ser adequada à tomada de decisões. Além disso, há certos impactos que produzem consequências de diferentes naturezas, muitas das quais não podem ser precisamente aferidas por números.

5.3.3 Tratamento dos riscos

Envolve a definição de estratégias para incrementar a taxa de cumprimento espontâneo da obrigação tributária. O tratamento pode envolver mudanças de três naturezas: ações aplicadas isoladamente ou em conjunto em relação aos procedimentos específicos de fiscalização; nos procedimentos internos e na qualidade dos sistemas que tratam as informações; e no nível de serviço a ser oferecido aos contribuintes. Os resultados obtidos com tais ações devem ser avaliados periodicamente em função dos custos e dos benefícios, bem como pela eventual existência de altos riscos residuais.

Fatores diversos são levados em conta no julgamento das opções de tratamento, como aceitabilidade, eficiência administrativa, compatibilidade, continuidade dos efeitos, custo-benefício, efeitos econômicos e sociais, equidade, liberdades individuais, competência jurisdicional, alavancagem de benefícios em outras áreas, alcance dos objetivos da administração tributária, aceitação política, criação de novos riscos e tempo necessário para produzir efeitos.

Um ponto de partida para se identificar opções de tratamento é realizar uma revisão dos guias, manuais e orientações existentes

para controlar determinados tipos de risco. Tome-se, como exemplo, o controle preventivo de habilitação no comércio exterior que a Receita Federal do Brasil realiza, conforme previsto na IN SRF nº 228/2002. O objetivo é impedir a atuação de interposta pessoa nas operações de comércio internacional. A análise crítica desse mecanismo de controle poderia identificar eventuais pontos fracos do processo de habilitação, evidenciando a necessidade de confronto entre dados disponíveis nos sistemas informatizados da Receita Federal do Brasil com os de outros Órgãos, a exemplo do Banco Central. Assim, seria possível obter-se informações adicionais de empresas nacionais que pleiteiam a habilitação para operar no comércio exterior, cujo capital supostamente foi adquirido por empresas estrangeiras. Essa medida adicional permitiria o confronto das informações de investimento direto, disponíveis no Departamento de Registro de Capitais Estrangeiros do Bacen, com aquelas presentes nos bancos de dados da RFB. Como se mostrou nesse simples exemplo, o tratamento deve se basear no entendimento de como o risco surge, para que se possa propor o tratamento adequado.

5.3.4 Ciclo do gerenciamento de riscos associados à perda de arrecadação

O Comitê de Assuntos Fiscais da OCDE (2001), no documento intitulado *General Administrative Principles – GAP003 Risk Management*, defende a segmentação de contribuintes com a finalidade de melhor gerenciar os riscos de perdas de arrecadação. No mesmo trabalho, a OCDE apresenta um modelo para o ciclo do gerenciamento de riscos associados à arrecadação, que propõe a utilização de estratégias diversas, a saber, alterações nos serviços prestados aos contribuintes, mudanças administrativas e atividades de fiscalização. Reproduziu-se, na figura 3, o esquema proposto pela OCDE para o gerenciamento de riscos.

O ciclo impõe um acompanhamento sistemático e dinâmico da efetividade das ações corretivas e preventivas, bem como da evolução dos riscos. O modelo adota o princípio do acompanhamento de segmentos de contribuintes, os quais são reunidos em grupos cujas partes possuem características semelhantes. O processo de estimativa dos riscos é feito

pelo monitoramento do ambiente, por revisões das estimativas anteriores, pela aferição em função dos resultados de ações fiscais ou pelo confronto de dados. Avalia-se a efetividade das estratégias existentes para incentivar o cumprimento espontâneo da obrigação. Dessa análise extrai-se uma combinação de estratégias para estimular a observância da legislação. Na fase de implementação, acompanha-se a evolução do desempenho com a coleta de novos dados, retro-alimentando o processo de gerenciamento de riscos. Com base nos riscos relacionados aos diversos segmentos, decide-se por ações complementares ou priorizam-se ações junto a outros grupos de contribuintes.

O estudo apresentado pela OCDE alerta para o perigo de se privilegiar em excesso a cultura de fiscalização no gerenciamento de riscos associados à perda de arrecadação. A proposta contida no artigo é que sejam separadas essas duas funções, ou seja, gestão de riscos e fiscalização, haja vista que a etapa de tratamento impõe ações diversas, indo além de estratégias de seleção de grupos de contribuintes com objetivo de propor ações fiscais, como é possível constatar no modelo da OCDE, representado na figura 3.

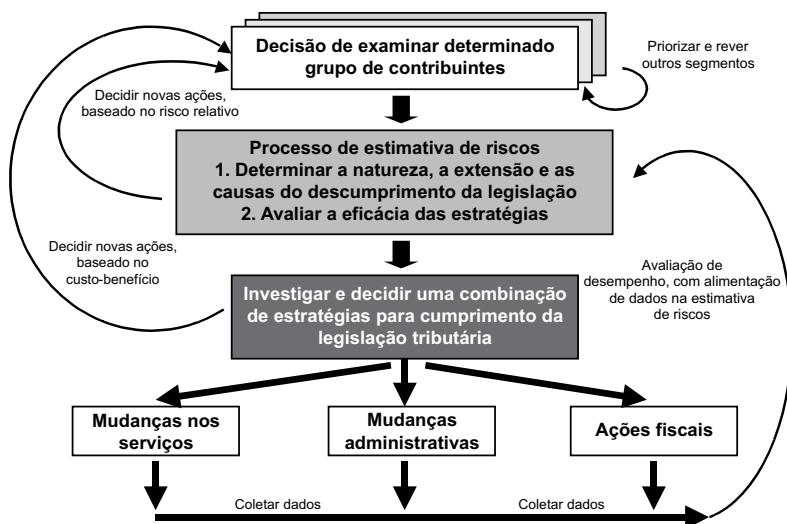


Figura 3. Ciclo de gerenciamento de riscos associados à perda de arrecadação

5.4 Riscos associados aos contenciosos

5.4.1 Participantes

Esses riscos estão associados à diversidade de entendimento e de aplicação da legislação tributária, devido às múltiplas visões e interações que existem no sistema tributário. Além dos contribuintes, pode-se listar como participantes dessa complexa relação a Receita Federal do Brasil, a Procuradoria Geral da Fazenda, o Conselho de Contribuintes, a Câmara Superior de Recursos Fiscais e, quando demandada, a Justiça Federal.

Até que as ações fiscais sejam julgadas nas esferas administrativa ou judicial, uma série de problemas pode ocorrer, resultando em ameaça à pretensão arrecadadora do Fisco Federal. Pode-se citar erros humanos na aplicação das leis e na tramitação dos processos, entendimento contraditório de determinados temas e tendências divergentes de posicionamento entre Fisco e Órgãos julgadores.

O Legislativo também representa um ator relevante no que se refere à legislação tributária, pois este Poder pode provocar mudanças substanciais no arcabouço jurídico, resultando em novas oportunidades ou ameaças aos objetivos do Fisco. Os riscos associados à legislação podem, ainda, gerar outros: os advindos dos sistemas e processos ligados aos diplomas legais, haja vista que as leis causam mudanças no modo como a administração tributária define políticas e se comunica interna e externamente com variados públicos.

Todas essas preocupações foram objeto de profunda análise pelo General Auditor of Canada (1998), ao dedicar, em seu Relatório Anual, um capítulo à Administração Interdepartamental do Sistema Tributário daquele país. Nesta avaliação do Auditor-Geral, tratou-se das diversas interações existentes entre os responsáveis pela aplicação da legislação, pela administração do sistema e pela formulação de políticas no campo tributário. Apesar de tratar-se de um sistema diferente do nosso país, várias conclusões apontadas no Relatório são válidas para o caso brasileiro, que serão discutidas imediatamente a seguir.

5.4.2 Deficiências da legislação

O gerenciamento de riscos deve abarcar uma vertente que acompanhe temas relevantes, a fim de propor mudanças na legislação. No Canadá, questões de interesse surgidas em função de ações fiscais realizadas, ou de consultas prévias interpostas pelos contribuintes, alimentam o processo de gerenciamento de riscos. Uma equipe interorganizacional é responsável por receber as informações geradas por tal monitoramento, verificando a possibilidade de propor-se alterações na legislação. Na documentação enviada a esse grupo procura-se avaliar, de imediato, o potencial das mudanças sugeridas. De particular interesse, apontado no Relatório do Auditor-Geral, estão as transações que denotam práticas elisivas.

Nas instâncias onde são interpostos recursos pelos contribuintes, as autoridades canadenses também procuram identificar temas associados a deficiências legislativas não resolvidas, que podem representar grande risco para os interesses da administração tributária.

5.4.3 Gerenciamento de riscos nas disputas com o contribuinte

Do Relatório apresentado pelo Auditor-Geral do Canadá, em 1998, fica evidente a grande preocupação da administração tributária em manter estatísticas dos processos administrativos e judiciais relacionados a ações fiscais, a fim de monitorar quanto do total lançado está sendo contestado administrativamente ou na Justiça, ou seja, o risco advindo de tais contestações. Por exemplo, no período de 1996-1997 foram interpostos pelos contribuintes 26 mil questionamentos, para os quais 2 bilhões de dólares canadenses estavam em disputa. Várias estatísticas são registradas para avaliar-se os riscos, possibilitando priorizar ações para minimizar os impactos dos casos correntes, ou prevenir perdas em casos futuros.

A experiência trazida pelo Canadá demonstra a importância de se criar a denominada “Lista de Questões Importantes”. Nela são indicados os litígios que devem ser priorizados, além dos casos em que as instâncias de recursos administrativos, ou os tribunais, irão se

posicionar acerca de questões que poderão afetar as disputas com outros contribuintes. Para o período-base de 1997, o Canadá mantinha aproximadamente cem casos nesta Lista, cujas disputas alcançavam quatro bilhões de dólares canadenses. Foi desenvolvido um sistema de comunicação entre os Órgãos interessados, de modo a alertar sobre os riscos envolvidos, para que o conhecimento proveniente dos fatos passados possa repercutir nos trabalhos em curso, sanando eventuais deficiências nos casos em andamento. As dificuldades apontadas pelos técnicos referem-se ao entendimento do que venha a ser lançamento de crédito tributário sob risco, como determinar as possíveis perdas e como registrar essas informações. Esse problema foi saneado com a publicação de uma Instrução Normativa pela Receita Canadense, em 9 de março de 1998, estabelecendo o modo como os agentes públicos devem registrar tais informações e a metodologia de cálculo das possíveis perdas, a fim de se quantificar o dano em potencial.

Em um sistema de gerenciamento de riscos como esse, é importante reconhecer os problemas dos *stakeholders* externos diretamente ligados ao acompanhamento dos processos administrativos e judiciais.

O espírito de responsabilidade compartilhada é fundamental para que as ações definidas no tratamento sejam efetivas, haja vista que os vários erros são produto da falha na interação entre o Fisco e os demais órgãos responsáveis pela defesa dos interesses da Fazenda Nacional.

No exemplo canadense, percebe-se que o firme acompanhamento do trâmite dos processos fiscais objetiva não somente prevenir perdas por eventuais falhas na defesa das matérias em litígio, mas também possibilitar um sofisticado sistema de acompanhamento das questões tributárias mais sensíveis, para o aperfeiçoamento dos agentes públicos, dos controles, dos sistemas internos e interdepartamentais e da própria legislação. Esse processo permite definir o tratamento apropriado dos riscos estimados.

5.5 Riscos associados ao controle aduaneiro

O Controle Aduaneiro é a atividade desempenhada pela Receita Federal do Brasil onde talvez seja possível observar facilmente um alinhamento no tratamento dos riscos em nível estratégico e operacional. Visualiza-se, de modo evidente, uma linha que representa um *continuum* entre os riscos nesses dois níveis, percebidos no contato diário com expressivo número de contribuintes, com intervenientes no comércio exterior, nas ações de caráter antecipado, no curso do despacho, ou em auditorias realizadas pelo Fisco. A abordagem preventiva imposta pela Receita Federal, objetivando dificultar ou impedir a materialização de situações e de eventos que constituem risco ao controle aduaneiro, acentua a percepção de continuidade entre os riscos no nível estratégico e operacional.

Há dois aspectos dinâmicos observáveis na evolução do risco aduaneiro ao longo da mencionada linha. O primeiro refere-se à matéria-prima necessária à tomada de decisão. À medida que o nível de risco cresce nesse *continuum*, maior a necessidade da informação e, principalmente, do conhecimento, para enfrentar as ameaças. Nesse trecho ascendente da reta, cresce substancialmente a necessidade de sofisticada Tecnologia de Informação e de produção de Inteligência para alimentar o processo de decisão no nível estratégico.

Constata-se uma segunda dinâmica, desta vez de caráter temporal, na linha contínua de riscos do Controle Aduaneiro. Quanto maiores os riscos, maior progressão para o futuro deve ser observada, ou seja, maior necessidade de produzir conhecimentos que representem tendências futuras para apoio à decisão. O enfrentamento desses riscos dá-se por meio de visões prospectivas. Por outro lado, aos menores riscos associam-se dados e informações, cujo espectro está mais voltado aos eventos passados.

A identificação dos riscos no nível estratégico deve representar o contexto que o nível operacional tomará como ponto de partida. A análise no nível macro indicará a eficácia do controle aduaneiro realizado ou a tendência no descumprimento de obrigações principais e acessórias, exigidas dos intervenientes nas operações de comércio exterior. O en-

tendimento das dinâmicas descritas e a aplicação do gerenciamento dos riscos subsidiam as decisões da Coana, no nível estratégico, e das unidades de despacho e de fiscalização, no nível operacional.

Em função das características do Controle Aduaneiro, a análise de anomalias, ou seja, ajustes significativos realizados por meio de ações fiscais, cujos riscos não foram previamente identificados ou adequadamente valorados, pode conduzir ao aperfeiçoamento do gerenciamento de riscos, pela rápida identificação de falhas no processo.

Nas aplicações aduaneiras é extremamente importante avaliar custos e benefícios indiretos relacionados a cada alternativa de tratamento. A possibilidade de que os benefícios se prolonguem no tempo, conforme mencionado no item 3.5.7, torna necessário o cálculo do valor presente líquido na prevenção de perdas potencialmente alcançáveis, em caso de intervenção da autoridade aduaneira. Esse critério de avaliação pode modificar profundamente as prioridades a serem dadas, em função da mudança de percepção do risco relacionado aos intervenientes no comércio exterior. Essa visão mais profunda do alcance da ação fiscal é especialmente relevante na aplicação nas Aduanas.

O Controle Aduaneiro tem se modificado profundamente nos últimos anos. A própria seleção para conferência no curso do despacho tende a evoluir da seleção parametrizada para a estimativa do risco associado à operação ou ao interveniente.

Nas ações de controle antecipado também há um largo campo de emprego do processo de gerenciamento de riscos, tanto na identificação de interposição fraudulenta quanto na habilitação de empresas que atuarão no comércio exterior.

Em ações de repressão ao contrabando e descaminho, cujas atividades estão sendo concentradas nas Direp das Superintendências Regionais, também se presta essa abordagem, para alocação de recursos e definição de operações de repressão em função dos riscos estimados.

5.6 Valores e critérios para avaliação de riscos na administração tributária

O risco é função da expectativa de ocorrência do evento e de suas consequências. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2001) propõe, no documento GAP003 – *Risk Management*, uma metodologia de gerenciamento de riscos muito semelhante ao previsto na norma AS/NZS 4.360. A OCDE, nesse artigo, sugere modos de classificar a expectativa de ocorrência dos eventos, as consequências dos eventos e os níveis de risco, a fim de servir de comparação nas estimativas realizadas para casos concretos. As principais conclusões do estudo apresentado pela OCDE estão resumidas a seguir:

- **Descritores da expectativa de ocorrência (expressa por probabilidades):** a OCDE considera cinco descritores para a expectativa de ocorrência dos eventos, denominados quase certo (95%), provável (80%), possível (50%), improvável (20%) e raro (5%).
- **Descritores das consequências:** considera cinco descritores para expressar as consequências dos eventos na administração tributária, denominadas extremas, sérias, prejudiciais, menores e negligenciáveis.
- **Crítérios para as consequências:** considera cinco critérios de medição de impacto: arrecadação, cumprimento da legislação tributária, custo das medidas para a imagem do sistema tributário, confiança da sociedade e produtividade. No Quadro 1, encontram-se resumidos os critérios sugeridos no estudo realizado pela OCDE, baseado no modelo adotado pelo Fisco australiano.
- **Classificação de riscos:** considera oito níveis, denominados crítico, severo, alto, maior, significativo, moderado, baixo e trivial.

Assim, baseado na proposta da OCDE, e adaptando-se as orientações da Norma AS/NZS 4.360, propomos uma Matriz de Análise de Riscos com cinco gradações de risco, apresentada no Quadro 2.

Quadro 1. Critérios sugeridos pela OCDE

	<i>Extremas</i>	<i>Sérias</i>	<i>Prejudiciais</i>	<i>Menores</i>	<i>Negligenciáveis</i>
Arrecadação	> Limite 1	Limite 1	Limite 2	Limite 3	Limite 4
Cumprimento da legislação tributária	Sistema é fraco, com alto índice de fraude e evasão, e com baixo risco para os contribuintes.	O descumprimento é improvável de ser detectado. Parcela significativa do segmento sonega ou comete elisão.	Parte significativa daqueles que não cumprem obrigações tributárias são detectados e tratados.	A grande maioria dos que não cumprem obrigações é detectada e tratada.	Raramente os que não cumprem obrigações deixam de ser detectados e tratados.
Custo das medidas	Provavelmente provocará incentivo à grande evasão ou críticas generalizadas.	Frequentes reclamações e preocupações levantadas por segmentos de contribuintes.	Sinais de preocupação de certos segmentos de contribuintes.	Preocupações ocasionais levantadas por segmentos de contribuintes.	Larga aceitação da legislação.
Confiança da sociedade	Ruptura total do apoio da sociedade.	Danos severos à reputação.	Provável e justificável cobertura adversa da mídia.	Pequena perda de confiança, mas quando agregado com outras questões, resultará em perda de apoio.	Nenhum efeito no apoio à administração tributária.
Produtividade	Menos de 90% de outras organizações do setor público ou privado.	Entre 50% e 90% de outras organizações do setor público ou privado.	Entre 10% e 50% de outras organizações do setor público ou privado.	Menos de 10% de outras organizações do setor público ou privado.	Comparável ou melhor que outras organizações do setor público ou privado.

Quadro 2. Gradação de riscos incorridos pela administração tributária

Matriz de Análise de Riscos		CONSEQUÊNCIAS				
		Descritores				
Probabilidade	Descritores	Extremas	Sérias	Prejudiciais	Menores	Negligenciáveis
A	Quase Certo	Crítico	Severo	Alto	Alto	Médio
B	Provável	Severo	Alto	Alto	Médio	Médio
C	Possível	Alto	Alto	Médio	Médio	Baixo
D	Improvável	Alto	Médio	Médio	Baixo	Baixo
E	Raro	Médio	Médio	Baixo	Baixo	Baixo

6 A COORDENAÇÃO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS (COGEC)

A metodologia apresentada nesse trabalho representa uma revisão de documentos técnicos que tratam do gerenciamento de riscos e, em especial, sua aplicação na administração tributária. Ou seja, é um modelo que pode servir de orientação para discussões no âmbito da Receita Federal do Brasil. Apesar de estar baseado em boas práticas relatadas em diversos fóruns, trata-se de uma ideia a ser desenvolvida, situação que já começou a ser enfrentada em alguns sistemas do Fisco Federal, como no Controle Aduaneiro e, mais recentemente, com a iniciativa da criação da Coordenação de Gerenciamento de Riscos (Cogec). As melhores práticas observadas pela OCDE, conforme relatado no item 4.7, já começam a ser observadas na Receita Federal do Brasil no que se refere à centralização da função de controle de risco, com a criação da Cogec. Nas competências previstas para esta Coordenação encontra-se o gerenciamento de riscos relativos à administração da receita, às atividades de fiscalização, aos contenciosos e à recuperação de créditos administrativos.

Para aplicações na Receita Federal do Brasil, que possui estrutura complexa, é fundamental que haja uma centralização da função de risco ligada às questões estratégicas, que podem ficar segregadas e concentradas nos Órgãos Centrais, quando estão relacionadas a questões de abrangência nacional ou que representem riscos expressivos aos objetivos da administração tributária. No nível operacional, ou em temas de cunho regional, o tratamento dos riscos poderia estar nas Superintendências Regionais. O controle aduaneiro representa o caso mais evidente da necessidade de atribuir-se responsabilidade às unidades locais para enfrentar os riscos.

7 CONCLUSÕES

Vários fatores têm incrementado substancialmente os riscos incorridos pela administração tributária, em especial devido às inovações introduzidas no mundo dos negócios, ao enorme crescimento das relações internacionais, à consolidação de esquemas fraudulentos ou elisivos como produto de mercado oferecido aos contribuintes, apenas para citar alguns.

Um dos maiores desafios enfrentados pelo Fisco é ampliar de forma justa a arrecadação e incrementar a percepção de confiança dos contribuintes no sistema tributário. A tendência atual passa pela abordagem do gerenciamento dos riscos, que procura otimizar a alocação de recursos para o cumprimento da missão da administração tributária.

A Receita Federal do Brasil, além das funções intrínsecas ao cumprimento de sua missão, também se envolve em atividades demandadas pela sociedade, pela comunidade internacional ou por circunstâncias pontuais, como é o caso do combate à pirataria, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro. Tais atividades representam oportunidades da organização apresentar-se à sociedade como um Órgão de Estado em seu sentido amplo, mas produzem impactos consideráveis na gestão do Fisco, que também devem ser equacionados à luz do gerenciamento de riscos. A confiança da sociedade na administração tributária, e em sua autoridade para tratar questões delicadas de modo apropriado, está no âmago de uma arrecadação sustentada de tributos projetada para o futuro.

O processo de gerenciamento de riscos induz as equipes a pensarem nos controles e sistemas capazes de prevenir, detectar ou diminuir a probabilidade e as consequências de eventos indesejados. Discussões no âmbito dos países da OCDE, desde 1997, têm mostrado uma tendência das administrações tributárias em adotar metodologias de gerenciamento de riscos semelhantes às previstas na Norma AS/NZS 4.360. A própria OCDE sugere um modelo próximo ao desta norma, o que mostra sua aplicabilidade e aceitação em aplicações no campo tributário.

Existem diferentes níveis de descumprimento da legislação tributária, relacionados a grupos de contribuintes com comportamentos semelhantes. Tal fato sugere que deva haver um gerenciamento do risco associados à perda de arrecadação baseado na segmentação dos contribuintes.

Em alguns países tem sido demonstrada a necessidade de atuação de comitês interdepartamentais, com objetivo de acompanhar as disputas entre o Fisco e os contribuintes e apontar eventuais deficiências de legislação, gerenciando-se os riscos daí derivados, para minimizar

perdas nos casos correntes e futuros. Tais comitês recebem informação das unidades de ponta do Fisco e dos responsáveis pelas respostas a consultas prévias interpostas por contribuintes, alimentando o processo de gerenciamento de riscos.

Os benefícios auferidos na abordagem de riscos estão relacionados à possibilidade de se criar uma base para o planejamento estratégico, à manutenção do foco nas causas-raiz do não cumprimento da obrigação tributária, à aplicação de tratamento diversificado para reduzir perdas, e à aplicação de método baseado em evidências para a tomada de decisão.

O Australian Tax Office, administrador tributário da Austrália, é um aplicador entusiasta da abordagem de gerenciamento de riscos. O nível alcançado pelo Fisco australiano fica evidenciado pelos excelentes trabalhos apresentados em fóruns diversos e por pesquisas avançadas nesse campo. O Australian Tax Office já se preocupa em avaliar como o seu processo interno afeta o gerenciamento de riscos de organizações externas, inclusive contribuintes, ou seja, conhecer o denominado “meta-gerenciamento” de riscos.

As práticas e ferramentas empregadas por modernas administrações tributárias na abordagem de riscos servem de estímulo para que a Receita Federal amplie seu conhecimento na área, o que parece ser a tendência no atual processo de gestão da RFB.



REFERÊNCIAS

AUDITOR GENERAL OF CANADA, *1998 Report of the Auditor General Canada*. Chapter 5. Interdepartmental Administration of the Income Tax System. Ottawa, 1998.

AUSTRALIAN STANDARD/NEW ZEALAND STANDARD, *AS/NZS 4.360-2004. Risk Management*. Sidney, 2004.

_____. *Risk Management Guidelines HB 436:2004 – Companion to AS/NZS 4.360-2004*. Sidney, 2004.

AUSTRALIAN TAXATION OFFICE. *Strategic Statement 2003-2005*. Disponível em: <www.ato.gov.au/content/downloads/n7772.pdf>. Acesso em: 2002.

GRUMBACH, Raul J. *Prospectiva: ciência do futuro – a chave para o planejamento estratégico*. Rio de Janeiro: Editora Catau, 1997.

HABAMMER, Christoph. *Performance Comparison of Tax Offices in Germany*. Paris: CIAT Technical Conference, 2004.

JOINT TECHNICAL COMMITTEE OB-007. *Risk Management*. Sidney: Council of Standards Australian and Council of Standards. New Zealand, 2004.

OECD – Centre for Tax Policy and Administration. *Guidance Note: Compliance Risk Management*. Paris, 2004.

_____. *Second Meeting of the Forum on Tax Administration – Background Note on Meeting's Discussion Themes*. Dublin, 2005.

_____. Committee of Fiscal Affairs. Forum on Strategic Management. *General Administrative Principles – GAP003 – Risk Management*. Paris: Centre for Tax Policy and Administration, 2001.

_____. Committee of Fiscal Affairs. Forum on Strategic Management. *Guidance Note. Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance*. Paris: Centre for Tax Policy and Administration, 2004.

Classificação de riscos dos créditos previdenciários

3º Lugar

ÁLVARO DE SOUSA E ALMEIDA



CLASSIFICAÇÃO DE RISCOS DOS CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS

RESUMO

1 OBJETIVOS BÁSICOS

- Disseminar a cultura de gerenciamento de riscos.
- Elaborar estudo comparativo sobre a forma de administração da carteira de créditos entre aqueles que podem ser considerados os melhores para essa tarefa – os bancos – e a administração pública tributária.
- Apresentar um modelo a ser implementado para o gerenciamento de riscos dos créditos previdenciários a ser implementado pela RFB. A título de exemplificação foi apresentado um estudo sobre os créditos previdenciários das Delegacias da RFB Previdenciárias do grupo A+, nos aspectos de valor e tempo médio de permanência na situação.

2 METODOLOGIA UTILIZADA

Pesquisa-ação, pesquisa de texto e tabela comparativa.

3 ADEQUAÇÃO DO TRABALHO AOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

3.1 *Relação custo versus benefícios*

Considerando o volume da carteira de créditos administrado pela RFB qualquer melhora nos indicadores de eficiência alcança valores significativos. Apresentar um quadro comparativo que demonstre para o gestor da carteira de créditos qual deles apresenta maior risco para a instituição é fazer com que ele dê atenção a este fato, que estará visível aos demais gestores da RFB. É inegável que a demonstração da quantidade de excesso de dias em que os créditos encontram-se “estacionados” em uma situação representa um capital que estará cada vez mais distante de tornar-se dinheiro.

O estudo indica que no item aguardando comunicação ao contribuinte há R\$ 3,1 bi com 67 dias em excesso, R\$ 1,7 bi com 146 dias de excesso, e R\$ 569 mi com excesso de 81 dias. Ora, são valores expressivos que não podem ser administrados sem um acompanhamento dia a dia.

No item de parcelamentos que se encontram com baixa probabilidade de recuperação – com 6 (seis) ou mais parcelas em atraso – ou que deveriam ter sido rescindidos em razão de mandamento legal, há R\$ 4,07 bi que poderiam estar na Procuradoria para cobrança judicial mas que ainda permanecem na esfera administrativa.

O sistema de banco de dados INFORMAR apresenta as informações básicas necessárias para a implementação de um aplicativo de classificação de riscos: valor e tempo de permanência na situação. Criar um aplicativo que efetue simples operações de enquadramento do crédito em sua posição perante os demais, multiplicação e soma, são funções matemáticas extremamente simples que podem levar à criação desse sistema de forma artesanal em uma planilha Excel.

Chega-se à conclusão que à medida que a administração tributária for mais eficiente com a gestão de sua carteira de créditos estará diretamente e indiretamente educando os contribuintes quanto à atenção com o cumprimento de suas obrigações.

3.2 Aumento de produtividade

Um aplicativo para o acompanhamento mais de perto da carteira de créditos torna a gestão mais eficiente e mais próxima dos critérios definidos pela administração. Praticamente não há estudo sobre o quanto que a administração tributária perde com a morosidade de seus processos, e é contra isso que esse estudo está baseado.

A ação pela celeridade fará com que os contribuintes tomem conhecimento de que não estão livres da cobrança e que o tempo não se encarregará de apagar o débito. Apenas para ilustrar a simplicidade de controle quanto aos processos que se encontram na fase de aguardando comunicação ao contribuinte indica que R\$ 5,5 bi necessitam de acompanhamento mais de perto para que possa ter andamento o processo de cobrança. A tarefa é simples, controlar o envio do documento pelos Correios e processar o recebimento do AR. Mas se não há controle deixa-se de acompanhar o que acontece com tamanho montante, valores expressivos e que muitas vezes podem ter sido objeto de fraude pelo interesse de terceiros em não dar prosseguimento à cobrança.

O grande aumento de produtividade é fazer com que os documentos de crédito caminhem em direção ao efetivo recebimento dos valores.

3.3 Viabilidade de implementação

A base de dados dos créditos tributários já existe (para os créditos previdenciários é o sistema INFORMAR), basta extrair poucas informações e criar um programa simples para classificação do crédito em uma escala de risco dentro da Delegacia e criar comparações entre as diversas Delegacias, como forma de buscar uma competição saudável entre elas em busca da eficiência.

O interesse político é notório, partindo da premissa de que ao Estado interessa a boa gestão da máquina tributária através da celeridade no tratamento dado aos créditos tributários.

O público-alvo do modelo proposto é:

- A alta-administração, que estará visualizando de forma mais ampla e com critérios definidos quais as Delegacias que requerem maior atenção, para atuar de forma a apoiar os gestores e antevendo a problemas futuros.
- Os gestores locais – representantes da Delegacia e do setor de acompanhamento da carteira de créditos, já que a eles cabe o acompanhamento e as tarefas para concretizar o andamento dos processos.
- Os servidores de uma forma geral, já que também participam do processo de cobrança e tem interesse que a máquina pública funcione a contento.

3.4 Valorização do servidor

Quem não mede não gerencia, já dizia o professor Deming. Aos servidores estará disponível uma ferramenta de trabalho que servirá de norte para a execução das tarefas e, que se bem cumprido, dará o melhor resultado na administração da carteira de créditos.

Estar em um ambiente em que esteja presente uma competição saudável, onde cada Delegacia vai ter um parâmetro de medição e de comparação com outras de mesmo perfil (A+, A, B, e C) faz com que o servidor apresente-se mais motivado ao trabalho, há uma meta a ser cumprida, o ser humano necessita de desafios, de metas. Ao corpo gerencial caberá estimular o servidor à obtenção de sua meta que, se alcançada, terá reflexos no resultado da Delegacia. Tudo isso tem por objetivo incrementar uma cultura de gerenciamento de riscos, de prevenção, de desafios, de metas a ser alcançadas, que contamina o ambiente e traz resultados para o servidor em seus aspectos dentro e fora da instituição a que serve.

Aos gerentes não há nada melhor do que trabalhar com luz. Serão os olhos da estatística que lhe darão ferramentas para obtenção dos seus objetivos.

3.5 Melhoria da qualidade do serviço prestado

O trabalho apresenta-se como um alerta sobre vulnerabilidades do tratamento aos créditos tributários que requer a implementação de metodologia já aplicada nas instituições financeiras. A implementação de uma classificação de riscos não demanda muito esforço de aplicação de tempo e de recursos pois é baseada em ferramentas simples de planilha eletrônica, e, como já dito, poderá até mesmo ser implementada como teste em planilha Excel.

Mas só a criação da planilha não é suficiente, é necessário que a RFB implemente uma cultura de gestão baseada no gerenciamento de riscos, na gestão à vista, na definição de metas e no cumprimento de prazos.

Os objetivos gerais do Programa de Trabalho da RFB que vinculam o trabalho são:

- fortalecer a imagem institucional da RFB e promover a conscientização tributária do cidadão;
- otimizar o controle e a cobrança do crédito tributário;
- implementar gestão de excelência na RFB.

3.6 Promoção da justiça fiscal e social dos tributos

Analise o impacto do Trabalho no cumprimento da função social dos tributos e seu reflexo no exercício da cidadania.

A eficiência da gestão da RFB é revertida para a sociedade na forma de justiça fiscal à medida em que os tributos sejam pagos por quem deve e não se perca pela ação do tempo em razão da demora de se trabalhar com os créditos constituídos.

Outro benefício revertido à sociedade é que quando todos pagam todos pagam pouco e não apenas alguns pagam muito. O potencial de arrecadação que a RFB possui é altamente satisfatório para o atendimento das necessidades do Estado, mas as perdas geradas em todo

o processo esconde uma grande riqueza que ao final é tida como uma injustiça fiscal: na educação voltada para o cumprimento voluntário das obrigações tributárias.

A grande forma do Estado educar o seu povo para o cumprimento voluntário das obrigações tributárias é tornar-se eficiente em sua cobrança, monitorando e agindo quando da percepção do risco de perdas.

4 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

- A falta de um sistema de controle interno incrementa perdas que não são conhecidas e passam despercebidas pelos gestores;
- necessidade de criação do banco de dados de perdas internas como ferramenta gerencial de direcionamento de ações visando minimizar as perdas;
- a utilização de uma metodologia de acompanhamento da carteira de créditos é medida inadiável à administração pública fiscal;
- o setor público há muito o que aprender e copiar da forma como as instituições financeiras trabalham.

CLASSIFICAÇÃO DE RISCOS DOS CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS

1 APRESENTAÇÃO

Este estudo tem como objetivo buscar elementos no setor bancário sobre sua forma de tratar sua carteira de créditos e, de forma crítica e comparativa, analisar como a Receita Federal do Brasil – RFB cuida de sua carteira de créditos previdenciários. Tudo isso tem a finalidade de propor um modelo de classificação de risco dos órgãos gestores e de cada crédito previdenciário em si para servir de ferramenta gerencial em busca da excelência da gestão pública.

É visível a todos o apetite do setor bancário por lucros. Como consequência dessa vontade os bancos necessitam incrementar uma metodologia de trabalho com suporte tecnológico que leve à maximização da utilização dos recursos com a menor perda possível, para isso a boa prática gerencial recomenda a implementação de controles internos, de gerenciamento dos riscos, da cobrança interna, e da busca por boas práticas de gestão.

Após algumas crises causadas pelo setor bancário, os órgãos de regulação/fiscalização desse setor passaram a atuar de forma preventivamente com o intuito de proteger o mercado financeiro de surpresas desagradáveis já que se um banco não honra com suas obrigações não apenas os clientes daquela instituição são prejudicados e sim todo o mercado corre o risco de ser contaminado por uma onda de insegurança podendo levar a economia de um país à paralisia.

A sociedade exige dos gestores públicos o mesmo cuidado no trato da coisa pública e não poderia ser diferente com os gestores da área fiscal, há um reclame geral sobre a elevada carga tributária que recai sobre ela. Gerir bem a máquina arrecadadora é mais do que uma obrigação do gestor público já que se fundamenta na busca da justiça fiscal na qual os contribuintes serão tributados em igualdade de condições, respeitadas as diferenças.

Inúmeros indícios demonstram que o Estado fiscaliza mal. Mas é pouco perceptível à sociedade como ele administra mal a sua carteira de créditos tributários. Fazendo um paralelo com uma instituição bancária em que a sua carteira de créditos é tratada com certo preciosismo pelo reconhecimento de seu valor, percebe-se que os órgãos de gestão da área fiscal ainda necessitam aperfeiçoar a sua forma de trabalho para chegar àquele nível de eficiência.

A deficiência de controles internos faz com que o gestor público não aplique seu tempo e esforço em ações que busquem a melhoria dos indicadores de eficiência, quando existentes. Dar visibilidade aos indicadores de desempenho de forma a permitir uma avaliação crítica e até mesmo elogiosa de uma unidade de trabalho ou de servidores é ferramenta básica de trabalho para qualquer gestor. Criar comparações entre unidades de trabalho que se encontram em situações semelhantes permite visibilidade de desempenho geral e específico, estimula a competição saudável, coloca em evidência equipes, gestores e metodologias de sucesso.

2 O SETOR BANCÁRIO

2.1 O ambiente

O elevado nível de competição em que as instituições financeiras estão inseridas impôs a redefinição das estruturas de negócios, tornando-as mais ousadas na estrutura de captação e manutenção de clientes e se utilizando de modelo de relacionamento que foca o atendimento de suas exigências como contrapartida em busca da fidelidade por parte dos clientes. Para isso, há a necessidade de conhecer

e segregar os clientes a fim de lhes dar um atendimento personalizado e diferenciado. Para atingir esse objetivo é necessário aprimorar as práticas de gestão.

Segundo Peter Drucker (2000), as novas empresas exigirão duplo perfil: por um lado exigirão um sistema totalmente centralizado de administração; por outro lado requererão uma estrutura totalmente descentralizada de fornecimento de produtos e serviços, que deverão estar mais do que ajustada às novas expectativas dos clientes.

O atual nível de competição do mercado bancário tem exigido dos bancos novas estratégias para posicionamento de produtos e serviços bem como a implementação e aperfeiçoamento de controles internos, utilização de alta tecnologia e a concessão de crédito com baixo nível de exposição a risco.

2.2 Alguns riscos a que estão sujeitas as organizações

Os riscos a que estão sujeitas as empresas em geral, entes públicos e, mais especificamente, as instituições financeiras coincidem, em sua maioria, mas existem aqueles específicos em razão da atividade desempenhada pela organização.

As empresas estão sujeitas a alguns tipos de riscos: de crédito, legal, de imagem, de mercado, de pessoas, procedimentos, sistemas informatizados, entre outros. Considerando o enfoque desse estudo desenvolveu-se um aprofundamento sobre o risco operacional.

Risco operacional, segundo o Comitê da Basileia, é “o risco de perdas resultantes de falhas ou inadequação de processos internos, pessoas, sistemas, ou de eventos externos”.

O risco operacional pode ser definido como uma medida das possíveis perdas em uma instituição caso seus sistemas, práticas e medidas de controle não sejam capazes de resistir a falhas humanas ou situações adversas de mercado.

O conceito de Risco Operacional considera tanto a probabilidade de ocorrência quanto de severidade do impacto que um evento de risco

pode causar nos objetivos Institucionais. Gerenciá-los significa limitar a probabilidade de surpresas, por isso a Gestão de Riscos é considerada pró-ativa.

Em uma dimensão ampla, a Gestão de Risco Operacional pode ser entendida como o processo que permite disciplinar a identificação das causas e a mensuração dos Riscos, bem como formular estratégias para gerenciá-los e monitorá-los dentro de um nível aceitável de tolerância.

2.3 O novo acordo de Basiléia

O primeiro acordo de Capital de Basiléia passou a vigorar em 1998 e foi implementado após um período marcado por crises nos sistemas bancários da Rússia, Ásia e México. A crise da Ásia culminou com a falência do maior e mais antigo banco da Inglaterra, Banco Barings. As causas que levaram a bancarrota o Banco Barings podem ter sido muitas, mas há algo que se concluiu dos acontecimentos: a ausência de gerenciamento de riscos.

Em 1994, Nicholas Leeson, que era visto como o mais promissor operador de derivativos da instituição, obteve pessoalmente quase 20% dos ganhos do Barings. Isso o tornou muito poderoso no escritório do Barings em Cingapura, sem qualquer supervisão no que se refere aos seus limites operacionais. Nos dois primeiros meses de 1995 Leeson acumulou enormes perdas para o Banco e ainda assim acreditou que estava correto e que quando a situação do mercado se revertesse o Banco Barings teria estratosféricas margens de lucros. Ele errou. Abandonou o posto de trabalho em Cingapura não sem antes encaminhar um fax aos seus superiores em Londres com um pedido de desculpas. Tempo depois, o Banco Barings foi vendido por uma única libra esterlina.

Em 1996, para fazer frente a essas ameaças o Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia sugeriu a uniformização internacional de controles internos com a divulgação dos 25 (vinte e cinco) princípios para supervisão bancária eficaz, orientando os bancos centrais a garantirem a saúde dos sistemas financeiros com responsabilidades e objetivos bem definidos.

Em 1998, com a finalidade de aprimorar ainda mais a supervisão dos riscos e controles, o Comitê de Supervisão Bancária da Basileia publicou os 13 (treze) princípios que compõem os alicerces dos controles internos.

O novo acordo de Basileia, a entrar em operação até 2006, define níveis de segurança para o setor bancário. Assim, por exemplo, um banco ao efetuar empréstimo há de estabelecer uma reserva de 8% da operação, que terá uma análise individualizada do cálculo do risco de crédito e exigirá cobertura crescente ou decrescente conforme a probabilidade de inadimplência, esse estudo definirá o peso do risco em quatro possibilidades: 20%, 50%, 100% ou 150%. Ou seja, a depender do risco da operação, o banco há de constituir reserva de 20% de 8% do valor emprestado podendo chegar a 150% de 8% do valor emprestado. Conclui-se que quanto menos risco o banco correr menos reserva terá de fazer e mais dinheiro irá sobrar para emprestar. Esse foi o caminho encontrado pela comunidade bancária internacional para provocar o distanciamento dos bancos do risco de empréstimo.

2.4 Controle interno

Henri Fayol (1841-1925), criador da “Teoria Clássica da Administração”, assim definiu a função de controle:

O controle consiste em verificar se tudo corre de conformidade com o plano adotado, as instruções emitidas e os princípios estabelecidos. Tem por objetivo apontar as falhas e os erros para retificá-los e evitar sua reincidência. Aplica-se a tudo: coisas, pessoas, atos.

Como consequência das orientações emanadas pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia o Conselho Monetário Nacional expediu e o Banco Central do Brasil tornou pública a Resolução 2.554, de 24/9/1998, que dispõe sobre a implantação e implementação de sistema de controles internos nas instituições financeiras voltados para as atividades por elas desenvolvidas, seus sistemas de informações financeiras, operacionais e gerenciais e o cumprimento das normas

legais e regulamentares a elas aplicáveis. O disposto em seu art. 2º chama a atenção:

Art. 2º Os controles internos, cujas disposições devem ser acessíveis a todos os funcionários da instituição de forma a assegurar sejam conhecidas a respectiva função no processo e as responsabilidades atribuídas aos diversos níveis da organização, devem prever:(grifo nosso)

I – a definição de responsabilidades dentro da instituição;

[...]

V – a contínua avaliação dos diversos riscos associados às atividades da instituição;

[...]

O mandamento da autoridade monetária brilha pela percepção da necessidade do envolvimento de todos os colaboradores com a execução da função de controle. As metas da instituição assim como os itens de controle para atingi-las necessitam estar à mostra e fazer parte do dia a dia de seus colaboradores para que a cultura do desafio, do cuidado e da prevenção possa ser absorvida.

Uma das primeiras preocupações da gestão de riscos e controles internos é a formação de cultura, direcionando a atenção de gestores e demais colaboradores para focos potenciais de riscos e necessidades de controles. A organização como um todo há de estar voltada para implementação de ações que visem disseminar a importância de incluir em suas rotinas diárias procedimentos para reduzir o nível de exposição ao risco, é a cultura de ser providente. “Providente – que prevê; vidente que se previne, toma medidas antecipadas para evitar transtornos futuros; precavido”. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa.*

Com essa luz, torna-se clara a necessidade da administração tributária correr duas vezes mais: a primeira, pela imperiosa e inadiável ação de criar mecanismos que busquem a eficiência da organização com a criação de indicadores de gestão, a melhoria dos que já existem, a disseminação da cultura de gerenciamento de riscos e de

controle interno, a disseminação da responsabilização das ações, o combate ao desperdício, aos erros, à fraude, entre outras, em resumo: a busca da excelência. A segunda, instaura-se pela necessidade de se implementar uma cultura de prevenção. Uma organização de sucesso há de se antecipar aos possíveis acontecimentos, prever as suas catástrofes, estar atenta aos pequenos e insignificantes sinais do caos. Há de se pensar em prevenção como investimento, estudar o futuro, as possibilidades, os cenários, vivendo em um mundo imaginário do “e se acontecer... o que fazer para nos prevenir?”. “O bater de asas da borboleta na Amazônia poderá provocar um tufão no Japão.” Autor desconhecido.

2.5 Análise dos riscos

Antes de conceder um empréstimo uma instituição financeira avalia criteriosamente a capacidade do pretendente de honrar o compromisso como base para a tomada de decisão quanto à concessão ou não. Ocorrendo a primeira situação, avalia-se também em que condições ocorrerá a contratação e sob quais os riscos que ela se sujeita correr.

A avaliação de riscos deve incluir análise de todos os fatores que de alguma forma influenciam na solvência do crédito, dando a cada um deles o seu merecido fator de representatividade no contexto total mediante estudos quantitativos e qualitativos que terminarão em modelos lógicos em busca do distanciamento da subjetividade. O estudo também há de comportar as diferenças entre os diversos tomadores de empréstimos em razão de suas peculiaridades através da adoção de critérios e ferramentas específicos.

As análises que devem ser feitas podem ser divididas em três blocos (Sebastião Bergamini, monografia: Classificação de riscos: O modelo em uso no BNDES):

- Análise do caráter – Tem por objetivo avaliar a predisposição do proponente ao financiamento de pagar o montante objeto do acordo e tem por base a obtenção de antecedentes cadastrais que avaliem o perfil do tomador.

- Análise das condições, da capacidade, do capital e do conglomerado – Tem por finalidade comprovar que o proponente poderá pagar o montante financiado através da aferição da capacidade de pagamento.
- Análise do colateral – Tem por finalidade comprometer o proponente com o pagamento do empréstimo na eventualidade de ficar impedido de honrá-lo e compreende a mobilização das garantias.

2.6 Estudo de caso – Modelo de classificação de risco utilizado pelo BNDES para aferir o nível de risco das empresas e, conseqüentemente, orientar as decisões de crédito. (Sebastião Bergamini, monografia: *Classificação de riscos: O modelo em uso no BNDES*)

Inicialmente a classificação de risco da empresa é realizada através da área de crédito, de forma prévia à análise dos projetos, efetuada, em seguida, pelas áreas operacionais. A percepção do risco poderá sofrer alteração posterior, em função da análise efetuada pela área operacional o que pode ensejar a reavaliação do risco. Há dois modelos de análise, uma *sumária*, com o intuito de obter respostas rápidas para tomada de decisão, e um modelo de análise abrangente, de maior precisão e que necessariamente requer a inserção de informações mais complexas, aplicado em casos de constatação de maior risco e que envolva maior valor.

A avaliação cadastral é realizada com base em evidências objetivas e subjetivas e indica o caráter do postulante ao crédito. Análise objetiva é obtida através da coleta de informações do mercado, incluindo pesquisa em cartórios, instituições de créditos, cliente, fornecedores, agências de informações cadastrais, entre outras fontes. A análise subjetiva é realizada no relacionamento direto com o postulante, e tem o seu grau de subjetividade marcado pela percepção do avaliador pela forte propensão do postulante a correr elevado risco ou de ter comportamento antiético.

Criou-se uma matriz quantitativa como forma de ter visibilidade da situação através de números. Os indicadores escolhidos foram:

- endividamento geral – quanto maior o endividamento maior o risco;

- endividamento financeiro – o risco de crédito está diretamente relacionado à onerosidade do endividamento;
- liquidez corrente – avaliação do perfil do vencimento das dívidas;
- rentabilidade do patrimônio líquido – indica o retorno positivo das atividades da empresa;
- alavancagem financeira – rentabilidade do capital próprio superior à do capital aplicado;
- cobertura de financiamento – quanto mais assegurado o estoque da dívida menor o risco.

A matriz qualitativa tem por objetivo ocupar espaço não alcançado pela avaliação quantitativa e proporciona melhor compreensão sobre as estratégias e a estrutura da empresa além de permitir a verificação de consistência das informações de natureza quantitativa. A sistematização da pesquisa é realizada através de um questionário que tem por objetivo buscar a compreensão da dinâmica da empresa. Foram eleitos cinco fatores para compor a matriz, a saber:

- estratégia empresarial – visão para atingir elevados níveis de competitividade no mercado;
- estrutura e capacitação – qualidade dos recursos humanos e da estrutura da empresa em relação aos seus objetivos;
- aspectos do mercado – análise do ambiente externo em que a empresa se encontra situada;
- tecnologia – adequação tecnológica da empresa;
- gestão da produção – análise de processos visando conhecimentos da base técnico-produtiva, produtividade, qualidade, flexibilidade e modernidade.

O processo de diferenciação é exercido em um intervalo de 20 pontos existentes entre a pontuação máxima (30) e a mínima (10), onde uma distribuição em curva ABC está dividida três outras partes identificadas com o símbolo “+”, sem símbolo e “-” totalizando nove níveis de risco entre A+ e C-.

2.7 Pesquisa sobre Prática de Gestão de Riscos Operacionais do Mercado Bancário Brasileiro

Diante do novo contexto mundial sobre a evolução das diretrizes de gestão de riscos recomendado pelo Comitê de Basiléia, a Febraban – Federação dos Bancos do Brasil – promoveu, em dezembro de 2004, uma pesquisa sobre o tema Gestão de Riscos Operacionais considerando como principal objetivo diagnosticar o mercado brasileiro quanto às atuais práticas, modelos e processos em desenvolvimento.

Do material estudado foram extraídas algumas “pérolas” que merecem ser apreciadas:

- 72% das instituições financeiras pesquisadas afirmam ter uma estrutura organizacional específica para o risco operacional e 17% planejam criar essa estrutura;
- em 94% das instituições financeiras a alta administração tem envolvimento ativo com relação à gestão de risco operacional;
- 77,8% utilizam treinamento, palestras, encontros, bases documentais, intranet, assim como a publicação de políticas e manuais para disseminar a cultura de risco operacional;
- 89% das instituições financeiras participantes afirmam já utilizar uma base de dados de perdas internas e 11% visam a sua utilização.

Os itens citados caracterizam-se como auto-explicativos e são suficientes por si. O que se revela como bastante interessante e que merece uma grande reflexão é quanto à base de dados de perdas internas, em que praticamente a totalidade das instituições financeiras pesquisadas demonstrou dar importância a esse item. Assim, o que é perdido não vai para o arquivo morto, persegue o gestor e o incomoda.

3 A ADMINISTRAÇÃO DA CARTEIRA DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS DA RFB

Considerou-se como objeto desse estudo os créditos tributários previdenciários lançados pela fiscalização, em litígio administrativo ou não, e aqueles confessados pelos contribuintes, incluídos ou não, em parcelamento.

A boa prática de gestão requer que o setor público administre a sua carteira de créditos tributários de forma tão eficiente, como as melhores instituições bancárias cuidam de sua carteira de financiamentos. Há diferenças por razão de objeto, das características dos personagens envolvidos e por questões legais, mas isso não pode ser justificativa para ineficiência.

Quando uma instituição financeira toma ciência de que o montante emprestado encontra-se sob risco de perda há um desenlace de acontecimentos no sentido de mover esforços para evitar o que se vislumbra como possível. É claro que um banco que tem apetite voraz pelo lucro não se pode permitir que o cliente chegue a emitir inúmeros sinais de que não quer cumprir com suas obrigações para começar a agir. A esse acompanhamento contínuo do risco denomina-se “monitoramento”.

Essa atitude ativa faz parte da ação estratégica das empresas de sucesso. Tomemos como exemplo uma empresa de telefonia fixa que opera no mercado nacional da qual não foi possível obter um posicionamento oficial, talvez por questões estratégicas, mas elaboramos esse relato fruto de observação pessoal e de comentário de colaborador interno. Pois bem, após quinze dias da percepção do não pagamento da conta telefônica no dia estipulado, a empresa efetua chamada telefônica para o número devedor através de sistema eletrônico e emite gravação com dizeres de que “... até a presente data não foi constatada a informação do pagamento da conta vencida no dia...”. Persistindo o problema, em poucos dias a mesma mensagem é retransmitida. Caso as ações realizadas não surtam efeito, um profissional especializado em cobrança aciona a linha telefônica procurando pelo responsável no sentido de informar a inadimplência, buscar uma data possível para a regularização da situação lembrando das penalidades a que o cliente está sujeito. Não atingindo o seu objetivo, novo contato telefônico é realizado com a mesma abordagem da anterior. Sugere-se ao cliente uma possibilidade de parcelamento do débito, sendo que, durante esse período, a linha telefônica estará em regime especial e só poderá efetuar ligações até um certo limite. Se tudo isso não surtir efeito, a empresa suspende a possibilidade de realização de ligação telefônica, mas a linha ainda continua a receber ligações. O passo seguinte é cortar a possi-

bilidade de recebimento de ligações. Mais adiante há o cancelamento do contrato com o cliente e desligamento da linha telefônica, inserção do nome do cliente em serviço de proteção ao crédito. Não foi possível apurar se há contratação de empresa especializada em cobrança e os critérios utilizados para cobrança judicial.

Diante desse relato, é possível extrair algumas lições:

- a existência de um sistema de *monitoramento do comportamento inadequado* do cliente;
- *ação imediata*, ao primeiro indício do comportamento indesejado a empresa inicia o processo de cobrança;
- *progressividade da ação de cobrança*, inicia-se de forma automática, de menor custo, e evolui até soluções personalizadas e mais complexas.
- *lembrança das penalidades* aos clientes;
- *busca de um compromisso* de prazo para a regularização do pagamento em atraso;
- *apresentação de alternativas* para a regularização da situação;
- *progressividade da aplicação das penalidades*;
- *aplicação efetiva* das penalidades.

Não se pode esquecer o valor positivo da cobrança para a evolução do ser humano. Se ela não houvesse estaríamos eternamente em uma zona de conforto que nos levaria à morte.

No setor bancário a avaliação do risco da operação de empréstimo tem por objetivo uma tomada de decisão que dirá se o empréstimo será ou não concedido e em que condições o cessionário aceita se submeter para correr o risco com estimativa prévia de conhecimento. A análise levará em consideração que o empréstimo será utilizado como investimento, de forma a apresentar ganhos futuros que possibilitarão o pagamento do custo do empréstimo – juros – e a própria amortização do valor emprestado até a sua completa liquidação.

Para o setor público a situação é totalmente desfavorável. O financiamento do qual é tratado neste estudo refere-se ao pagamento de

tributos não honrados na época própria, no mês do vencimento do tributo. Abstraindo-se que o credor é um ente público e analisando a situação como se tratasse de dois entes civis, vejamos o que trata o Código Civil (Lei nº 10.406/02) sobre o pagamento de dívida:

Título III – Do adimplemento e extinção das obrigações

Seção V – Do tempo do pagamento

Art. 331 – Salvo disposição legal em contrário, não tendo sido ajustada época própria para o pagamento, pode o credor exigí-lo imediatamente.

Considerando que se o débito do contribuinte fosse devido a um ente civil deveria ser honrado em uma única vez com os devidos acréscimos legais. Entendendo que geralmente haverá a incapacidade de que o contribuinte liquide em uma única vez todo o valor devido, a legislação criou a figura do parcelamento do débito tributário que, através de uma análise profunda, chega-se à conclusão de se tratar de um financiamento do ente público ao contribuinte.

Mas há muita diferença entre o empréstimo concedido pelo setor bancário e aquele empréstimo do qual acabamos de tratar concedido pelo setor público. Para este as condições são altamente desfavoráveis e inúmeras situações podem ser abordadas:

- O empréstimo não será utilizado como investimento, ou seja, por esse tipo de contratação o contribuinte não estará em situação financeira melhor no futuro que lhe dê condições de pagar os juros e o montante.
- A motivação ao empréstimo deu-se por inadimplência no cumprimento de obrigação tributária, obrigação essa que deveria estar no mesmo nível de prioridade de pagamento de tantas outras, como fornecedores, colaboradores, retiradas e investimentos. Contabilmente tratando, o tributo não recolhido em época própria tinha tudo para ter sido, pois, em tese, está embutido no custo do produto ou serviço. Com essa abordagem, chega-se à percepção que, se o contribuinte não recolheu o que deveria ter feito na época própria, a

sua situação financeira estará mais comprometida no momento de honrar esse empréstimo.

- O pagamento do empréstimo há de ocorrer de forma concomitante com o pagamento dos tributos vindouros e que não é de interesse do ente público que apenas uma das obrigações seja cumprida. Há a necessidade de se criar mecanismos de monitoramento da obrigação corrente como forma de evitar a necessidade de conceder um próximo financiamento.

3.1 Vulnerabilidades identificadas

Este estudo não teve a pretensão de esmiuçar todas as vulnerabilidades da área de Recuperação de Créditos Previdenciários da RFB dada a sua complexidade e amplitude. Aqui, a título de exemplificação do modelo proposto, encontram-se tratadas algumas das vulnerabilidades identificadas como de grande representatividade e que estão tendentes a ser solucionadas com as ferramentas tecnológicas existentes ou que contenha simplicidade de criação, com um punhado de controle interno e um bom plano de ação.

3.1.1 Comunicação ao contribuinte

O crédito tributário só se constitui com a ciência do contribuinte e só assim ele terá o seu livre percurso nas instâncias administrativas. Essa ciência dar-se-á por entrega pessoal, por via postal, ou por publicação via edital, sem ela nenhum valor há em documentos de constituição de crédito lavrados pela fiscalização. No mesmo nível encontram-se os pronunciados dos órgãos de julgamento, DN ou Acórdão.

Para tornar mais clara a situação, a Tabela 1 a seguir indica o montante de créditos previdenciários com indicativo médio de tempo no agregado de situação.

Tabela 1

Agregado de situação	Valor (R\$)	Média de tempo (dias)	Quantidade
Documentos sem ciência	1.189.605.620	97	3.520
Processos com DN sem ciência	1.576.017.704	95	3.227
Processos com acórdão sem ciência	401.264.003	106	641
Totalização	3.166.887.329	97	7.388

Fonte: Informar, 26/10/2005

Considerando que a regra é a entrega pessoal e por via postal através de “AR” – e a exceção é a comunicação através de edital – e, como não há definição institucional de prazo para essa situação, este estudo entendeu que o tempo máximo em que um documento poderia permanecer registrado na situação *Aguardando comunicação ao contribuinte* é de 30 (trinta) dias, tempo suficiente para que o órgão responsável expeça a comunicação ao contribuinte por via postal com “AR”, que a comunicação seja entregue pelos Correios, que o “AR” retorne ao setor responsável pelo acompanhamento do processo e que haja a atualização da informação no sistema. Como o tempo médio registrado no dia 26/10/2005 é de 97 dias, constata-se um excesso de 67 dias.

3.1.2 Aguardando regularização de LDC

Nessa situação, o LDC – Lançamento de Débito Confessado – constituiu o crédito tributário através da *confissão do contribuinte*. O débito está reconhecido pelo contribuinte e cabe à administração tributária dar o devido prosseguimento conforme manifestação ou falta desta por parte do devedor (MACOB capítulo I, item 5.5). O transcurso de prazo legal para a regularização é de 30 (trinta) dias e quatro acontecimentos podem advir dessa situação:

- a) Pagamento
- b) Parcelamento
- c) Ausência de manifestação do devedor: Lavrar termo de revelia no 16º dia da ciência da notificação; Cientificar o sujeito passivo encaminhando-lhe a 2ª via do termo de revelia via postal com “AR”; promover a cobrança amigável no prazo de 30 dias.
- d) Ação judicial, encaminhamento para a Procuradoria.

Analisemos a Tabela 2 a seguir para visualização do quadro existente em nível nacional:

Tabela 2

Situação	Valor (R\$)	Média de tempo (dias)	Quantidade
Aguardando regularização após lavratura de LDC	1.794.654.903	259	9.950

Fonte: Informar, 26/10/2005

Diante do exposto, iremos considerar o tempo máximo em que o LDC poderia permanecer registrada na situação *Aguardando regularização após lavratura de LDC*:

Tabela 3

	Regularização	Termo de revelia	Ciência do termo de revelia por via postal com “AR”	Cobrança amigável	Encaminhamento do processo
Pagamento	30				
Parcelamento	30				

	Regularização	Termo de revelia	Ciência do termo de revelia por via postal com “AR”	Cobrança amigável	Encaminhamento do processo
Ausência de manifestação do devedor	30	16	30	30	7
Ação judicial	30				

Este estudo considerou como 30 (trinta) dias o tempo suficiente para que o órgão responsável expeça a comunicação ao contribuinte por “AR”, que a comunicação seja entregue pelos Correios e que o “AR” retorne ao setor responsável pelo acompanhamento do processo. Diante disso, e analisando o número de dias das ocorrências expostas considerou-se, na pior situação possível, que o tempo máximo em que o LDC poderia permanecer registrada na situação *Aguardando regularização após lavratura de LDC* é de 113 (cento e treze) dias. Como o tempo médio registrado no dia 26/10/2005 é de 259 (duzentos e cinquenta e nove) dias, constata-se um excesso de 146 (cento e quarenta e seis) dias.

3.1.3 Parcelamento convencional

É o acordo celebrado entre a RFB e o devedor, que tem por finalidade o pagamento parcelado das contribuições e demais importâncias devidas à Seguridade Social e não recolhidas em época própria, incluídas ou não em NFLD. (MACOB, capítulo II, item 1 – com adaptações).

No mesmo MACOB há definição de que o monitoramento ocorrerá através de relatórios gerenciais através do INFORMAR visando a agilização da cobrança dos parcelamentos em atraso. Está dito no item 11.13 – Rescisão, que: “Esgotados todos os meios de acordo, sem que haja regularização do parcelamento, ... rescindir o parcelamento, ...”.

Encontra-se registrado que a falta de pagamento de qualquer prestação nos termos acordados constitui motivo para a rescisão do parcelamento. Ou seja, uma única prestação em atraso determina a rescisão do parcelamento. (Instrução Normativa SRP nº 3, de 14/07/2005, art. 700, I).

Tabela 4

Parcelamento convencional				
Quantidade de parcelas em atraso	Quantidade	Total (R\$)	% de quantidade	% de valor
Sem parcelas em atraso	45.300	3.830.106.308	70,8	74,3
1	8.278	457.573.464	12,9	8,9
2	3.151	176.060.837	11,1	9,2
3	1.840	106.033.762		
4	1.236	128.567.129		
5	907	63.224.131		
6 a 10	2.034	140.014.739	5,1	7,6
11 a 20	775	73.162.225		
21 a 50	372	130.198.297		
51 a 100	92	49.229.360		
Acima de 100 parcelas em atraso	3	1.606.154		
	63.988	5.155.776.405	100	100

Fonte: Informar, 18/10/2005

Constata-se que, em termos percentuais, tanto em quantidade como em valor os parcelamentos que se encontram com 6 ou mais parcelas

em atraso não representam número significativo diante da totalização dos números. Mas a leitura da situação não se deve restringir à frieza da tabela, há muito mais a ser observado.

Há de se atentar para as repercussões negativas que causa na sociedade a apatia pela cobrança de algo devido por parte do ente público. Esse é o risco de imagem que o ente público está sujeito por não se demonstrar mais rigoroso na cobrança de seus créditos. Evidentemente que as repercussões em decorrência disso recairão sobre os contribuintes que estão em dia com suas obrigações. A manutenção do crédito tributário como valor parcelado a partir do momento em que as estatísticas demonstrem que é tido como de improvável recuperação faz alongar o tempo de vida da cobrança que nada mais resta do que a cobrança judicial. Não se pode esquecer que quanto mais o tempo passa o patrimônio do contribuinte pode estar sendo dilapidado, resultando em maior improbabilidade de sucesso na recuperação de algum valor mesmo na esfera judicial.

O tempo não pára.

(Cazuza)

3.1.4 Parcelamento especial – Paes

Parcelamento Especial definido pela Lei nº 10.684/03 destinado a promover a regularização de créditos com a SRF/INSS decorrentes de débitos de pessoas jurídicas e pessoas físicas de contribuições patronais com vencimento até 28 de fevereiro de 2003, ou seja, até a competência janeiro de 2003.

Há definição na própria lei de que a inadimplência de três parcelas consecutivas ou seis alternadas é motivo suficiente para a rescisão do parcelamento.

Art. 7º da Lei nº 10.684/03 – O sujeito passivo será excluído dos parcelamentos a que se refere esta Lei na hipótese de inadimplência, por três meses consecutivos ou seis meses alternados, o que primeiro ocorrer, relativamente a qualquer

dos tributos e das contribuições referidos nos arts. 1º e 5º, inclusive os com vencimento após 28 de fevereiro de 2003.

Assim, considerando-se apenas os parcelamentos com pelo menos seis parcelas em atraso, constata-se que 14,2% em termos de quantidade e 20,2% quanto ao valor, representando R\$ 3,67 bi parados, sem encaminhamento para cobrança judicial, além de beneficiar os responsáveis quanto ao aspecto criminal, conforme art. 9º da citada lei:

Art. 9º da Lei nº 10.684/03 – É suspensa a pretensão punitiva do Estado, referente aos crimes previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos arts. 168A e 337A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, durante o período em que a pessoa jurídica relacionada com o agente dos aludidos crimes estiver incluída no regime de parcelamento.

É inegável que a atitude permissionária do ente público tributário pela não rigidez na cobrança de parcelamentos existentes serve como força estimuladora para o descaso dos contribuintes no cumprimento de suas obrigações e como desestímulo aos bons pagadores. É o risco de imagem.

Tabela 5

Parcelamento especial – Paes (Lei nº 10.684/03)				
Quantidade de parcelas em atraso	Quantidade	Valor (R\$)	% de quantidade	% de valor
Sem parcelas em atraso	21.545	9.585.358.005	52,6	52,6
1	6.362	2.009.046.105	15,5	11,0
2	3.151	957.590.093	17,7	16,2
3	1.750	1.019.255.607		
4	1.255	450.908.819		
5	1.112	533.661.443		

Parcelamento especial – Paes (Lei nº 10.684/03)				
Quantidade de parcelas em atraso	Quantidade	Valor (R\$)	% de quantidade	% de valor
Sem parcelas em atraso	21.545	9.585.358.005	52,6	52,6
6 a 10	2.619	937.691.067	14,2	20,2
11 a 20	2.285	2.475.044.759		
21 a 50	909	266.119.427		
Total	40.988	18.234.675.325		

Fonte: Informar, 18/10/2005

3.1.5 Aguardando regularização após rescisão do parcelamento

Abordou-se momento atrás sobre a manutenção de parcelamentos por elevado tempo mesmo após a caracterização do descumprimento dos pagamentos sem que haja a sua rescisão. Este estudo indica o tempo médio em que o documento de crédito permanece na situação *Aguardando regularização após rescisão de parcelamento*.

Tabela 6

Situação	Valor (R\$)	Média de tempo (dias)	Quantidade
Aguardando regularização após rescisão de parcelamento	569.940.850	148	2.737

Fonte: Informar, 26/10/2005

Identificando-se quais as tarefas administrativas a serem executadas e o tempo necessário para a realização, procurou-se chegar a um tempo médio esperado para que o documento de crédito permaneça na situação ora em estudo:

- Comunicar ao devedor sobre a inclusão/reactivação no Cadin, conforme o caso. (MACOB capítulo II, item 11.13). Este estudo considerou como 30 dias o tempo suficiente para que o órgão responsável expeça a comunicação ao contribuinte por “AR”, que a comunicação seja entregue pelos Correios e que o “AR” retorne ao setor responsável pelo acompanhamento do processo.
- Cobrança amigável, 30 dias (MACOB capítulo VII, item 21, p).
- Cinco dias para que seja exarado o despacho pelos setores administrativos do INSS, no processo a seu cargo (MACOB capítulo VII, item 21, “e”).
- Dois dias para o encaminhamento do processo ao seu destino depois de concluída a instrução ou exarado o despacho ou decisão (MACOB capítulo VII, item 21, “f”).

Diante disso, o parcelamento haveria de permanecer registrado na situação *Aguardando Regularização Após Rescisão do Parcelamento* por 67 dias. Como o tempo médio registrado no dia 26/10/2005 é de 148 dias, constata-se um excesso de 81 dias.

3.1.6 Ausência de monitoramento – a administração tributária desacreditada

De tempo em tempo a União tem criado pacotes legislativos com o intuito de socorrer os contribuintes das elevadas dívidas tributárias em que eles se encontram, apresentando um manancial de facilidades em busca da regularização das dívidas.

Em 2000 foi instituído o Refis – Programa de Recuperação Fiscal – pela Lei nº 9.964/00. Não demorou muito, apenas 3 anos depois, uma nova lei instituiu outros privilégios para aqueles que não cumpriram com suas obrigações fiscais: a Lei nº 10.684/03 criou o Paes – Parcelamento Especial.

Em ambos os dispositivos legais há intenção do legislador de conceder benefícios para a regularização da situação passada exigindo-se em troca futura regularidade fiscal, ou seja, o contribuinte regulariza a

situação em condições mais favoráveis do que um parcelamento convencional, mas se obriga a estar regular a partir daquele momento, tanto no que diz respeito ao parcelamento ora contratado quanto às obrigações tributárias subsequentes à data de início do parcelamento.

Lei nº 9.964/00 – Refis

Art. 3º A opção pelo Refis sujeita a pessoa jurídica a:

V – cumprimento regular das obrigações para com o FGTS e para com o ITR;

VI – pagamento regular das parcelas do débito consolidado, bem assim dos tributos e das contribuições com vencimento posterior a 29 de fevereiro de 2000. (grifo nosso)

[...]

Art. 5º A pessoa jurídica optante pelo Refis será dele excluída nas seguintes hipóteses, mediante ato do Comitê Gestor:

I – inobservância de qualquer das exigências estabelecidas nos incisos I a V do caput do art. 3.º

II – inadimplência, por três meses consecutivos ou seis meses alternados, o que primeiro ocorrer, relativamente a qualquer dos tributos e das contribuições abrangidos pelo Refis, inclusive os com vencimento após 29 de fevereiro de 2000; (grifo nosso)”

Lei nº 10.684/03 – Paes – Art. 7º O sujeito passivo será excluído dos parcelamentos a que se refere esta Lei na hipótese de inadimplência, por três meses consecutivos ou seis meses alternados, o que primeiro ocorrer, relativamente a qualquer dos tributos e das contribuições referidos nos arts. 1º e 5º, inclusive os com vencimento após 28 de fevereiro de 2003. (grifo nosso).

O problema é que os contribuintes acreditam que o ente público administrador tributário não será tão rigoroso como a lei determina. E estão cobertos de razão: falta monitoramento, o Estado é um mal educador tributário. Não educa o contribuinte a honrar com suas obrigações, desestimula o bom pagador.

O ente público encarregado da cobrança da contribuição previdenciária não demonstrou a necessária eficiência que a lei exige para o monitoramento do cumprimento da obrigação do mês corrente com vista à constatação da inadimplência mensal de três contínuas ou seis alternadas. Simplesmente ignorou o mandamento legal e limitou-se a efetuar-lo apenas quando constatado novo crédito constituído de forma definitiva. Mas a lei ainda está em vigor e poderá ser cumprida, mesmo que tardiamente.

3.1.7 Quadro resumo das vulnerabilidades

Tabela 7

Situação	Valor (R\$)	Excesso de tempo (dias)
Aguardando comunicação	3.166.887.329	67
Aguardando regularização de LDC	1.794.654.903	146
Aguardando regularização após rescisão do parcelamento	569.940.850	81
Total	5.531.483.082	

Tabela 8

Parcelamento	Valor (R\$) com 6 (seis) ou mais parcelas em atraso
Convencional	394.210.775
Especial	3.678.885.252
Total	4.073.066.027

Itaú tem lucro histórico para o setor

O Itaú comemorou o crescimento do crédito, mas na outra ponta começou a mostrar cautela com o risco de calote. O chamado índice de inadimplência (empréstimos vencidos há mais de 60 dias) pulou de 3,2% para 3,3% do total da carteira.

www.atarde.com.br, em 7/11/2005.

3.1.8 Cobrança judicial

Um novo caminho se inicia quando o crédito previdenciário sai da esfera da área de cobrança administrativa e é recebido pela Procuradoria. Não houve aprofundamento desse estudo nessa área mas uma pesquisa sobre quanto tempo o crédito aguarda até ser ajuizado trouxe uma impressionante marca de 1.311 dias em média nacional. É de se esperar que quando a decisão judicial for pronunciada favorável à instituição não haverá mais patrimônio a ser buscado, quiçá nem encontre o devedor vivo.

3.1.9 Banco de dados de perdas internas

A pesquisa sobre o setor bancário realizada pela Febraban demonstrou a importância dada pelos bancos ao banco de dados de perdas internas. Imaginemos que a RFB possuísse o seu banco de dados de perdas internas e que esses números estivessem disponíveis a toda a sociedade. Com absoluta certeza a realidade hoje seria outra: a carga tributária seria menor e a eficiência da máquina arrecadadora seria outra.

Quem você é fala tão alto que não consigo ouvir o que você está dizendo. (Ralph Waldo Emerson)

4 FERRAMENTAS DE CONTROLE

O acompanhamento do tempo médio para os documentos de crédito indicados nas vulnerabilidades levantadas nesse estudo, e de outras

situações, é possível de ser apurado através do aplicativo de banco de dados INFORMAR, inclusive detalhando o resultado em nível de Delegacia, Unidades de Atendimento e por documento de crédito.

E é assim que há de funcionar o sistema de cobrança gerencial. Um indicador do resultado do nível nacional vincula os gestores da alta-administração, outro indicador vincula os responsáveis das Delegacias, assim como as Unidades de Atendimento também possuem os seus indicadores de desempenho.

4.1 COB-Fácil

Identificou-se uma ferramenta que, se bem utilizada, poderá dar bons resultados e implementar uma cultura de cobrança na instituição. Trata-se de um aplicativo chamado COB-Fácil, seu objetivo é a automação do registro e acompanhamento das diversas situações a que está sujeito o crédito, as atuações realizadas visando a regularização de pendências, registro de compromissos firmados pelos contribuintes, a promoção de uma rápida comunicação com o contribuinte através de comunicação por telefone, comunicação eletrônica ou carta, e a formação do histórico do devedor.

O primeiro grande problema encontrado, não com o aplicativo, mas com a estrutura para sua aplicação é o cadastro dos contribuintes. Não há cultura na casa de atualização dos dados cadastrais, pouca ou nenhuma importância é dada a isso, quase não há registro dos endereços dos correios eletrônicos apesar de estarmos vivendo uma era da comunicação eletrônica no meio empresarial. Os telefones de contato não são atualizados, aos endereços pouco se dá importância. É a triste realidade. Diante desse cenário o trabalho a ser realizado para uma ágil cobrança em muito está prejudicado. Como solução para esta questão, constata-se a necessidade do lançamento de uma ampla campanha de conscientização do servidor para que este esteja atento a atualização cadastral dos dados dos contribuintes.

Um segundo problema, e talvez o maior deles, é o caráter de não institucionalização da utilização do aplicativo já que não se encontra ato

normativo definindo a sua utilização na rotina da cobrança. A sua utilização está revestida de caráter facultativo pelos órgãos encarregados de cobrança.

Não existe controle sem padronização.

(J. M. Juran)

4.2 A classificação de risco dos créditos previdenciários

Este tópico tem por objetivo apresentar um modelo para a classificação de risco dos créditos previdenciários. Como forma de demonstração optou-se por uma visualização da realidade existente nas Delegacias da RFB-P do Grupo A+, considerando, apenas para exemplificação, tão somente as vulnerabilidades indicadas neste estudo.

Tabela 9. Créditos na situação aguardando comunicação ao contribuinte

DRFB-P A+	Aguardando comunicação ao contribuinte		Enquadramento na classe		Sensibilidade ao risco		Classificação de risco
	Valor (R\$)	Média de Tempo (dias)	Valor (R\$)	Média de Tempo (dias)	Valor (R\$) 1	Média de Tempo (dias) 1,5	
			A	B	$C = A \times 1$	$D = B \times 1,5$	$(C+D)/2,5$
SP – Oeste	79.654.948	157	4	10	4	15	7,6
SP – Centro	193.632.802	54	9	4	9	6	6,0
Porto Alegre	61.605.126	84	3	6	3	9	4,8
BH	172.963.857	166	8	10	8	15	9,2
SP – Sul	221.399.301	83	10	5	10	7,5	7,0
DF	33.800.036	101	2	7	2	10,5	5,0
RJ Centro	89.102.892	27	5	2	5	3	3,2

Tabela 10

Classe	Valor		Tempo	
	De	Até	De	Até
1	0	22.139.930,10	0	16,60
2	22.139.930,11	44.279.860,20	16,61	33,20
3	44.279.860,21	66.419.790,30	33,21	49,80
4	66.419.790,31	88.559.720,40	49,81	66,40
5	88.559.720,41	110.699.650,50	66,41	83,00
6	110.699.650,51	132.839.580,60	83,01	99,60
7	132.839.580,61	154.979.510,70	99,61	116,20
8	154.979.510,71	177.119.440,80	116,21	132,80
9	177.119.440,81	199.259.370,90	132,81	149,40
10	199.259.370,91	221.399.301,00	149,41	166,00

Definiu-se um número de 10 classes como forma de buscar uma boa definição de enquadramento, inclusive visual. A classificação do risco varia de 1 a 10 e é obtida pelo enquadramento do item de acordo com a faixa da classe em que se encontra e a utilização do multiplicador definido, a sensibilidade ao risco.

Considerando a definição dada à importância maior ao Tempo pela sensibilidade ao risco com fator 1,5 enquanto que o fator do Valor foi definido 1, encontrou-se o enquadramento do risco das Delegacias. Pelo modelo proposto, a Delegacia de Belo Horizonte apresenta maior risco ao sistema no quesito comunicação ao contribuinte, seguida de SP-Oeste. RJ Centro apresenta o quadro mais confortável diante das Delegacias do grupo A+.

O objetivo desse modelo é criar uma classificação de risco para as diversas vulnerabilidades do sistema, de forma que a Administração acompanhe, cobre, fiscalize e gerencie, de forma mais eficaz, os setores que apresentam indicadores ruins e que comprometem o resultado da Organização.

Tabela 11. Aguardando regularização de LDC

DRFB-P A+	Aguardando regularização de LDC		Enquadramento na classe		Multiplicador		Classificação de risco
	Valor (R\$)	Média de Tempo (dias)	Valor (R\$)	Média de Tempo (dias)	Valor (R\$) 1	Média de Tempo (dias) 1,5	
			A	B	$C = A \times 1$	$D = B \times 1,5$	$(C+D)/2,5$
SP – Oeste	29.588.970	503	2	10	2	15	6,8
SP – Centro	57.561.964	377	3	8	3	12	6,0
Porto Alegre	69.089.757	176	3	4	3	6	3,6
BH	230.545.066	420	10	9	10	13,5	9,4
SP – Sul	65.997.575	234	3	5	3	7,5	4,2
DF	48.149.706	345	3	7	3	10,5	5,4
RJ Centro	93.716.808	364	5	8	5	12	6,8

Tabela 12

Classe	Valor		Tempo	
	De	Até	De	Até
1	0	23.054.506,60	0	50,30
2	23.054.506,61	46.109.013,20	50,31	100,60
3	46.109.013,21	69.163.519,81	100,61	150,90
4	69.163.519,82	92.218.026,41	150,91	201,20
5	92.218.026,42	115.272.533,01	201,21	251,50
6	115.272.533,02	138.327.039,61	251,51	301,80
7	138.327.039,62	161.381.546,21	301,81	352,10
8	161.381.546,22	184.436.052,82	352,11	402,40
9	184.436.052,83	207.490.559,42	402,41	452,70
10	207.490.559,43	230.545.066,02	452,71	503,00

Na situação Aguardando Regularização de LDC as Delegacias com índices mais críticos são: Belo Horizonte, em evidência, seguida de SP-Oeste e RJ-Centro. A posição mais confortável no grupo A+ é ocupada por Porto Alegre por ter obtido o menor indicador de classificação de risco.

Tabela 13. Aguardando regularização após rescisão do parcelamento

DRFB-P A+	Aguardando regularização após rescisão do parcelamento		Enquadramento na classe		Multiplicador		Classificação de risco
	Valor (R\$)	Média de Tempo (dias)	Valor (R\$)	Média de Tempo (dias)	Valor (R\$) 1	Média de Tempo (dias) 1,5	
			A	B	$C = A \times 1$	$D = B \times 1,5$	$(C+D)/2,5$
SP – Oeste	55.839.410	512	7	10	7	15	8,8
SP – Centro	8.708.517	249	1	5	1	7,5	3,4
Porto Alegre	11.293.605	109	2	3	2	4,5	2,6
BH	55.000.237	172	7	4	7	6	5,2
SP – Sul	91.366.204	179	10	4	10	6	6,4
DF	2.072.909	88	1	2	1	3	1,6
RJ Centro	46.548.330	174	6	4	6	6	4,8

Tabela 14

Classe	Valor		Tempo	
	De	Até	De	Até
1	0	9.136.620,40	0	51,20
2	9.136.620,41	18.273.240,81	51,21	102,40
3	18.273.240,82	27.409.861,21	102,41	153,60
4	27.409.861,22	36.546.481,62	153,61	204,80
5	36.546.481,63	45.683.102,02	204,81	256,00
6	45.683.102,03	54.819.722,42	256,01	307,20
7	54.819.722,43	63.956.342,83	307,21	358,40
8	63.956.342,84	73.092.963,23	358,41	409,60
9	73.092.963,24	82.229.583,64	409,61	460,80
10	82.229.583,65	91.366.204,04	460,81	512,00

No item Aguardando Regularização após Rescisão do Parcelamento os olhos devem estar voltados para a DRFB-P São Paulo-Oeste. Já a DRFB-P de Distrito Federal encontra-se em situação confortável diante do grupo A+.

Tabela 15. Parcelamento convencional

Delegacia	Número de parcelas em atraso/sensibilidade ao risco						Classificação de risco
	1	2	3	4	5	6 ou mais	
	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	10,0	
SP – Oeste	13.913.672	4.246.157	1.739.567	4.526.011	7.523.561	23.395.611	5,3
SP – Centro	7.491.990	4.193.817	9.456.060	30.507.598	197.301	1.884.533	2,4
Porto Alegre	18.592.283	4.053.141	4.643.005	2.861.324	2.610.085	8.273.574	3,2
BH	18.489.332	3.208.584	4.785.414	3.438.889	2.360.725	34.425.154	5,9
SP – Sul	9.240.433	3.358.145	596.647	357.826	3.365.713	38.833.309	7,4
DF	11.172.881	2.504.432	1.614.124	2.388.300	153.814	5.053.693	3,3
RJ Centro	3.672.521	1.991.819	1.675.081	3.596.933	1.096.227	2.011.207	3,0

Tabela 16. Parcelamento especial

Delegacia	Número de parcelas em atraso/sensibilidade ao risco						Classificação de risco
	1	2	3	4	5	6 ou mais	
	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0	10,0	
SP – Oeste	65.299.161	12.114.015	6.476.181	5.000.590	2.523.491	13.022.785	2,4
SP – Centro	46.122.556	13.655.554	11.419.670	57.004.050	10.219.239	41.357.294	3,8
Porto Alegre	72.155.748	48.669.577	9.778.200	12.681.920	41.452.221	161.882.318	5,6
BH	175.285.859	52.626.926	36.252.933	10.701.614	18.593.349	99.415.206	3,6
SP – Sul	80.462.201	18.085.094	36.911.304	57.982.999	20.062.435	85.367.042	4,1
DF	97.074.833	48.018.847	110.959.799	68.646.246	3.812.222	91.314.884	3,5
RJ Centro	105.727.719	57.724.496	86.535.295	85.502.361	18.547.335	1.744.245.402	8,6

Tabela 17. Visibilidade dos indicadores de classificação de risco

Delegacia	Sensibilidade	Ag. com. ao contribuinte	Ag. reg. LDC	Ag. reg. após resc. parc	Parc. convencional	Parc. Especial	Classificação de Risco
		1,5	1,5	1,0	1,0	1,0	
SP – Oeste		7,6	6,8	8,8	5,3	2,4	6,3
SP – Centro		6,0	6,0	3,4	2,4	3,8	4,6
Porto Alegre		4,8	3,6	2,6	3,2	5,6	4,0
BH		9,2	9,4	5,2	5,9	3,6	7,1
SP – Sul		7,0	4,2	6,4	7,4	4,1	5,8
DF		5,0	5,4	1,6	3,3	3,5	4,0
RJ Centro		3,2	6,8	4,8	3,0	8,6	5,2

Diante do quadro de classificação de risco das DRFB-PA+, constatou-se que a Delegacia de Belo Horizonte apresenta maior risco para o sistema. Essa informação é de grande preciosidade e serve de diretriz

para a alta administração como indicativo de demandar mais atenção a esta Delegacia. A visibilidade do risco também servirá para que os gestores se movimentem para não estar nas últimas colocações perante o grupo, que há de ser trabalhado pelos administradores de todos os níveis para se buscar uma competição saudável e não uma competição predatória entre as Delegacias. Quanto menor o indicador de classificação de risco melhor a situação da Delegacia. O sistema de classificação de risco necessita ser estruturado de forma a estimular a competição saudável, ou seja, a pontuação da Delegacia há de ser definida tanto por critérios de ordenação dentro do grupo, quanto por critérios próprios de resultados.

De posse do indicativo de classificação de risco das Delegacias temos o item de controle para os mais elevados níveis gerenciais, o sistema há de criar mecanismos de visibilidade para níveis gerenciais menores e aos níveis operacionais. Dessa forma, cada Delegacia terá o mesmo sistema para classificação de risco das unidades que a compõe. Por exemplo, se a estrutura operacional da Delegacia é composta por Unidades de Atendimento haverá uma classificação entre elas, da mesma forma que há entre as Delegacias.

Assim, deverá ser do conhecimento de todos – da alta administração, dos gestores de níveis intermediários, dos colaboradores em todos os níveis – o enquadramento de risco da Delegacia e de suas áreas componentes. A classificação do risco poderá estar publicada na intranet, de forma a ser utilizada como ferramenta gerencial. A publicidade do risco cria movimento aos gestores. Espera-se que os gestores em que o seu órgão esteja em situação desfavorável veja a situação como um desafio a ser vencido obtendo-se, assim, uma competição saudável.

O ser humano fica satisfeito em situações momentâneas, retornando sempre ao seu estado natural que é a insatisfação.

(Do livro *TQC*, de Vicente Falconi Campos)

Estarão mais evidentes não apenas os resultados ruins, os bons resultados estarão mais visíveis e mais fáceis de serem localizados para serem estudados, difundidos, padronizados e copiados.

A ferramenta também necessita ser utilizada não apenas em nível macro, mas sim ser algo para o dia a dia. Assim, cada documento de crédito há de possuir o risco que representa ao sistema. Dessa forma, o gestor local da carteira de crédito na Delegacia saberá quais os seus créditos que mais representam risco para que dê a merecida atenção.

A título de exemplificação apurou-se, de forma aleatória, alguns créditos da Delegacia de Belo Horizonte com o intuito de demonstrar o modelo de classificação dos créditos previdenciários. Considerando a situação de aguardando comunicação ao contribuinte selecionou-se os créditos e apurou-se a classificação do risco.

Tabela 18

Belo Horizonte	Aguardando comunicação ao contribuinte		Enquadramento na classe		Sensibilidade ao risco		Classificação de risco
	Valor (R\$)	Média de Tempo (dias)	Valor (R\$)	Média de Tempo (dias)	Valor (R\$) 1	Média de Tempo (dias) 1,5	
			A	B	$C = A \times 1$	$D = B \times 1,5$	$(C+D)/2,5$
350724687	78.184	281	1	7	1	10,5	4,6
350724555	198.583	435	1	10	1	15	6,4
350724571	79.570	435	1	10	1	15	6,4
350729018	580.074	68	1	2	1	3	1,6
350723141	2.141.881	92	4	3	4	4,5	3,4
350723168	7.138.084	81	10	2	10	3	5,2
350723176	2.106.972	81	3	2	3	3	2,4

Analisando a tabela de classificação de risco com créditos da Delegacia de Belo Horizonte constata-se que há dois créditos com nível de risco 6,4 pelo tempo excessivo em que aguardam a comunicação ao contribuinte. Naturalmente, esse sistema indica que a prioridade a ser

dada pelos executores da tarefa devem estar direcionando a esses dois documentos de crédito seguindo a ordem indicada pelo aplicativo.

No modelo proposto enquadraram-se a sensibilidade ao risco dando maior importância ao critério tempo. Isso poderá ser alterado a qualquer tempo e em qualquer dimensão, a critério dos interesses da Organização.

5 CONCLUSÃO

Este estudo permitiu uma visibilidade ampla sobre a forma como um setor extremamente lucrativo cuida de seus ativos de crédito, de forma a possibilitar analogias a serem aplicadas ao setor público de administração tributária. Muita semelhança há em termos de tarefas, muitas diferenças em termos de resultados.

Como ponto de partida em busca de uma aproximação ao modelo utilizado no setor bancário percebe-se a imperiosa necessidade de se estabelecer uma estrutura de acompanhamento do andamento dos créditos previdenciários de acordo com a sua classificação de riscos.

A criação da base de dados de perdas levará a uma visibilidade do que se deixou de arrecadar e direcionará o foco de atuação em busca de minimizar prejuízos. Não basta quantificar apenas o que se arrecada, o expressivo volume de perdas necessita estar evidenciado aos gestores e colaboradores, até como forma de implementação da cultura de gestão de riscos.

O gerenciamento de riscos faz parte do dia a dia das grandes empresas que trabalham com a informação, prevenção e controle interno. A administração pública brasileira necessita incorporar em sua cultura que administrar riscos é uma busca pela excelência da gestão pública. A área tributária, no que tange à administração da carteira de créditos que, no início do estudo, dava a impressão um tanto que distanciada da forma como instituições financeiras trabalham, apresenta-se agora com mais ferramentas para se aproximar de uma gestão eficaz de sua carteira de créditos. Acreditar é o primeiro passo para a mudança, e eu acredito.

6 GLOSSÁRIO

Acórdão	Decisão do órgão julgador de segunda instância administrativa.
AI	Auto-de-infração, documento constituído pelo descumprimento de obrigação acessória
AR	Aviso de Recebimento
Cadin	Cadastro de Inadimplentes do Governo Federal
Carteira de créditos	Conjunto de créditos a ser administrado.
DN	Decisão-Notificação, documento expedido pelo órgão julgador de primeira instância emanando o julgamento proferido.
INFORMAR	Banco de dados corporativo oriundo da SRP.
LDC	Lançamento de Débito Confessado: A confissão de dívida, efetuada pelo sujeito passivo, não oriunda de procedimento fiscal (fiscal e atividade fiscal específica) – MACOB capítulo I, item 5, p. 74.
MACOB	Manual de Cobrança (oriundo da SRP)
NFLD	Notificação Fiscal de Lançamento de Débito, documento lavrado pelo fiscal para a constituição do crédito tributário previdenciário durante a ação fiscal.
Recuperação de Crédito	Denominação dada à área responsável pelo acompanhamento dos créditos
SRP	Secretaria da Receita Previdenciária
Unidade de Atendimento	Local de atendimento ao contribuinte.

REFERÊNCIAS

BERGAMINI JUNIOR, Sebastião. *Classificação de risco: o modelo em uso no BNDES*, 1993.

CAMPOS, Vicente Falconi. *Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia*.

_____. *TQC – Controle da qualidade total*.

DUARTE JÚNIOR, Antônio Marcos. *A importância do gerenciamento de riscos corporativos*.

FEBRABAN. *Análise das ferramentas de autoavaliação na gestão do risco operacional*. Subcomissão de Gestão de Riscos Operacionais, 2004.

_____. *Noções de gestão de risco de liquidez e políticas de contingência*. Comissão de Gestão de Riscos – Subcomissão de Gestão de Riscos de Mercado.

_____. *Pesquisa sobre práticas de gestão de riscos operacionais no mercado brasileiro*. Subcomissão de Gestão de Riscos Operacionais, 2004.

MORAES, José Cássio Fróes de. *Análise da eficácia da disseminação de conhecimentos sobre controles internos após sua implementação no Banco do Brasil*, 2003.

www.atarde.com.br.



***Hot spots* econômico-tributários:
apoio à ação fiscal a partir da análise
econômica regional**

Menção Honrosa

LADISLAU BATISTA DE OLIVEIRA FILHO



***HOT SPOTS* ECONÔMICO-TRIBUTÁRIOS: APOIO À AÇÃO FISCAL A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA REGIONAL**

RESUMO

O objetivo do trabalho é utilizar a análise econômica para auxiliar a tomada de decisão no que se refere à distribuição dos recursos e ao foco de atuação da Receita Federal do Brasil, sob o enfoque da eficácia da ação fiscal e do controle aduaneiro. Tomou-se como exemplo a realidade socioeconômica da 2ª Região Fiscal, que inclui 6 estados da região Norte: Pará, Amapá, Amazonas, Roraima, Rondônia e Acre. O estudo inclui a evolução espacial e setorial da economia regional, e, quando necessário, estende a análise para a Amazônia de uma maneira geral.¹

A região sob foco representa fronteira de desenvolvimento, possuindo especificidades do ponto de vista socioeconômico que têm implicações significativas na área tributária. De fato, a região passou por intensa valorização de seus recursos nos últimos 50 anos, e esse processo a transformou de maneira profunda: de uma região com economia homogênea e de tipo colonial (simples), para uma região de grande complexidade econômica, com setores atrasados e modernos convivendo com populações heterogêneas. Diante desse quadro, e para atingir os objetivos colimados, – otimizar a alocação dos recursos

¹ Além dos seis estados citados, a Amazônia inclui também o estado do Tocantins, desde a Constituição de 1988 (BRASIL, et alii, 2002).

humanos, materiais e orçamentários visando a eficácia da ação fiscal – utilizou-se de análise da evolução histórica da economia amazônica, chegando até o momento atual.

Como metodologia, o trabalho introduz conceitos novos que vão permitir identificar regiões – *hot spots* – e setores – *atratores* – catalisadores de investimentos.

Ao final, tem-se um trabalho que consegue identificar os *hot spots econômico-tributários*, ou seja, regiões de interesse fiscal, onde se devem fazer, prioritariamente, investimentos na estrutura arrecadatória e/ou de controle do comércio exterior. Finalmente, classificou-se as unidades da Receita Federal do Brasil na 2ª Região Fiscal de acordo com uma hierarquia de prioridades do ponto de vista do potencial tributário e/ou necessidade de regulação do comércio exterior, com vistas a subsidiar a decisão sobre a distribuição de recursos, bem como dar foco e apoiar a ação fiscal.

***HOT SPOTS* ECONÔMICO-TRIBUTÁRIOS: APOIO À AÇÃO FISCAL A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA REGIONAL**

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa produzir um mapeamento do potencial econômico-tributário na 2ª Região Fiscal, de modo a viabilizar a identificação dos pontos de interesse fiscal e/ou de controle do comércio exterior. O espaço de estudo compõe-se de 6 estados da Federação, cobrindo a maior parte da Amazônia legal: Amazonas, Pará, Rondônia, Amapá, Roraima e Acre. Esta composição, que representa 46% do território nacional, possui economia peculiar, baseada em enclaves econômicos modernos em meio a atividades econômicas tradicionais. Esse perfil é o resultado do modo de ocupação demográfica e econômica da região, que se deu principalmente na esteira de intervenções do governo federal, baseadas em incentivos fiscais e financeiros e na construção de infraestrutura.

Pode-se dividir a história socioeconômica da Amazônia em fases bem definidas no tempo. Primeiramente predominaram os interesses estrangeiros de exploração de matérias-primas naturais da região (principalmente o látex) e posteriormente os interesses nacionais de integração e incorporação da região ao processo de acumulação capitalista.

Diante das singularidades da realidade amazônica procurou-se estabelecer alguns fundamentos que permitissem, mesmo que preliminar-

mente, um mapeamento do potencial econômico-tributário da região.

Como metodologia, utilizou-se as seguintes ferramentas para a elaboração do trabalho:

- pesquisa bibliográfica e documental sobre a evolução socioeconômica da Amazônia;
- criação dos seguintes conceitos de suporte ao trabalho:
 - ✓ *Atratores¹ econômicos*: são setores econômicos que, num determinado momento, têm potencial para propiciar dinamismo econômico diferenciado para a região onde estão inseridos.
 - ✓ *Hot spots² econômico-tributários*: são locais onde há interesse de fomento da atividade fiscal, em decorrência do potencial econômico.
 - ✓ *Serviços não contemplados*: locais onde a Receita tem obrigação legal de disponibilizar serviços imediatamente ou no curto prazo. Teriam PRIORIDADE 1 na distribuição de recursos.
 - ✓ *Fomento*: unidades, normalmente associados a *hot spots*, em que são necessários investimentos maiores, pois o retorno será acima da média no curto e/ou médio prazos (investimento em PA³ → retorno em PG⁴). Teriam PRIORIDADE 2 na distribuição de recursos.
 - ✓ *Manutenção dinâmica*: locais onde se visualiza um crescimento moderado – investimento e retorno também moderados (inves-

¹ A utilização do termo *atrator* decorre de uma analogia com as terminologias utilizadas na teoria do caos. Poderia ter-se usado o termo setores dinâmicos. Entretanto, considerou-se mais interessante o termo atrator: na teoria do caos significa uma espécie de regra ou circunstância que define uma certa ordem em meio à imprevisibilidade dos sistemas complexos. A Amazônia parece situar-se exatamente no limiar entre um sistema econômico rudimentar e uma economia madura. Ou seja, há hoje, nessa região, um sistema complexo e heterogêneo, onde o moderno convive com o atrasado. Dentro dessa realidade podem-se visualizar alguns setores atraindo para si, e para o seu entorno, a parte mais significativa do capital que se dispõe a buscar sua valorização nessa região.

² O termo *hot spot* é utilizado nos estudos geológicos como sendo um local de vulcanismo presente ou latente, onde existe uma coluna de magma derramando lava na superfície ou prestes a aflorar. Daí sua analogia com pontos quentes econômico-tributários.

³ Progressão Aritmética.

⁴ Progressão Geométrica.

timento em PA → retorno em PA). Teriam PRIORIDADE 3 na distribuição de recursos.

- ✓ *Manutenção estática*: locais de retorno pequeno em relação aos investimentos. Deverão receber apenas reposição (investimento em PA → retorno em PA – 1). Teriam PRIORIDADE 4 na distribuição de recursos.

Para estabelecer a classificação acima exposta, utilizou-se a conclusão da pesquisa sobre a evolução econômica regional e, adicionalmente, o resultado de trabalhos dirigidos realizados com os administradores e assistentes de planejamento das Unidades da 2ª Região Fiscal. Importante notar que o foco do trabalho está voltado para correlações entre tendências locais e setoriais de evolução econômica e o potencial tributário, desconsiderando-se, pois, o volume de procedimentos da administração tributária como variável condicionante. Neste sentido, a presente obra pode ser entendida como um trabalho específico de visualização da realidade tributária, aqui observada sob o enfoque da base econômica real e potencial.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA OCUPAÇÃO DA AMAZÔNIA⁵

2.1 Economia baseada no extrativismo

Até a década de 1950, a quase totalidade das mercadorias produzidas na Amazônia, de maior valor comercial, era de origem extrativa:

- látex da borracha;
- castanha-do-pará;
- madeiras de espécies nobres;
- peles de animais silvestres;
- ouro de aluvião, dentre outros minérios.

⁵ A referência principal para a análise deste capítulo foi Acordo Sudam/PNUD (2001).

A população da Amazônia estava concentrada na área rural. O sistema extrativista levava à dispersão da população no espaço. As principais aglomerações urbanas existentes, em 1950, na Amazônia, estavam localizadas às margens do rio Amazonas ou nos seus tributários. Os rios eram as estradas da Amazônia e comandavam a vida da população.

Em relação aos serviços públicos, havia baixa oferta. A dispersão espacial da população impedia a ampliação de serviços de saúde, educação, energia e comunicação. Não se criava escala suficiente para ofertar esses tipos de produtos sociais.

2.2 Centros econômicos regionais

Belém (PA) era o núcleo urbano mais rico e mais dinâmico da Região, o grande centro aglutinador das trocas na área oriental. Manaus (AM) era o segundo maior centro econômico regional, para onde também convergiam cargas de produtos extrativos que seriam exportadas. Na quase totalidade das situações, tanto os centros maiores quanto os secundários eram associados à malha fluvial, como demonstrado a seguir:

2.2.1 Destaques do lado ocidental

- Porto Velho (RO) – Rio Madeira;
- Rio Branco (AC) – Rio Acre;
- Boa Vista (RR) – Rio Branco;
- Manaus (AM) – Rio Negro;
- Itacoatiara (AM) – Rio Amazonas;
- Humaitá (AM) – Rio Madeira.

2.2.2 Destaques do lado oriental

- Belém (PA) – Rio Pará;

- Santarém (PA) – Rio Tapajós/Amazonas;
- Óbidos (PA) – Rio Amazonas;
- Macapá (AP) – Foz do Rio Amazonas;
- Breves (PA) – Rio de Breves;
- Marabá (PA) – Rio Tocantins/Itacaiúnas .

2.3. Núcleos extrativistas

Alguns sítios urbanos no interior da região apresentavam algum nível de especialização no comércio de produtos extrativos:

- Pará:
 - ✓ Marabá (sudeste do estado) – castanha-do-pará;
 - ✓ Breves (ilha do Marajó) – beneficiamento de madeira.
- Amazonas:
 - ✓ Humaitá (sul do estado) – comercialização de borracha;
 - ✓ Itacoatiara (nordeste do estado) – produção e exportação de madeira serrada.
- Acre:
 - ✓ Xapuri (sudeste do estado) – comercialização da borracha.

2.4. Economia baseada no sistema de trocas

A economia regional nesse período era baseada no sistema de trocas, denominada aviamento. As trocas eram realizadas no “Barracão”, armazéns localizados nas barrancas dos rios com um trapiche para as operações de carga e descarga. O dono do barracão era monopsonista, mantendo o extrator na condição permanente de endividado. Os donos dos barracões estavam associados a grandes comerciantes de Belém e Manaus ou de alguma cidade de porte médio e os acordos funcionavam na base da confiança e da lealdade.

Grande parte dos aglomerados urbanos desenvolveu-se em torno dos barracões, às margens dos rios. Porém, eram praticamente inexistentes as atividades de processamento industrial dos produtos extrativos.

A sociedade amazônica era essencialmente subdesenvolvida: tinha uma economia de caráter colonial, no sentido de que exportava tudo o que produzia e importava tudo o que consumia. Era, portanto, fortemente dependente de decisões exógenas. Por outro lado, havia um alto grau de capilaridade do sistema econômico engendrado pelos diferentes grupos sociais – presença de laços de solidariedade econômica. Essa capilaridade era ampla e articulada: quando uma peça quebrava todo o sistema entrava em crise.

A substituição da borracha natural pela sintética, e a conseqüente crise generalizada na economia regional exemplificam este cenário. Não existiam economias do tipo enclave, desarticuladas do resto do sistema regional. No período até 1950, não se verificava um quadro de fragmentação espacial do tecido econômico.

3 PROCESSO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA

3.1 Mudança do paradigma econômico

Até meados da década de 1950 a Amazônia não estava integrada aos pólos dinâmicos do capitalismo nacional, como demonstrado anteriormente: não produzia matérias primas para o centro e não possuía mercado consumidor atrativo.

Um primeiro processo de mudança se deu com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). A SPVEA foi criada em janeiro de 1953, como braço institucional do governo federal na Região. A SPVEA foi responsável pela dinamização de diversos setores como podemos visualizar no quadro abaixo:

Quadro 1. SPVEA – dinamização de setores

1. Primeiros <i>inventários florestais</i> realizados por peritos da FAO na região Amazônica	Pesquisa em recursos florestais
2. Criação do Primeiro <i>Centro de Pesquisas Florestais</i> , instalado por especialistas da FAO. Localizado no município de Santarém, Estado do Pará	Pesquisa em recursos florestais
3. <i>Levantamento aerofotogramétrico</i> da Região, em uma área de 420 mil quilômetros quadrados. Realizado através de convênio entre SPVEA/DNPM/Empresa Prospec S.A.	Pesquisa geológica
4. Melhoria dos sistemas de geração e distribuição de <i>energia</i> elétrica das cidades de Belém e Manaus	Energia elétrica
5. Instalação de sistemas de <i>abastecimento d'água</i> potável em várias cidades da Região Norte	Saneamento urbano
6. Construção de <i>escolas, hospitais e centros de pesquisa</i>	Infraestrutura social
7. Apoiou a criação da <i>Universidade Federal do Pará</i> e a Escola de Agronomia da Amazônia (ex-Faculdade de Ciências Agrárias do Pará e atual Universidade Federal Rural da Amazônia)	Educação superior
8. Implantou o <i>Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia</i> (Inpa)	Ciência e tecnologia
9. Reparou os principais <i>portos fluviais</i> da região	Transporte fluvial
10. Apoiou a <i>modernização da frota fluvial</i>	Transporte fluvial
11. Participou, através de apoio financeiro, na introdução do cultivo racional de <i>juta e pimenta-do-reino</i> por colonos japoneses	Agricultura
12. Celebrou convênio com o IRHO da França para um projeto experimental da <i>cultura de dendê</i> . Serviu de base para o desenvolvimento da cultura na Amazônia	Pesquisa agrícola

13. Financiou a <i>refinaria de petróleo</i> localizada em Manaus	Indústria
14. Financiou uma <i>fábrica de cimento</i> no Estado do Pará	Indústria
15. Firmou vários convênios de <i>formação de recursos humanos</i> em áreas estratégicas para o desenvolvimento regional como geologia, engenharia florestal, engenharia de pesca.	Formação de recursos humanos
16. <i>Construção da rodovia Belém-Brasília</i> – obra mais marcante e grandiosa de todo o período de atuação da SPVEA	Infraestrutura econômica
17. Iniciou a <i>abertura da estrada Cuiabá-Porto Velho</i>	Infraestrutura econômica

Fonte: Vergolino, 2002 (elaborada a partir do trabalho de Pandolfo, 1994)

3.2. Mudanças no perfil demográfico regional – estratégias de integração nacional

As ações associadas à atuação da SPEVEA estavam fortemente atreladas às ideias de integração nacional explicitadas no Plano de Metas. A construção de Brasília foi concebida para conectar a capital federal a todos os grandes espaços do país – Norte, Sul, Leste e Oeste – através de radiais de grandes dimensões. A construção das rodovias Belém-Brasília e Cuiabá – Porto Velho – ações contidas no Plano de Metas do Governo JK – constitui-se em ponto de inflexão no contexto socioeconômico da Amazônia, definindo grandes mudanças no perfil demográfico regional.

3.3. Região Norte pós-1964: operação Amazônia

Após o golpe de 1964, o governo militar tomou medidas para a inserção definitiva da Amazônia no processo de desenvolvimento do

capitalismo industrial brasileiro. Com a mudança do regime político em 1964, observa-se uma forte guinada nos rumos da política regional no Brasil. No caso da Amazônia, essa mudança foi fortemente sentida a partir do ano de 1966 – ano da Operação Amazônia.

3.3.1 Recursos iniciais utilizados para atingir os objetivos propostos

- reformulação e ampliação da política de incentivos fiscais para a Região (1966);
- organização da legislação básica e das normas institucionais destinadas a atrair grandes capitais produtivos para a Amazônia – Lei nº 5.174/66;
- criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) (1966);
- criação do Banco da Amazônia S.A. (Basa) (1966);
- criação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), (1967).

A partir de 1970, a Operação Amazônia desdobrou-se em vários programas federais:

- Programa de Integração Nacional (PIN) (1970) – com o objetivo de financiar grandes projetos de infraestrutura (rodovia transamazônica e Cuiabá-Santarém) nas áreas de atuação da Sudam e Sudene;
- Programa de Redistribuição de Terras (Proterra) (1971) – promover o acesso à terra e à agroindústria na Amazônia;
- Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), subproduto do I Plano Nacional de Desenvolvimento (IPND) (1972);
- Projeto Radam – Primeiro inventário sistemático de minerais, solos e vegetação da Amazônia brasileira.

3.4 Fragmentação da economia regional

A intervenção do governo federal deu início aos enclaves econômicos na região, empreendimentos de exploração dos recursos regionais que não possuíam vínculos com as relações econômicas pré-existentes. Vários programas e planos foram criados objetivando a exploração dos recursos naturais disponíveis. Os Projetos minerais, metalúrgicos e florestais ficaram concentrados no lado oriental. Os agropecuários no sul, sudeste e sudoeste. No lado ocidental, a ZFM transformou-se em espaço privilegiado para instalação de indústrias para produção de bens de consumo durável.

3.5 O ciclo dos grandes projetos

O ciclo dos grandes projetos iniciou-se com o II PND/II PDA, no bojo de uma estratégia de ocupação extensiva da região amazônica. Visava colocar as grandes empresas como diretoras do processo e tinha como objetivo a desconcentração espacial da indústria – o foco era minero-industrial e agroindustrial. A estratégia sugeria estimular a implantação, na Amazônia, e também no Centro-Oeste, de complexos integrados de caráter minero-industrial ou agroindustrial considerados prioritários.

3.5.1 Ações efetivas

- criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais – Polamazônia – 1974 (em 1981 foi criado o Polonoroeste, especificamente para atender o Estado de Rondônia);
- instituição do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) (Decreto-Lei nº 1.376/1974), que permitia deduzir parcelas do imposto de renda da pessoa jurídica para ser aplicados em empreendimentos na Amazônia.

A resposta empresarial aos estímulos governamentais traduziu-se num conjunto de grandes projetos voltados para a valorização dos recursos naturais da região.

Os Projetos agropecuários situaram-se preferencialmente na parte sul da Região, em faixa que se estende do Pará a Rondônia, mas também no nordeste do Pará. Ex.: Agropalma.

Os projetos minerometalúrgicos situaram-se basicamente na banda oriental. Ex.:

- Serra do Navio (anterior à operação Amazônia) – Amapá (manganês);
- Projeto Jari – Pará /Amapá (caulim, celulose e bauxita refratária);
- Projeto Carajás – Pará (ferro, manganês, ouro, cobre, níquel);
- Albrás-Alunorte – Pará (alumina e alumínio);
- Alumar – Maranhão (alumínio);
- Projeto Trombetas – Pará (bauxita);
- Petróleo Urucum (banda ocidental) – Amazonas.

Adicionalmente, estes projetos ensejaram todo um sistema logístico básico de apoio em torno do qual desenvolveram-se, em muitos casos, núcleos urbanos. Ex.:

- Usina Hidrelétrica de Tucuruí;
- Linhas de transmissão de energia;
- Estrada de Ferro Carajás–Itaqui;
- Porto de Itaqui;
- Porto de Vila do Conde;
- Porto Trombetas.

3.6 Resultados socioeconômicos dos grandes projetos

As políticas públicas concebidas originalmente para promover o desenvolvimento da Amazônia através do estímulo e patrocínio de grandes projetos acabaram priorizando interesses extra-regionais, em detrimento das necessidades socioeconômicas locais. A Amazônia transformou-se numa grande fronteira de recursos nacional e mundial.

A primeira crise do petróleo, em 1973, reduziu a disponibilidade de recursos financeiros no mercado mundial, induzindo a uma drástica alteração na política de desenvolvimento regional, que se voltou para a exportação de recursos naturais explorados em grandes projetos com financiamentos externos. O segundo choque do petróleo e a súbita elevação dos juros no mercado internacional levaram ao aumento da dívida externa em progressão geométrica, provocando o esgotamento desse modelo. O último grande projeto deste primeiro ciclo foi o Calha Norte (1985), mas de natureza completamente estatal.⁶

Na opinião de Costa (2002), os grandes projetos não são intrinsecamente perversos. Na sua concepção, previam ações que trariam desdobramentos significativos na economia regional. Porém, a sua implantação inseriu-se num contexto de interesses que desconsiderou as necessidades regionais, e acabou por não se encaixar dentro de um quadro mais global de desenvolvimento. Pode-se vislumbrar esse aspecto na construção da hidrelétrica de Tucuruí, já que o projeto previa as eclusas, mas a obra parou antes, no momento em que foi possível levar a energia para a Albrás. Também a transmissão da energia para outras regiões do Pará, que traria benefícios sociais indiscutíveis, ficou subordinada aos interesses maiores do grande capital.

O ônus social ficou para os governos estaduais. O objetivo de fundo, que era a exportação e a conseqüente entrada de divisas, foi atingido. Porém, as demais obras não conseguiram a mesma prioridade por parte do governo federal.

3.7 Zona Franca de Manaus – fase comercial

A Zona Franca de Manaus foi criada como área de livre comércio em 1957, tendo como objetivo desenvolver a Amazônia Ocidental. Manteve-se, entretanto, nos seus dez primeiros anos, num galpão alugado no Porto de Manaus, dependendo de verbas federais. Havia, então, pouca credibilidade no projeto.

⁶ Becker, 2002, p. 75.

O início de uma nova fase teve como força principal as transações comerciais, momento que transformou a ZFM em destino preferencial dos consumidores brasileiros, principalmente os de fora da região que tinham condições econômicas para viajar para aquela cidade. Esta situação foi possível em virtude da oferta de produtos importados a preços baixos e com qualidade superior à média se comparados com os produtos nacionais. Nessa época as barreiras protecionistas no Brasil inviabilizavam a importação de bens de consumo fora das áreas de livre comércio.

Importante registrar que esta fase comercial engendrou desdobramentos na economia local, estimulando o crescimento de segmentos do setor serviços – hotéis, bares, restaurantes, transportes etc.

3.8 Zona Franca de Manaus – fase industrial

Em 1972 iniciou-se a atividade industrial, mas de modo incipiente, pois consistia basicamente na importação do produto acabado, em partes e peças desagregadas para ser montado em Manaus e posteriormente abastecer o mercado nacional.

Mais tarde o modelo da ZFM iria se modificar para se adequar à lógica de substituição de importações adotado pelo Brasil.

Esta situação concretizou-se com a edição dos Decretos-Lei nº 1435/75 e 1455/76, que tinham como base os seguintes pontos:⁷

- estabeleceu Índices Mínimos de Nacionalização para produtos industrializados na ZFM e comercializados nas demais localidades do Território Nacional;
- estabeleceu limites máximos globais anuais de importação;
- fixou quota de bagagem para o passageiro saído da ZFM.

Tais medidas ensejaram o desenvolvimento do setor industrial no lado ocidental da Amazônia, especificamente na cidade de Manaus.

⁷ Suframa, 2005.

A Zona Franca de Manaus se transformou num grande pólo de dinamismo econômico.

Por outro lado, o Polo Industrial de Manaus (PIM) foi beneficiado por um período de intenso fechamento da economia brasileira. De fato, essa fase registrou um acentuado crescimento do setor industrial na capital amazonense, atingindo o auge do desempenho em 1990, com um faturamento de US\$ 8,4 bilhões e a geração de 80.000 empregos diretos.

Na esteira desse sucesso, outros resultados positivos foram alcançados, como o acesso a modernas tecnologias. Houve também, como corolário, o desenvolvimento de uma indústria nacional de componentes e outros insumos, localizada no Centro-Sul do País, especialmente em São Paulo.

3.9 Projetos de povoamento

O governo militar que assumiu em 1964 tinha a visão de que a região amazônica deveria ser povoada para evitar a cobiça internacional, no âmbito da chamada Doutrina de Segurança Nacional. Porém, outros fatores foram determinantes, nas décadas de 1960 e 1970, na concepção dos programas de colonização dirigida: a região poderia ser receptáculo para abrigar populações tangidas de outras realidades. A ocupação demográfica da Amazônia resolveria o problema dos pequenos produtores do Nordeste – expulsos pela seca – e do Sudeste – expulsos pela modernização da agricultura. Serviu, assim, para aliviar tensões sociais presentes em áreas de exclusão social ou castigadas cronicamente por intempéries.

Por outro lado, a região mostrou-se vocacionada para absorver contingentes populacionais, pois era desabitada e abundante em recursos naturais.

O processo de assentamento de famílias em lotes agrícolas foi realizado inicialmente na transamazônica e posteriormente em Rondônia. Os migrantes nordestinos e sulistas trazidos pelo Incra foram apoiados com financiamento e tecnologia para se dedicarem, basicamente, à

cultura do cacau, café, cana-de-açúcar, pimenta-do-reino, além dos cultivos tradicionais, milho, arroz, feijão e mandioca.

3.10 Resultados demográficos do modelo de crescimento

Nas décadas de 1960 e 1970, o crescimento populacional ocorreu de forma substancial como consequência da implementação dos vários projetos incentivados pelo governo federal:

- construção de estradas: Belém/Brasília, Transamazônica, Cuiabá/Santarém, Cuiabá/PVO/MNS e MNS-BVA;
- projetos agrícolas e de pecuária;
- implementação de pólos industriais e comerciais.

As consequências foram a expansão e a criação de novas cidades, ou seja, um crescente processo de urbanização.

3.11 Reorganização socioeconômica

Houve na Amazônia toda uma reorganização sócio-econômica entre a década de 1950 e início da década de 1990. A região inseriu-se na divisão inter-regional do trabalho dentro de uma lógica de “periferia”, subordinada às prioridades do “centro” dinâmico nacional⁸.

Materializaram-se enclaves modernizados para a exportação, coexistindo com as atividades econômicas tradicionais desprovidas de dinamismo relativo e outras já esclerosadas, desarticulados física, econômica e socialmente com o regional e caracterizados por baixa capacidade de geração local de valor agregado, seja por constituírem, além de capital intensivo, o elo primário das cadeias de integração produtiva, seja, no outro pólo da questão, pela mera etapa final (montagem) do processo produtivo. Os grandes projetos lançariam as bases necessárias de aprofundamento das integrações interna-

⁸ Costa, 2002, p. 306.

cional e inter-regional e intra-regional. Foi postergada, entretanto, pelo cancelamento das inversões destinadas à criação de condições suficientes para o avanço da integração endógena, em virtude da crise econômica que se instalou na economia brasileira ao longo das duas últimas décadas.⁹

3.12 Amazônia pós-1990 – evolução recente

Os anos 1990 foram marcados por mudanças profundas nos paradigmas econômicos da sociedade brasileira:

- processo de abertura econômica;
- período de crise fiscal;
- diminuição da capacidade investidora do Estado.

Na Amazônia houve um período de poucos investimentos por parte do governo federal, limitados por questões econômicas, políticas e ambientais.

A estratégia adotada pelo governo federal foi de uma atuação acessória, indicando ao setor privado em que áreas haveria potencialidades para investimentos.

Mantiveram-se os incentivos fiscais, em especial para a ZFM e áreas de livre comércio, o gerenciamento do FNO e Finam e gastos nas áreas sociais.

3.13 Zona Franca de Manaus – evolução recente

Para a ZFM, a abertura comercial trouxe consequências drásticas. Manaus passou a não atrair mais turistas consumidores de produtos importados, ao mesmo tempo em que sua indústria tinha dificuldade em concorrer com as mercadorias provenientes do exterior – o nível médio de tarifa de importação caiu de 32,2% em 1990, para 12,6% em 1995.

⁹ Costa, 1992.

No início dos anos 1990, portanto, Manaus entrou em crise profunda, com quebra de empresas e milhares de demissões.

A Lei nº 8.387 de 30 de dezembro de 1991 estabeleceu medidas para recuperar a competitividade da indústria amazonense e viabilizar a continuidade do pólo industrial:¹⁰

- eliminação dos limites máximos globais anuais de importação (Decreto nº 205, de 05/09/1991);
- substituição do critério dos Índices Mínimos de Nacionalização pela prática de Processo Produtivo Básico (PPB);
- desregulamentação de procedimentos;
- criação do Entrepasto Internacional da Zona Franca de Manaus (Eizof).

A partir de 1993, a ZFM iniciou um processo de recuperação, com uma progressiva adequação do setor industrial à nova realidade econômica nacional. Dois fatores foram fundamentais nesse processo:

- reconversão industrial com redução de custos gerou maior competitividade de seus produtos;
- elevação dos padrões de qualidade para cumprimento obrigatório das Normas Técnicas da série ISO 9000.

Tabela 1. Faturamento Polo Industrial de Manaus (US\$)

Ano	Faturamento
2000	11.843.213.215,00
2001	10.218.361.049,00
2002	10.006.761.629,00
2003	11.146.682.936,00
2004	14.787.838.180,00
2005*	16.000.000.000,00

Fonte: Suframa

* Estimativa.

¹⁰ Suframa, 2005.

Cabe observar que os custos de produção na ZFM ainda são mais altos do que no resto do país, pois a distância dos mercados de insumos e de consumidores ampliam os custos logísticos. Por outro lado, a permanente instabilidade das regras que suportam o modelo desestimula a atração de maiores investimentos, mesmo existindo o diferencial tributário como atrativo.

4 BALANÇO GERAL

4.1 Taxas de crescimento acima da média

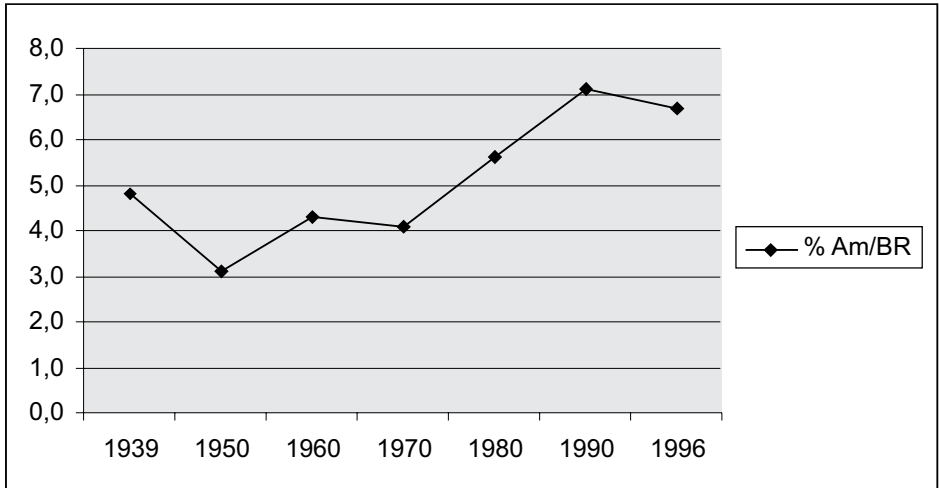
A primeira constatação ao se fazer um balanço geral é de que as taxas de crescimento econômico regional foram superiores às verificadas para o Brasil, como demonstram os dados das tabelas a seguir.

Tabela 2. Taxas geométricas de crescimento do produto total e *per capita*

	Amazônia Legal		Brasil	
	PIB total	PIB <i>per capita</i>	PIB total	PIB <i>per capita</i>
1970/1996	7,3	3,7	4,6	2,5
1970/1980	12,3	7,7	8,6	6,0
1980/1990	5,6	1,8	1,6	0,7
1990/1996	2,3	0,6	3,0	-0,2

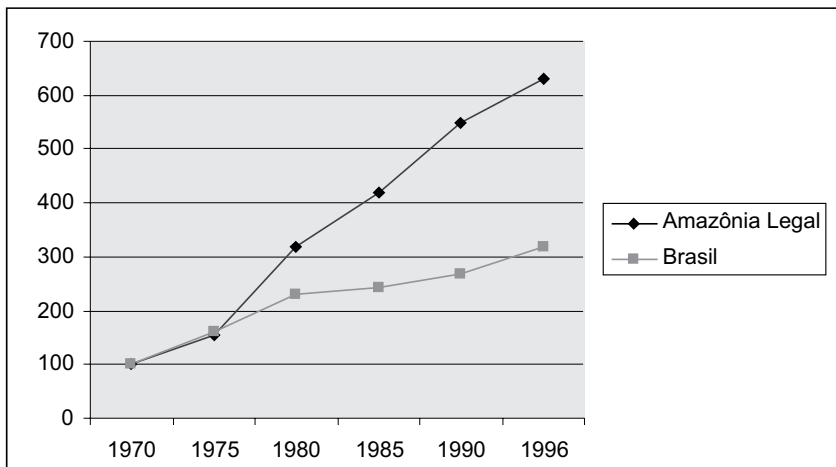
Fonte: acordo Sudam/PNUD (dados brutos: FGV, IBGE e Ipea)

Gráfico 1. Participação relativa da Amazônia no PIB do Brasil



Fonte: acordo Sudam/PNUD (dados brutos: FGV, IBGE e Ipea)

Gráfico 2 – Índice de crescimento do PIB (1970 = 100)



Fonte: acordo Sudam/PNUD (dados brutos: FGV, IBGE e Ipea)

4.2 Mudança qualitativa do perfil setorial do PIB amazônico

Do ponto de vista econômico, as últimas décadas presenciaram uma ampliação da participação dos segmentos industrial e agropecuário no PIB regional. Entretanto, o crescimento econômico apresentou-se espacialmente desigual. O crescimento da atividade industrial concentrou-se majoritariamente nas cidades dotadas de maior infraestrutura social e econômica, sobretudo as capitais dos estados. Ao mesmo tempo, ocorreu um declínio da participação do setor extrativo tradicional.

Os chamados enclaves econômicos, principalmente de exploração mineral e de transformação metalúrgica, materializaram-se, sobretudo na Amazônia oriental, estimulados pelo Estado para produzir divisas necessárias ao equilíbrio do balanço de pagamentos do país.

Concomitantemente, houve uma expansão contínua, na maioria dos estados da região, do setor agropecuário, na esteira da expansão da malha rodoviária. A agropecuária, de uma maneira geral, tem se desdobrado de maneira positiva na economia regional e trouxe reflexos profundos na cadeia produtiva interligada, visto que criou as condições para o beneficiamento dos produtos gerados nessa atividade. Porém persistem, ainda, ações especulativas ligadas à pecuária, como por exemplo, a ocupação precária de terras com o intuito de aguardar sua valorização.

O extrativismo, por outro lado, assumiu um papel subsidiário. A extração de madeira tem um peso relativo, sobretudo no Estado do Pará. Porém, tem sido feita, em geral, à margem da lei, de maneira predatória, gerando conflitos locais e pressões políticas internacionais. Essa distorção recrudescer com o acesso a Terra do Meio, na região do Xingu, em virtude da exploração ilegal do mogno. Este panorama impede uma maior agregação de valor à atividade, que tem grande potencial, desde que obedecidas as regras de manejo e outros critérios de controle ambiental. A Amazônia talvez seja, nos dias de hoje, a maior preocupação dos ambientalistas e conservacionistas, pois a exploração de madeira e as queimadas para implantação de lavouras e pastagens causam um desflorestamento que trará consequências imprevisíveis para os recursos naturais, principalmente diante das peculiaridades de

solo e clima da região. Faz-se necessário, portanto, a exploração dos produtos respeitando-se o conceito de sustentabilidade, ou seja, sem causar danos ao meio ambiente. A adesão ao chamado “selo verde” talvez seja a saída para os produtores agregarem mais valor aos produtos, visto que garantiria que os recursos naturais estão sendo preservados para as gerações futuras.

Outras atividades extrativistas também tiveram uma diminuição da sua importância relativa, agravada pela falta de efetividade dos controles regulatórios, com desdobramentos deletérios ao equilíbrio ecológico-ambiental: pesca em larga escala, que também é feita de forma descontrolada; exploração dos castanhais – que foram quase dizimados no sudeste do Pará, onde existia sua maior concentração, sendo substituídos por pastagens e assentamentos recentes do Incra; o látex que teve sua importância diminuída com o advento da borracha sintética (apesar disso, encontrou sobrevivência em nichos de mercado – hoje é utilizado em produtos como os de couro vegetal, por exemplo); o garimpo foi diminuindo o vigor conforme as jazidas foram se tornando anti-econômicas para a lavra manual. Percebe-se, neste cenário, que a atividade extrativista tem potencial de geração de riquezas. Contudo, sem manejo adequado acarretará diminuição da capacidade de produção no futuro, trazendo prejuízos à sociedade.

Do lado ocidental, o amadurecimento e a consolidação da Zona Franca de Manaus ao longo dos últimos 30 anos implicou na concentração de grande parte da indústria de eletro-eletrônicos do país, contribuindo decisivamente para a mudança na composição do PIB regional.

A participação do setor agropecuário que, em 1970, produzia 29,8% do produto regional, diminuiu esta participação para 17,1% em 1996. Na indústria ocorreu o inverso, passando de 12,4% para 21,6% no mesmo período. Houve crescimento significativo no setor serviços que, de 36,8%, em 1970, passou a representar 53,8% do PIB total da Amazônia legal.¹¹

¹¹ Vergolino et al., 2002, p. 266.

Tabela 3. Evolução do PIB setorial na Região Norte

Setor/ano	1970	1980	1990	1996
Indústria	12,4	33,9	29,9	21,6
Agropecuária	29,8	20,8	12,8	17,1
Comércio	21,1	11,9	10,4	7,5
Serviços	36,8	33,4	47,0	53,8

Fonte: Vergolino et al., 2002 (dados brutos: IBGE e Ipea)

Apesar de tais mudanças na composição do PIB, a característica da economia moderna que se instalou na Amazônia é caracterizada por baixa capacidade de geração local de valor agregado: a jusante, na Amazônia Ocidental, onde a montagem dos produtos independe da produção local dos bens intermediários; a montante, na Amazônia Oriental, onde predomina a produção de matérias-primas e bens intermediários para uma indústria de bens finais situada fora da região. A mudança que houve foi de “região periférica indiferente” para “periferia ativa” – provedora de matérias primas. Houve, assim, subordinação do desenvolvimento econômico regional aos interesses do “centro” dinâmico nacional.

A integração endógena teria sido até pensada e projetada, através de investimentos em infraestrutura, mas tais inversões foram canceladas em virtude da crônica falta de recursos do Estado brasileiro diante da crise econômica das últimas décadas.

4.3. Perfil do desenvolvimento humano

Vale ressaltar também que, nesse período, houve uma substancial melhoria dos padrões de bem estar da população regional, quando medidos pelo IDH. Porém, os indicadores ainda são baixos, bem abaixo dos índices das regiões sul e sudeste. O crescimento do IDH no período 1970 – 1991 dos municípios mais ricos da Amazônia Legal foi retardado

pelo indicador de longevidade e o crescimento do IDH no período 1970 – 1991 dos municípios mais pobres da Amazônia legal foi retardado pelo baixo crescimento do indicador de renda¹².

5 VISUALIZAÇÃO ESPACIAL DO POTENCIAL ECONÔMICO REGIONAL¹³

O perfil da distribuição espacial das atividades econômicas na 2ª Região Fiscal pode ser visualizado de maneira esquemática e resumida conforme a análise abaixo. Na análise deu-se maior importância e ênfase às áreas de maior densidade econômica, bem como aquelas com maior potencial de desenvolvimento.

5.1 Acre – Roraima – Amapá

Os Estados do Acre, Amapá e Roraima têm participações reduzidas no PIB regional, embora tenham conseguido acompanhar o ritmo de crescimento médio da Região:

- de maneira geral a economia dos três estados baseia-se na agropecuária e/ou na mineração;
- apresentam forte dependência de recursos do governo federal:
 - ✓ para manutenção de gastos com pessoal e demais despesas;
 - ✓ para investimentos.

5.2 Rondônia

Tem experimentado expressivo crescimento na participação relativa do PIB regional:

- crescimento da fronteira agrícola pela contiguidade geográfica com o Estado de Mato Grosso:

¹² Acordo Sudam/PNUD, 2001.

¹³ A análise desenvolvida neste capítulo teve como base principal o Acordo Sudam/PNUD, 2001 e Suframa, 2005.

- ✓ expansão da produção de grãos;
- ✓ desdobrou-se em atividades industriais relacionadas ao setor agropecuário.
- problemas estranguladores da economia:
 - ✓ infraestrutura de transportes deficiente;
 - ✓ estrutura de produção e distribuição de energia elétrica carecendo de investimentos para enfrentar um crescimento econômico mais robusto.

5.3 Amazonas

Manaus é sede do mais importante pólo de produção de eletroeletrônicos, incluindo-se aí os bens de informática, e de duas rodas do país. No ano de 2005, o Estado do Amazonas deverá firmar-se como o 1º PIB regional. Características:

- crescimento extremamente concentrado espacialmente na cidade de Manaus:
 - ✓ 4ª capital brasileira em termos de PIB;
 - ✓ concentra aproximadamente 98% do Produto Interno Bruto estadual;
 - ✓ abriga metade do contingente populacional do estado.
- economia voltada em grande medida ao Polo Industrial:
 - ✓ produção esperada no Polo Industrial de Manaus de U\$ 16 bilhões em 2005.
- desafios:
 - ✓ o Estado precisará encontrar alternativas para o desenvolvimento auto-sustentável do parque industrial em Manaus – que independa de incentivos fiscais, dado um eventual fim da zona franca;
 - ✓ criação de escala para o desenvolvimento de atividades produtivas capazes de aproveitar os recursos naturais da floresta amazônica.

5.4 Pará

O Pará tem uma diversificação de atividades econômicas muito maior que o estado do Amazonas, o que é positivo do ponto de vista do desenvolvimento do estado como um todo. A dispersão da população pelo interior contribuiu decisivamente para essa diversificação.

Por outro lado, grandes investimentos tais como a construção da hidrelétrica de Tucuruí, a mineração de ferro de Carajás, a fábrica de alumínio da Albrás, a planta industrial da Alunorte, a mineração de bauxita ao longo do rio Trombetas e o complexo agroindustrial e florestal do Jari, apresentaram impactos significativos sobre a economia estadual.

O estado também figura como maior produtor de madeira e o segundo maior produtor de minério de ferro do país, superado apenas por Minas Gerais, sendo também o maior exportador nacional de minério de ferro. Porém, tanto a atividade madeireira quanto a de produção de minérios necessitam de estímulos para dar sequência à cadeia produtiva. Com maior agregação de valor o estado superará o estágio extrativo-exportador.

Características por microrregião:

- Costa Atlântica
 - ✓ maior densidade demográfica dentre as microrregiões;
 - ✓ grandes empreendimentos: Albrás-Alunorte, Pará Pigmentos, Rio Capim S/A, Cibrasa, Agropalma e Sococo;
 - ✓ indústrias madeireira e pesqueira fortes;
 - ✓ agropecuária diversificada;
 - ✓ infraestrutura de turismo;
 - ✓ microrregião de maior potencial de desenvolvimento no curto prazo;
 - ✓ Belém é o município mais importante.
- microrregião do Tapajós
 - ✓ moderno porto graneleiro (Cargill);

- ✓ possibilidade de conclusão da rodovia Cuiabá-Santarém (via PPP) – infraestrutura capaz de permitir o escoamento dos produtos agrícolas do centro-oeste e da Zona Franca para o resto do país;
- ✓ possibilidade de implementação, no longo prazo, da hidrovia interligando o rio Tapajós ao Teles Pires, barateando o custo dos fretes, principalmente da soja do centro-oeste;
- ✓ possibilidade de pavimentação, no longo prazo, da rodovia Transamazônica – traria grande alavancagem econômica para esta microrregião;¹⁴
- ✓ Santarém é o município mais importante.
- microrregião da Calha Norte
 - ✓ importantes projetos econômicos encontram-se nesta microrregião, como o Projeto Trombetas (bauxita) e o Projeto Jarí (celulose e caulim);
 - ✓ está praticamente certa a implementação do Projeto da Alcoa de extração de bauxita e produção de alumina, no município de Juruti;
 - ✓ possui também atividades de agropecuária;
 - ✓ esta microrregião tem baixo desenvolvimento econômico, excetuando-se os enclaves acima citados;
 - ✓ Oriximiná é o município mais importante.
- microrregião do Xingu
 - ✓ economia baseada na exploração de madeira e agropecuária;
 - ✓ destaque para o complexo hidroenergético de Belo Monte, cuja

¹⁴ Segundo especialistas em logística, estas obras citadas para a microrregião do Tapajós poderiam reduzir o custo Brasil em cerca de R\$ 100 milhões / ano e confeririam vantagem estratégica aos municípios que têm ponto de conexão com essa infra-estrutura, atraindo investimentos. Por outro lado, o complexo graneleiro já instalado em Santarém (Cargill) permite vislumbrar a ampliação da sojicultura. Esta, por sua vez, poderá ensejar, além da exportação, a indústria do esmagamento para a produção de óleo. O subproduto é o farelo rico em proteína e barato, que poderá ser utilizado como ração, incentivando a pecuária.

capacidade de produção e entrada em operação ainda vem sendo discutida – possibilidade de produção de até 11.182 MW (10% da capacidade de produção em nível de Brasil), com investimento em torno de U\$ 5,7 bilhões;

- ✓ Altamira é o município mais importante.
- microrregião do Tocantins – Araguaia
 - ✓ a região é privilegiada por conter a maior província mineral do mundo, a Serra dos Carajás, com reservas de ferro, manganês, cobre, ouro, cassiterita, alumínio e níquel;
 - ✓ tem recebido investimentos na indústria metalúrgica, basicamente na produção do ferro gusa em Marabá e concentrado de Cobre em Parauapebas;
 - ✓ possui um pólo joalheiro – aproveitamento de pedras preciosas e semipreciosas existentes na região, como ametista, quartzo e diamante;
 - ✓ nessa microrregião encontra-se a maior hidrelétrica nacional, Tucuruí, atualmente em fase de duplicação;
 - ✓ são destaques, também, na economia regional, as atividades de pecuária de corte e de leite, o pólo coureiro em Conceição do Araguaia e o cultivo de frutíferas regionais com beneficiamento das polpas;
 - ✓ em termos de infraestrutura, destacam-se a rede viária (PA 150) e a ferrovia da CVRD;
 - ✓ a região tem forte tendência de ser pólo de dinamismo econômico;
 - ✓ desafio: conclusão das eclusas de Tucuruí – vai permitir o escoamento de produtos do Brasil Central, por um lado, e, de outro, o envio de produtos da ZFM para o sul-sudeste. Deverá, também, baratear o custo de produtos regionais;
 - ✓ Marabá é o município mais importante.

6 ATRADORES ECONÔMICOS

6.1 Setor industrial

O setor industrial de produção de bens de consumo durável deve ser considerado um atrator econômico na Amazônia em decorrência do vigor do Polo Industrial de Manaus. Tendo como suporte a renúncia fiscal, concentra-se no PIM a quase totalidade da produção nacional de eletro-eletrônicos, levando Manaus a figurar entre os quatro maiores PIBs dentre as capitais do país. Por outro lado, a indústria de transformação representa 51,2% do PIB do Amazonas.

Pode-se perceber em Manaus um setor industrial já maduro, sendo que os incrementos de produção se dão de maneira marginal nas indústrias já instaladas, dependendo de variações da demanda, e de empresas que eventualmente se instalem atraídas pelo diferencial da renúncia fiscal. Não obstante, a indústria amazonense tem encontrado no mercado externo um espaço novo e significativo para colocar seus excedentes de produção, engendrando uma inflexão no modelo, muito mais interessante para o país, com maior equilíbrio no saldo do comércio exterior – de janeiro a setembro deste ano, as exportações cresceram 109,08%, contra 22% das importações. Diante desse quadro, prevê-se, para o Polo Industrial de Manaus, um crescimento de moderado a forte, dependendo das oscilações do mercado interno e do surgimento de novas oportunidades no *front* externo.

Em relação ao período de janeiro a agosto de 2005, com relação ao mesmo período do ano passado, o crescimento das vendas das empresas do Polo Industrial de Manaus (PIM) superou a casa de 40% e a mão-de-obra 7,5% – faturamento de US\$ 11,7 bilhões contra US\$ 8,3 bilhões com relação ao mesmo período do ano passado. O pólo eletroeletrônico apresentou o melhor desempenho, registrando US\$ 6,6 bilhões faturados, crescimento de 41,68%.¹⁵

A tabela abaixo demonstra o crescimento, por setor em ordem decrescente de faturamento, no período de janeiro a agosto de 2005, com relação ao mesmo período do ano passado:

¹⁵ Suframa.

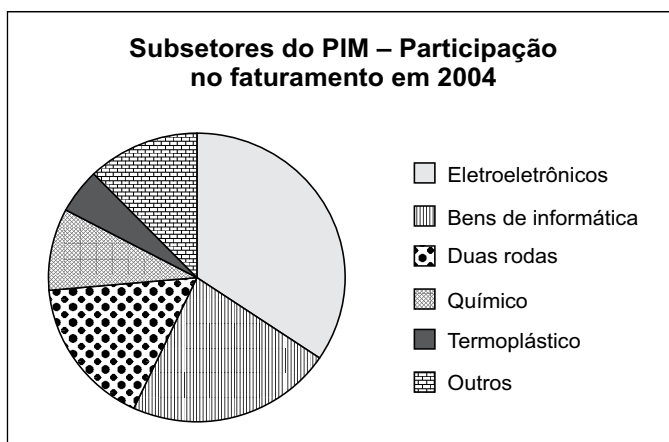
Tabela 4. Faturamento do PIM por setor/produtos principais

Setor/produtos	Faturamento US\$ milhões	Crescimento* %
ELETROELETRÔNICO	6.600	41,7
Telefone Celular	1.700	71,4
Aparelhos de Televisão	1.400	24
DVD	371	67,5
Microcomputadores	46,9	54,3
DUAS RODAS	2.000	-
QUÍMICO	939,2	-
TERMOPLÁSTICO	692	73,8

Fonte: Suframa

*Em relação às quantidades produzidas.

Gráfico 3



Fonte: Suframa

As exportações das empresas do Polo Industrial de Manaus (PIM) alcançaram US\$ 1,580 bilhão de janeiro a setembro deste ano, com crescimento de 109,08% na comparação com o mesmo período do ano passado.¹⁶

Tabela 5. Principais produtos de exportação do PIM

Produtos	Exportação
Terminais portateis de telefonia celular	856.963.953
Motocicletas com motor pistão alternat. 125CM3 <CIL =250CM3	108.424.195
Motocicletas com motor pistão alternat. 50CM3 <CIL <=125CM3	96.262.581
Outras preparações para elaboração de bebidas	62.072.845
Outros aparelhos receptores. Televisão cores, mesmo com aparelhos de som/imagem	51.198.161
Unidade de saída por video,com tubo de raios catód.Policrom.	31.105.289
Outras partes p/ aparelhos transmissores/receptores	29.772.624
Lâminas de barbear, de segurança, de metais comuns	24.645.099
Outros aparelhos de ar condicionado CAP <=30000 FRIG/ H,P/ janelas	24.433.737
Outros papéis para foto a cores, sensibilidade. N/ impressionados	24.235.481
Aparelhos de barbear, não elétricos	20.864.978
Outros Receptor – decodif. Integr. Sinais dig.Video cod.Cores	20.348.564
Outros	230.347.173
Total	1.580.674.680

Fonte: Suframa

¹⁶ O maior comprador são os Estados Unidos – US\$ 560 milhões, equivalente a 35,4% entre os países compradores dos produtos fabricados no Pólo Industrial de Manaus (PIM). A Argentina está em segundo lugar com US\$ 255 milhões, seguido pela Hungria com US\$ 98 milhões, Chile com US\$ 92 milhões e Alemanha com US\$ 73 milhões.

Cabe salientar que no longo prazo a continuidade do vigor da indústria de transformação manauara dependerá da manutenção dos incentivos fiscais. Afora Manaus, destaca-se apenas o Pará como beneficiário regional da indústria de transformação, mas nesse caso concentrada na produção de bens intermediários e ainda sem grande concentração espacial.

6.2 Setor extrativo mineral e metalurgia

Este setor concentra suas atividades na mineração de ferro, bauxita, caulim, cobre, ouro, manganês e silício. E na produção de bens intermediários produtos da transformação mineral, como alumina, alumínio, vergalhões e cabos de alumínio, silício metálico, ferro-gusa e concentrado de cobre.

Recentemente, os preços internacionais destas *commodities*, puxados pela demanda chinesa, propiciaram altíssima lucratividade para essas indústrias – a Vale do Rio Doce conseguiu um reajuste de 72% no preço do minério de ferro. Por outro lado, há dois anos o ferro-gusa estava cotado a 90 dólares a tonelada, chegando no início de 2005 aos 300 dólares.

O Estado do Pará concentra os investimentos da área mineral e metalúrgica, na Amazônia.¹⁷ Ao longo dos últimos anos, o setor mineral privado investiu cerca de US\$ 19,4 bilhões no Pará, conforme quadros demonstrativos a seguir:

¹⁷ “A mineração representa o mais expressivo segmento da economia paraense, ocupando o primeiro lugar na pauta de exportações do Estado. Atualmente, estão em atividade 14 minas, que respondem por 77,4% das exportações paraenses, alcançando quase US\$ 1,8 bilhão ao ano. Em 2003, o Pará ficou entre os nove principais Estados exportadores do Brasil, com saldo que chegou a US\$ 2,7 bilhões. Na pauta de exportações, os minerais responderam por 75% contra 24% dos produtos tradicionais (madeira, pimenta, peixe e camarão, entre outros produtos) e 1% de diversos. O minério de ferro e o alumínio (e seus derivados) foram responsáveis por 65% do total das receitas obtidas com a pauta mineral” (Governo do Estado do Pará, Seprod).

Tabela 6. Investimentos do setor mineral realizados no Estado do Pará

Empresa	Valor/investimentos
Grupo CVRD (Ferro, bauxita/alumínio, caulim, cobre, manganês e ouro)	US\$ 15 bilhões
Grupo ALCOA (bauxita/alumínio)	US\$ 660 milhões
Grupo Imerys – Rio Capim Caulim S.A (caulim)	US\$ 290 milhões
Mineração Onça Puma Ltda (níquel)	US\$ 854,7 milhões
Empresas produtoras de ferro gusa	US\$ 975 milhões
Grupo Camargo Corrêa (silício metálico)	US\$ 16 milhões
Grupo João Santos (cimento e calcário)	US\$ 200 milhões

Fonte: Governo do Estado do Pará/Seprod

Tabela 7. Produção mineral do Estado do Pará em 2003 por empresas/garimpos

Região	Municípios	Empresas	Produtos	Produção toneladas	Valor (US\$) milhões
Tocantins	Barcarena	Albrás	Alumínio	432.124	640
Tocantins	Barcarena	Alunorte	Alumina	2.323.400	530
Tocantins	Barcarena	Alubar	Vergalhão/ cabo alumínio	35.000	45
Baixo Amazonas	Oriximiná	MRN	Bauxita	14.405.606	320
Rio Capim	Ipixuna	PPSA	Caulim	422.838	65
Rio Capim	Ipixuna	RCC	Caulim	750.000	100
Lago Tucuruí	Breu Branco	Camargo Corrêa	Silício metálico	22.000	23
Carajás	Parauapebas	CVRD – Carajás	Ferro	58.929.000	945
Carajás	Parauapebas	CVRD – Carajás	Manganês	1.548.444	80
Carajás	Marabá	Cosipar/ Simara	Ferro/gusa	900.000	130
Tapajós	Itaituba	Garimpo	Ouro	4	60
		Outros			22
		Total			2.960

Fonte: Governo do Estado do Pará/Seprod

Entre janeiro e novembro de 2004 as guseiras já implantadas no município paraense de Marabá haviam exportado o equivalente a US\$ 199 milhões, um crescimento de 133,55% em relação ao mesmo período de 2003. Este panorama provocou uma grande corrida aos investimentos. Em Marabá, por exemplo, das cinco empresas que produzem ferro gusa no distrito industrial, três estão em fase de expansão.

Mais três empreendimentos estão em fase de instalação, com produção estimada em 1 milhão de toneladas ao ano. Um dos maiores investimentos nessa área está sendo feito pela Vale do Rio Doce para a implantação em Marabá, em parceria com a Nucor, a maior siderúrgica dos Estados Unidos, da Ferro-Gusa Carajás S/A (FGC). É um investimento de US\$ 80 milhões para a produção estimada de 380 mil toneladas anuais de ferro-gusa, a partir de outubro de 2005. Atualmente, quatro empreendimentos – produção de 900 mil toneladas ao ano – estão em fase de avaliação.¹⁸

Em 2004, a produção de ferro-gusa em Marabá girou em torno de 1,22 milhões de toneladas, sendo a Companhia Siderúrgica do Pará (Cosipar) responsável por 900 mil toneladas. Essa produção representa um passo importante na agregação de valor ao minério extraído do território paraense.

A Vale do Rio Doce também está ampliando sua capacidade de produção de minério de ferro em Carajás, numa 1ª etapa para 85Mtpa,¹⁹ e até 2007 para 100Mtpa. Além disso, entrou em operação em 2004 a 1ª planta de produção de concentrado de cobre, da mina do Sossego com capacidade de produção de 140 mil toneladas/ano.²⁰ Em termos globais a companhia espera investir cerca de R\$ 10 bilhões até 2010 em Carajás.²¹

¹⁸ Gazeta Mercantil, 2005.

¹⁹ Milhões de toneladas por ano.

²⁰ Outros projetos de exploração de minério de cobre: 118, Salobo, Alemão e Cristalino – total de 545 mil t/ano até 2009.

²¹ Também por conta de Carajás a Vale deverá ser a 5ª mineradora de níquel do mundo – prod. De 109 mil t/ano.

Há também investimentos sendo realizados na exploração de bauxita, pela Alcoa (investimento em torno de U\$ 1 bilhão) em mina próxima à Oriximiná, e pela Vale do Rio Doce em Paragominas.²²

Tratam-se, entretanto, de *commodities*, e o excesso de investimentos poderá se traduzir em super-oferta mais adiante. Mesmo assim, pode-se dizer que se criaram condições propícias a uma possível verticalização, com a consequente agregação de valor aos insumos produzidos.

Do lado ocidental cabe destacar a produção de petróleo e gás pela Petrobrás em Urucu, que já é capaz de suprir a Refinaria de Manaus (Reman) com 97% do petróleo utilizado pela unidade (os 3% restantes são importados da Venezuela para a produção de asfalto). A província mineral já consumiu investimento de US\$ 800 milhões e conta hoje com 73 poços. Por dia, são produzidos na região 100 mil barris de óleo equivalente (BOE) de petróleo e gás natural, ou 5,5% da produção nacional – de 1,8 milhão de barris/dia.²³

Por outro lado, a Petrobrás procura parceiros para a exploração de mina de potássio que foi descoberta na mesma região. Atualmente o Brasil é importador do produto, podendo tornar-se auto-suficiente com esta mina – daí sua importância estratégica.

6.3 Agronegócio

A agropecuária é bastante forte no Pará (23,4% do PIB) e em Rondônia (15,1% do PIB), com grandes possibilidades de se desenvolver

²² A mineradora deverá investir, no Pará, na construção do primeiro mineroduto voltado para o transporte de bauxita em todo o mundo. Serão necessários aportes de US\$ 40 milhões só na compra dos tubos. O mineroduto vai transportar a bauxita da reserva que a Vale possui em Paragominas (PA) para a refinaria de alumina da Alunorte, em Barcarena, numa extensão de 247 quilômetros (*Folha de S. Paulo*, 2005).

²³ *JB on-line*, 2005. A Petrobras vai inaugurar, em março do ano que vem, uma nova unidade de processamento de gás natural (UPGN) na província petrolífera de Urucu, no Amazonas, aumentando a produção diária de gás de cozinha (GLP) em 500 toneladas. Atualmente, as duas plantas existentes disponibilizam 1.100 toneladas/dia de GLP, abastecendo todos os estados da Amazônia, Maranhão, Piauí e parte do Ceará (*JB on-line*).

também no Acre. O maior condicionante e delimitador dessa atividade atualmente é o controle ambiental por parte do governo e da sociedade.

Em termos de potencialidades há uma grande expectativa em torno do crescimento das culturas de soja, principalmente no Pará e em Rondônia, onde há regiões propícias ao plantio (com produtividade semelhante às demais regiões do país). Em Rondônia já se produz em torno de 1 milhão de toneladas de soja. No Pará apesar de, em 2003, a produção ter ficado em 43.000 toneladas, há um potencial para se produzir 5 ou 6 milhões de toneladas – 1,5 milhão em Redenção, 1,5 milhão em Santarém e 1 milhão em Paragominas.²⁴

Adicionalmente, tem-se o estímulo dos investimentos em infraestrutura que devem ser realizados no curto/médio prazos, principalmente no Pará, e que serão vitais para o aumento da competitividade da soja regional – pavimentação da BR 163 (Cuiabá-Santarém) e a conclusão das eclusas de Tucuruí.

Tais investimentos seriam fundamentais para o aumento da produção regional de grãos, visto que hoje, no Brasil, os custos externos às unidades de produção estão acima dos referenciais internacionais, não somente na região Norte, mas também, e principalmente, no Centro-Oeste.²⁵ A possibilidade de diminuir custos com a utilização do transporte multimodal permitirá maior lucratividade e, portanto, maior estímulo à migração do agronegócio para as regiões de fronteira, principalmente soja e milho. De se destacar a viabilidade na Amazônia do consórcio arroz/soja/milho.

Por outro lado, em articulação com o avanço da produção de grãos, vislumbra-se o crescimento do complexo carne mediante o barateamento da ração. Também é lícito supor que com grande disponibilidade de soja haveria estímulo suficiente para implantação de fábricas de farelo e, acessoriamente, de óleo de soja.

²⁴ O Pará possui uma área estimada em 6,2 milhões de hectares disponíveis para o plantio da soja. Somente em 1995 foi iniciada a cultura, no município de Paragominas. Atualmente está sendo cultivada também em Redenção e no Baixo Amazonas com uma produtividade média de 45 a 50 sacas (60 kg) por hectare, acima da média nacional que é de 35 sacas/há (Governo do Estado do Pará / Seprod).

²⁵ Lourenço, 2001.

6.4 Infraestrutura logística

Setor *atrator* de investimentos, tanto públicos quanto privados, por ser estratégico regionalmente, por um lado, no escoamento de produtos produzidos nessa e em outras regiões para o mercado externo pela foz do rio Amazonas, e, por outro, no escoamento de mercadorias produzidas em Manaus para o resto do país (internação). Reveste-se de importância também para a Administração Tributária, vez que a região, por ter essa vocação, exige controle aduaneiro intensivo.

A região tem cinco rodovias federais de maior destaque, sendo três pavimentadas: a BR 010 (Belém-Brasília), a BR 364 (Cuiabá-Porto Velho) e a BR 174 (Manaus-Boa Vista); uma ferrovia importante, de operação privada, que vai de Carajás até o Porto de Ponta da Madeira; quatro principais hidrovias: Amazonas, Madeira, Tapajós e Tocantins, sendo que as duas últimas necessitam de investimentos para aumentar seu trecho de navegabilidade.

No que se refere a Portos Marítimos, os mais importantes são os seguintes: Manaus (3 terminais), Itacoatiara, Santarém, Belém (três terminais) e Vila do Conde.

Nessa área os investimentos mais importantes são a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém (BR – 163), a construção das eclusas de Tucuruí, a construção do gasoduto Coari-Manaus e a construção da Usina hidrelétrica de Belo Monte. Secundariamente, mas com potencial de longo prazo, teremos a construção de uma ponte em Assis Brasil, no Acre, que permitirá acesso ao Pacífico pela via rodoviária, e a construção de uma ponte no Oiapoque ligando o Amapá à Guiana Francesa.

A pavimentação da BR 163 tanto permitirá o escoamento de grãos produzidos no Centro-Oeste, quanto barateará o transporte dos produtos fabricados na Zona Franca de Manaus que serão internados para o resto do país. Há possibilidade de a obra ter início ainda este ano, fruto de parceria público-privada (PPP). Empresas ligadas ao agronegócio têm interesse direto na construção da estrada, e podem vir a constituir um consórcio para participar da licitação.

As eclusas de Tucuruí deverão ter início também neste ano de 2005, com R\$ 70 milhões reservados no orçamento federal para o início das obras. Permitirá a trafegabilidade do rio Tocantins, oferecendo à economia do sul do Pará mais uma alternativa de transporte de baixo custo. Vale ressaltar que granéis em geral beneficiam-se amplamente com o transporte fluvial. Para se ter uma ideia, o Grupo Maggi já investiu, em parceria com o governo do Estado do Amazonas, US\$ 60 milhões em escoamento e armazenagem de soja pelo Rio Madeira. As estimativas da empresa indicam diminuição de US\$ 30 por tonelada nas despesas de transporte pela Hidrovia Madeira-Amazonas, quando confrontada com os custos via Sul-Sudeste do país.²⁶

A Usina de Belo Monte parece ser uma opção extremamente racional de produção energética, pela relação entre a quantidade de energia produzida e a área que será alagada. Apesar de ser prioridade do governo federal, até para se evitar situações como as que ocorreram no passado recente – apagão, teve seu início atrasado em virtude de problemas de natureza jurídica na contratação da instituição responsável pelo relatório de impacto ambiental. Segundo o Ministério de Minas e Energia, a obra está prevista para ter início em 2006. Deverá ser uma Usina de grande porte (6 mil MW), e no seu entorno vai criar significativa atividade econômica. Para citar um exemplo, recentemente houve a inauguração de uma fábrica de cimento em Itaituba com duas linhas de produção, sendo que uma delas deverá servir unicamente para a fabricação de cimento especial utilizado em barragens, justamente para servir a hidrelétrica do Xingu.

7 HOT SPOTS ECONÔMICO-TRIBUTÁRIOS – FOCO DA AÇÃO FISCAL

Diante da realidade atual e dos cenários vislumbrados, expostos pelo presente estudo, é possível situar os *hot spots* econômico-tributários e colocá-los em ordem de importância, numa graduação que vai de 5 até 1.²⁷

²⁶ Lourenço, 2001.

²⁷ A pontuação abaixo levou em conta também o posicionamento dos administradores da retirado pela esaf que opinaram após a exposição do trabalho, em reunião gerencial.

- Manaus (+++++)
- Marabá, Parauapebas, Tucuruí, Redenção (++++)
- Barcarena (+++)
- Santarém, Itaituba, Novo Progresso (++)
- Belém (++)
- Itacoatiara (++)
- Cacoal (++)
- Assis Brasil (+)
- Oiapoque (+)

Dessa forma teríamos a seguinte configuração no que tange ao foco da ação fiscal e à prioridade na alocação de recursos entre as unidades da retirado pela Esaf:

- Delegacia e Alfândegas de Manaus – fomento no curto prazo.
- Delegacia de Marabá – fomento no curto prazo. Criação da Agência de Parauapebas e transferência da Agência de Conceição do Araguaia para Redenção.
- Agência e Inspetoria de Barcarena – fomento no curto prazo.
- Delegacia de Santarém e Agência de Itaituba – fomento no curto prazo. Novo Progresso no médio prazo.
- Delegacia e Alfândegas de Belém – manutenção dinâmica no curto prazo e fomento no médio prazo.
- Agências de Itacoatiara e Cacoal – manutenção dinâmica no curto prazo e fomento no médio prazo.
- Assis Brasil – criação de inspetoria e fomento no médio prazo.
- Oiapoque – manutenção dinâmica no curto prazo e fomento no médio prazo.
- Delegacia de Monte Dourado – manutenção estática.
- Demais Unidades – manutenção dinâmica.

8 CONCLUSÃO

A partir do estudo sobre a evolução socioeconômica da Amazônia e das ferramentas metodológicas criadas foi possível obter um razoável mapeamento do potencial econômico-tributário regional, bem como indicar as regiões de maior interesse fiscal – *hot spots* econômico-tributários.

Procurou-se estabelecer uma lógica no processo de análise, de tal modo que, conforme o trabalho foi delineando a evolução socioeconômica regional, as microrregiões de maior densidade econômica, tanto do ponto de vista da realidade atual como das tendências de futuro, foram naturalmente se destacando do contexto: a capital amazonense, a costa atlântica do Pará, o sul do Pará, o Baixo Amazonas e o interior de Rondônia.

Por outro lado, os setores potencialmente *atratores* de investimentos ficaram bem definidos: setor industrial produtor de bens duráveis (situado, sobretudo, na cidade de Manaus); setor minero-metalúrgico (principalmente na região de Marabá e Barcarena); setor agropecuário e desdobramentos (sul do Pará e interior de Rondônia); setor de infraestrutura (rodovia Cuiabá-Santarém, eclusas em Tucuruí e Belo Monte em Altamira).

A Amazônia tem um grande potencial de desenvolvimento socioeconômico nos próximos anos. Este desenvolvimento terá como maior condicionante o fator ambiental – os empreendimentos que se mostrarem prejudiciais ao meio ambiente sofrerão fortes pressões internas e externas pela sua inviabilização. A concretização do cenário mais desejável dependerá, portanto, da competência das políticas governamentais em regular o processo de ocupação produtiva da região.

Finalmente, as observações e análises contidas neste estudo poderão ser aproveitadas pela Receita Federal do Brasil na 2ª Região Fiscal no sentido de adotar medidas alinhadas com as perspectivas de desenvolvimento regional – no caso, para adequar suas estruturas aos *hot spots* econômico-tributários identificados, de forma a facilitar o cumprimento de sua missão. Adicionalmente, o estudo pode ter conti-

nuidade, objetivando embasar as análises setoriais – tais análises são necessárias para identificar distorções econômico-tributárias que, por sua vez, poderão subsidiar a ação fiscal inibidora da sonegação de tributos, da fraude e do descaminho de mercadorias.

REFERÊNCIAS

ACORDO Sudam/PNUD. *Cenários sociais para a Amazônia Legal – 2000/2010*. Belém, 2001.

ALVARENGA, Tales. *Revista Veja*, São Paulo, n. 1.527, 24 dez. 1997.

BECKER, Bertha K. Amazônia: mudança estruturais e tendências na passagem do milênio. In: MENDES, Armando Dias (Org.). *A Amazônia e o seu Banco*. Manaus: Valer/Banco da Amazônia, 2002.

BRASIL. *Avaliação da política de incentivos fiscais ao desenvolvimento regional na área da Sudam*. Belém, jul. 1995.

BRASIL, Marília C., et alii. A população da Amazônia (1940 a 2000). *A Amazônia e o seu Banco*. In: MENDES, Armando Dias (Org.). Manaus: Valer/Banco da Amazônia, 2002.

CAPRA, F. *A teia da vida – uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix/Amana-key, 1996.

COSTA ROMÃO, Maurício; BARROS, Marcelo. *Produto Interno Bruto e Investimentos nos estados da Região Norte, 1990/1997*.

COSTA, José Marcelino M. Impactos econômico-territoriais do atual padrão de ocupação da Amazônia. In: COSTA, J. M. M. da (Coord.). *Amazônia: desenvolvimento ou retrocesso*. Belém: Cejup, 1992.

_____. Ocupação, integração e desenvolvimento da Amazônia: 60 anos de ação federal. In: MENDES, Armando Dias (Org.). *A Amazônia e o seu Banco*. Manaus: Editora Valer/Banco da Amazônia, 2002.

DIAS MENDES, Armando. *Reorientação do crescimento econômico: desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap, 1995.

ELETRONORTE/MACROPLAN. *Cenários socioenergéticos para a Amazônia 1998-2020*, janeiro; Eletronorte/Macroplan (2001), *Cenários socioenergéticos para a Amazônia 2000-2020*. Versão técnica revisada e atualizada, fevereiro.

CLÁUDIO PORTO E CONSULTORES ASSOCIADOS. *Amazônia: cenário socioeconômico e projeção da demanda de energia elétrica no horizonte – 2010*. Brasília, jun. 1988. Mimeografado.

FOLHA DE S. PAULO. Vale investe US\$ 232 mi em nova mina de cobre. São Paulo, out. 2005.

GAZETA MERCANTIL. Usina de gusa da Vale e Nucor começa a operar até outubro. São Paulo, jan. 2005.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Secretaria Especial de Estado de Produção do Pará (Seprod). Setor Florestal. Página da Internet, 2005.

_____. Setor Mineral.

_____. Agronegócios.

IBGE. Contas consolidadas para a nação: revisão dos anos 1990-1994 e atualização de 1995. *Indicadores IBGE*, Rio de Janeiro, out. 1996.

_____. Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia (1960/1995).

JB *on-line*. Nova planta vai aumentar produção de GLP. Out. 2005.

LINS, Ruy Alberto Costa. Amazônia Ocidental: a presença do Banco da Amazônia no projeto brasileiro. Zona Franca de Manaus. In: MENDES, Armando Dias (Org.). *A Amazônia e o seu Banco*. Manaus: Editora Valer/Banco da Amazônia, 2002.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. *Rev. FAE*, Curitiba, v. 4, n. 2, p.1-12, maio/ago. 2001.

MENDES, Armando Dias (Org.). *A Amazônia e o seu Banco*. Manaus: Editora Valer/Banco da Amazônia, 2002.

_____. Um projeto para a Amazônia. *Revista Econômica*, Belém, Basa, v. 1, n. 4, p.35-38, set./dez. 1971.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Potencialidades Regionais – Estado de Rondônia. Manaus, 1999.

_____. Potencialidades regionais – Estado do Amapá. Manaus, 1999.

_____. Potencialidades regionais – Estado do Amazonas. Manaus, 1999.

_____. Potencialidades regionais – Estado do Acre. Manaus, 2000.

_____. Potencialidades regionais – Estado de Roraima. Manaus, 2000.

RECEITA FEDERAL. *Anais do 1º Seminário sobre o Potencial Econômico e Tributário da Amazônia*. Superintendência Regional da Receita Federal – 2ª Região Fiscal. Belém: Esaf, 2001.

SANTANA, Antônio Cordeiro de. Desempenho internacional da agropecuária na Amazônia e a contribuição do Basa. In: MENDES, Armando Dias (Org.). *A Amazônia e o seu Banco*. Manaus: Valer/Banco da Amazônia, 2002.

SUFRAMA. Histórico da Zona Franca de Manaus. Página da Internet, 2005.

VERGOLINO, José Raimundo; GOMES, Gustavo Maia. Metamorfoses da Economia Amazônica. In: MENDES, Armando Dias (Org.). *A Amazônia e o seu Banco*. Manaus: Valer/Banco da Amazônia, 2002.



ANEXO – INFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS

Tabela 1. População dos estados

Estados	Total	Rural %	Urbana %	Homens %	Mulheres %
Pará	6.332.1742	33,5	66,5	50,5	49,5
Amazonas	2.892.420	25,8	74,2	50,2	49,8
Rondônia	1.407.608	35,9	64,1	51,3	48,7
Amapá	498.158	11,0	89,0	50,2	49,8
Roraima	336.423	23,9	76,1	51,2	48,8
Acre	573.267	33,6	66,4	45,0	55,0

Fonte: IBGE

Tabela 2. População – participação relativa das Unidades da Federação e das capitais/2001

Unidades da Federação	População residente	Participação relativa %	Municípios das capitais	População residente	Particip. relativa na unidade %
	12.040.050	100,0	Capitais	40.371.575	23,81
Rondônia	1.407.608	11,7	P. Velho	334.585	24,28
Acre	573.267	4,8	R. Branco	252.800	45,36
Amazonas	2.892.420	24,0	Manaus	1.403.796	49,41
Roraima	336.423	2,8	B. Vista	200.383	61,82
Pará	6.332.174	52,6	Belém	1.279.861	20,68
Amapá	498.158	4,1	Macapá	282.745	59,42

Fonte: IBGE/2001

Tabela 3. Participação relativa dos estados no PIB regional e PIB per capita – 2001

Região Norte e Estados	PIB (R\$ milhão)	% Regional	PIB per capita (R\$ 1,00)
Brasil	1.198.736	–	6.954
Norte	57.026	100 (4,76)	4.312
Pará	21.748	38,1	3.435
Amazonas	20.736	36,3	7.169
Rondônia	6.083	10,7	4.321
Tocantins	3.067	5,4	2.590
Amapá	2.253	4,0	4.5203
Acre	1.921	3,4	3.351
Roraima	1.219	2,1	3.623

Fonte: IBGE

Tabela 4. IDHM

Estados	1991	2000	2000 – Ranking nacional
Brasil	0,696	0,766	–
Amapá	0,691	0,753	12
Roraima	0,692	0,746	13
Rondônia	0,660	0,735	14
Pará	0,650	0,723	15
Amazonas	0,664	0,713	16
Acre	0,624	0,697	21

Fonte: PNUD/Índice do PNUD – Média

Tabela 5. *Ranking* do PIB

Estados	1985	1990	1995	2000	2001
Pará	12	9	12	13	12
Amazonas	13	10	14	14	14
Rondônia	22	22	23	22	22
Amapá	25	24	24	25	25
Acre	24	26	26	26	26
Roraima	26	27	27	27	27

Fonte: IBGE

Tabela 6. *Ranking* do PIB *per capita*

Estados	1985	1990	1995	2000	2001
Amazonas	5	4	7	8	7
Amapá	14	11	12	14	14
Rondônia	13	15	15	15	16
Roraima	16	13	23	18	19
Pará	21	16	17	21	21
Acre	22	21	20	22	22

Fonte: IBGE

Tabela 7. *Rankings* do PIB, PIB *per capita* e IDH

Estados	2001 Ranking PIB	2001 Ranking PIB <i>per capita</i>	2000 Ranking IDH
Pará	12	21	15
Amazonas	14	7	16
Rondônia	22	16	14
Amapá	25	14	12
Acre	26	22	21
Roraima	27	19	13

Fonte: IBGE/PNUD

Tabela 8. Exportações – zona produtora/US\$ milhões

Ano	Valor	%
1996	2.490	5.04
1997	2.561	4.83
1998	2.568	5.09
1999	2.668	5.60
2000	3.313	6.01
2001	3.237	5.56
2002	3.430	5.68
2003	4.103	5.72

Fonte: Receita Federal do Brasil/Sistema Lince

Gráfico 1



Fonte: Dados brutos Fiepa/elaboração do autor

Tabela 9. Importações

Ano	Valor	%
1998	3.421.596.582	5,96
1999	3.094.785.149	6,30
2000	4.411.113.721	7,89
2001	3.735.677.022	6,75
2002	3.430.836.812	5,68
2003	3.766.598.478	7,81

Fonte: Receita Federal do Brasil/Sistema Lince

Tabela 10. Balança comercial/2003

Estado/Região	Exportação	Importação	Saldo
Acre	5.337.060	817.738	+ 4.519.322
Amazonas	1.299.921.851	3.455.703.252	- 2.155.781.401
Amapá	19.563.125	4.981.920	+14.581.205
Pará	2.677.521.012	291.663.393	+ 2.385.857.619
Roraima	3.831.112	2.355.835	+ 1.475.277
Rondônia	97.741.025	9.076.340	+ 88.664.685
	4.103.915.185	3.764.598.478	+339.316.707

Fonte: Receita Federal do Brasil/Sistema Alice

**A Receita Federal do Brasil
e a prevenção à lavagem de dinheiro
e ao financiamento do terrorismo**

Menção Honrosa

SÉRGIO LUIZ MESSIAS DE LIMA



A RECEITA FEDERAL DO BRASIL E A PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

RESUMO

1 OBJETIVOS BÁSICOS

A presente monografia propõe a criação do Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo como uma sistemática preventiva e pró-ativa, que envolveria toda as áreas da Receita Federal do Brasil como fontes de informação de operações suspeitas, e a Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação, em particular, como a unidade incumbida de receber e analisar essas comunicações, com vistas a detectar esquemas ilícitos em andamento.

2 METODOLOGIA UTILIZADA

O sistema proposto deve ser encarado como uma ideia a ser melhorada, devendo haver a participação de servidores das principais áreas aqui citadas. Assim, decidiu-se basicamente lançar mão de texto descritivo que defende a implementação da proposta, mostrando as razões existentes, e apresenta a proposta em si.

3 ADEQUAÇÃO DO TRABALHO AOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

Não é possível calcular, nem mesmo estimar, a relação custo versus benefício da implementação dessa proposta, até porque todos os benefícios passíveis de serem obtidos são de natureza intangível. Não se tem, por exemplo, como saber o quanto de lavagem de dinheiro poderá ser evitada em razão do sistema proposto.

Considerando que a proposta aqui descrita considera a criação de uma nova função a ser implementada em todas as áreas da Receita Federal do Brasil, sobretudo na Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação, não há o que se falar em aumento de produtividade.

O crescimento profissional dos servidores da RFB seria inconteste. A começar com a capacitação que receberiam relativamente ao tema lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, formação esta que não se resumiria na transferência de informações teóricas acerca do tema, mas detalharia também as tipologias utilizadas pelos lavadores de dinheiro, voltadas especificamente para a área de atuação de cada servidor. Para os servidores da Copei a valorização seria ainda maior, pois ficariam incumbidos de realizar a análise das comunicações de operações suspeitas feitas pelas diversas áreas da RFB. Isso sem contar a melhora na imagem dos servidores da Receita Federal perante as demais instituições governamentais e a toda a sociedade.

Vale ressaltar que o presente sistema de trabalho, em sendo implementado, irá impactar positivamente os Objetivos Gerais do Programa de Trabalho da RFB a seguir citados:

- promover a integração da RFB com órgãos de Estado e organismos nacionais e internacionais;
- intensificar a atuação da RFB no combate ao crime organizado;
- fortalecer a imagem institucional da RFB;
- implementar gestão de excelência na RFB.

Indiretamente, este sistema de trabalho também poderia contribuir com a otimização dos controles da RFB, auxiliando no cumprimento da função social dos tributos e seu reflexo na cidadania, uma vez que ten-

deria a fazer com que os criminosos passassem perceber um incremento das atuações da fiscalização tributária e do controle aduaneiro.

4 PRINCIPAIS CONCLUSÕES

A Receita Federal do Brasil, como um órgão essencial nas atividades repressivas, se apresenta com destaque colaborando na desarticulação das organizações criminosas que atuam no território brasileiro. Porém, ela precisa continuar se aprimorando nesse mister, instituindo agora sistema preventivo e pró-ativo de detecção, comunicação e análise de operações consideradas suspeitas por servidores das diversas áreas de atuação da RFB. Nesse sentido, propomos aqui a implementação do Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo descrito, que viria cobrir a lacuna preventiva existente na Receita Federal do Brasil.



A RECEITA FEDERAL DO BRASIL E A PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia tem por objetivo despertar nos administradores da Receita Federal do Brasil (RFB) a necessidade de se implantar, no âmbito de sua atuação, instrumentos preventivos pró-ativos contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo (LD/FT).

Porém, não se tem a pretensão de apresentar uma proposta pronta e acabada, que poderia ser implantada tal e qual descrita. Ela deve ser encarada como uma ideia a ser melhorada e detalhada para poder ser implementada efetivamente.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos com conteúdos específicos, que levará o leitor a concluir pela imperatividade de se construir mecanismos de prevenção ao tema na Receita Federal.

O primeiro capítulo nos trás um breve relato das ações implementadas em âmbito mundial. Assim serão citados os principais acontecimentos ocorridos, os organismos e os instrumentos existentes e mundialmente adotados no que se refere a prevenção à lavagem de dinheiro e ao combate ao financiamento do terrorismo. O objetivo deste capítulo é possibilitar uma visão aproximada de como essa luta está estruturada no mundo.

A seguir será mostrado como se deu a regulamentação do tema no Brasil, quando se falará da Lei nº 9.613/98 e da Unidade de Inteligência Financeira brasileira. Este segundo capítulo possibilitará ao leitor conhecer mais de perto os instrumentos e organismos brasileiros de prevenção à lavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo.

Passa-se então à descrição da participação da Receita Federal do Brasil no combate a esse crime, mostrando o foco adotado até o momento pelo órgão. Aqui o leitor irá começar a perceber onde se quer chegar e que tipo de proposta será apresentada nesta monografia.

No quarto capítulo são mostradas as duas principais oportunidades existentes, e que são perdidas pela RFB, quando se fala em prevenção à lavagem de dinheiro e em combate ao financiamento do terrorismo. É aqui que fica clara a necessidade de implementação da ideia que é trazida nesta monografia.

E finalmente, o quinto capítulo trás a proposta em si, com a descrição específica da atuação necessária de cada área da RFB num sistema de prevenção à lavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo.

Conclui-se, então, mostrando as vantagens e os ganhos advindos da implementação da proposta ora apresentada, que vão muito além do âmbito da Receita Federal do Brasil.

2 A PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO (PLD) E O COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO (CFT) – UMA ABORDAGEM MUNDIAL

2.1 Antecedentes históricos

Há citações de práticas e procedimentos de ocultação de patrimônio desde os primórdios da civilização. Há quem cite métodos adotados por mercadores chineses que, há 3.000 anos, procuravam se proteger das garras dos governantes da época. Da mesma forma, rudimentos da prevenção à lavagem de capitais também são encontrados nos primórdios

legais da humanidade. Citações foram encontradas, por exemplo, no Código de Hamurábi, elaborado há aproximadamente quatro milênios, no Código de Manu, de aproximadamente três milênios atrás e na Lei das XII Tábuas, de dois milênios e meio atrás.

2.2 A Convenção de Viena de 1988

Foi aprovado, em 20 de dezembro de 1988, o texto da “*Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas*”, mundialmente conhecida como a “Convenção de Viena de 1988”, que dispôs, em seu art. 3.º:

Art. 3.º Cada uma das partes adotará as medidas necessárias para caracterizar como delitos penais em seu direito interno, quando cometidos internacionalmente:

I) a conversão ou a transferência de bens [...];

II) a ocultação ou o encobrimento[...];

Dessa forma, a Convenção de Viena de 1988 serviu como propulsora no mundo da criação das primeiras regulamentações legais contra o crime de “lavagem de dinheiro”.

Nessa época, a preocupação mundial se resumia ao tráfico de drogas e de substâncias psicotrópicas, razão pela qual, essas primeiras legislações traziam apenas este ilícito como crime antecedente (legislação de primeira geração).

2.3 O FATF/GAFI

O Financial Action Task-Force (FATF), ou Groupe d'Action Financière (GAFI), é um organismo internacional, criado em 1989, em Paris, pelos líderes do G7, da Comissão Européia e de outros oito países, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que tem por propósito desenvolver e promover,

em níveis nacional e internacional, políticas para o combate à lavagem de capitais e ao financiamento do terrorismo.

O FATF/GAFI monitora o progresso de implementação, pelos países-membros, das medidas necessárias ao combate à lavagem de capitais e ao financiamento do terrorismo, revisa periodicamente essas técnicas e contra-medidas e promove sua adoção e implementação em todo o mundo.

Ligados ao FATF/GAFI, existem hoje 46 países membros, 7 organizações regionais que têm as mesmas funções, no âmbito de sua abrangência territorial, e outras 18 organizações que, de alguma forma, interagem com a organização para o alcance de seus fins.

2.4 As 40 + 9 recomendações

No ano de 1990, o FATF/GAFI publicou relatório contendo 40 recomendações que deveriam ser seguidas pelos Estados com o intuito de prevenir a utilização de seus sistemas financeiro e não financeiro em processos de lavagem de capitais. Essas recomendações foram revisadas nos anos de 1996, 2002 e 2003. Em 2001, após o atentado de 11 de setembro, foram publicadas 8 recomendações especiais para o combate ao financiamento do terrorismo, e em 2004 foi publicada a 9ª recomendação especial.

As principais medidas propostas pelo FATF/GAFI nas 40 + 9 recomendações são:

- a criminalização da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo;
- permitir a rápida identificação e perda de bens pertencentes aos criminosos;
- manter uma cultura de prevenção à lavagem de dinheiro e de combate ao financiamento do terrorismo;
- manter sistema de comunicação de operações suspeitas de serem parte de esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo;

- criar uma Unidade de Inteligência Financeira;
- possibilitar, de forma célere, a troca de informações com UIF de outros países e a colaboração judiciária internacional nos casos envolvendo esses crimes.

Esses são os arcabouços principais do FATF/GAFI. Sua missão principal é lutar para que os Estados implementem as 40 + 9 recomendações de forma a manter, efetivamente, uma cultura de prevenção à lavagem de capitais e ao combate ao financiamento do terrorismo no mundo.

2.5 As Unidades de Inteligência Financeira

Visando dar mais efetividade a um sistema mundial de prevenção a esquemas criminosos de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo, o FATF/GAFI recomenda que os países criem Unidades de Inteligência Financeira (Recomendação nº 26), com as finalidades principais de:

- Manter banco de dados único e centralizado com informações de operações suspeitas de serem parte de esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento de atos terroristas; e
- Possibilitar, de forma mais célere e eficiente, a troca de informações com Unidades de Inteligência Financeira de outros países.

2.6 Avaliações multilaterais

O FATF/GAFI monitora os países membros por meio de avaliações multilaterais periódicas, realizadas em duas etapas: autoavaliações e processos de avaliação mútua.

Nas autoavaliações, cada país membro remete informações sobre como estão as implementações das 40 recomendações e das 9 recomendações especiais, por meio de questionário padrão. Essas informações são então compiladas e analisadas, servindo de base para identificar quais recomendações foram efetivamente implementadas por cada país.

Nos processos de avaliação mútua, cada país membro é examinado *in-loco* por uma equipe de especialistas nos campos jurídico, financeiro e de aplicação da lei (polícia) de outro país membro. O propósito da visita é elaborar relatório mostrando os progressos obtidos e as áreas onde ainda devem ser despendidos maiores esforços.

O monitoramento multilateral tem ajudado a aprimorar a política do FATF/GAFI em lidar com países que não estejam em conformidade com as 40 recomendações. Para aqueles países que não têm implementado as melhorias necessárias à prevenção à lavagem de capitais e ao financiamento do terrorismo sugeridas nessas avaliações, o FATF/GAFI pode adotar algumas medidas de pressão, gradual e crescente, com vistas a convencê-los da necessidade dessa implementação.

Inicialmente, o FATF/GAFI solicita que o país membro entregue relatórios de progressos nas reuniões plenárias. Como próximo passo são enviadas cartas do Presidente do FATF/GAFI ou uma missão de alto nível visita o país membro que não esteja em conformidade. Pode-se também lançar mão da Recomendação nº 21, que resulta da emissão de comunicado às instituições financeiras para terem atenção especial em suas relações comerciais e transações com pessoas, companhias e instituições financeiras oriundas desses países. Como medida final, o país membro pode também ser suspenso.

2.7 Países e territórios não cooperantes

Anualmente o FATF/GAFI edita relatórios dos processos, políticas e progressos feitos por jurisdições constantes da lista de países e territórios não cooperativos.

O principal objetivo desses relatórios é possibilitar a redução da vulnerabilidade do sistema financeiro para a lavagem de capitais e assegurar que os centros financeiros adotem e implementem medidas para sua prevenção, detecção e punição, de acordo com os padrões reconhecidos internacionalmente.

As principais consequências para os países e territórios listados como NCCT são:

- a utilização da recomendação nº 21;
- considerar presumida a suspeição de transações com pessoa e entidades oriundas desses países e territórios;
- em requerimentos para a implantação de subsidiárias, agências ou escritórios de representação de bancos, que os países membros levem em consideração que esses bancos são oriundos desses países e territórios;
- advertir às instituições não-financeiras do risco em realizar transações comerciais com entidades oriundas desses países e territórios.

2.8 Publicação anual das tipologias

Também de iniciativa do FATF/GAFI, são publicados anualmente relatórios com os principais métodos e tendências utilizadas pelos lavadores de dinheiro e financiadores do terrorismo, segundo a experiência de especialistas dos diversos países-membro.

3 SISTEMA DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E DE COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO ADOTADO ATUALMENTE PELO BRASIL

3.1 A Lei nº 9.613/98

Em 3 de março de 1998, foi editada a Lei nº 9.613 (alterada pela Lei nº 10.701, de 9 de julho de 2003) que dispôs “*sobre os crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, e dá outras providências*”. Na época foi considerada uma das legislações mais avançadas do mundo no que tange à lavagem de dinheiro.

As principais regras legais instituídas pela lei de lavagem de dinheiro brasileira foram:

- a criminalização da lavagem do dinheiro proveniente de uma lista de crimes graves, incluindo o de terrorismo e seu financiamento, o que a torna uma lei de segunda geração;

- classifica a lavagem de dinheiro como crime autônomo, desvinculando-o do processo e do julgamento dos respectivos crimes antecedentes;
- autoriza a apreensão ou o sequestro de bens, direitos ou valores do acusado, ou existentes em seu nome, objeto dos crimes previstos na lei, determinando a inversão do ônus da prova sobre a origem desses bens;
- determina a criação de sistema de comunicação de operações suspeitas de pertencerem a esquemas de lavagem de dinheiro;
- cria o conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) como a Unidade de Inteligência Financeira brasileira;
- autoriza o Coaf a requerer aos órgãos da Administração Pública as informações cadastrais bancárias e financeiras de pessoas envolvidas em atividades suspeitas.

3.2 O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)

O Coaf foi criado pela Lei nº 9.613/98, como integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, para ser a Unidade de Inteligência Financeira brasileira (UIF). Assim, conforme consta da própria Lei nº 9.613/98, tem como finalidades “*disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades*”.

O art. 16 da Lei nº 9.613/98 determina que o Coaf seja composto por

[...] servidores públicos de reputação ilibada e reconhecida competência, designados em ato do Ministro de Estado da Fazenda, dentre os integrantes do quadro de pessoal efetivo do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários, da Superintendência de Seguros Privados, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Secretaria da Receita Federal, de órgão de inteligência do Poder Executivo, do Departamento de Polícia Federal, do Ministério das Relações Exteriores e da Controladoria-Geral da União.

Como a UIF brasileira, o Coaf tem participado ativamente de foros e grupos internacionais envolvidos no combate à lavagem de dinheiro, tais como o próprio FATF/GAFI, o Gafisud (Grupo de Ação Financeira da América do Sul Contra Lavagem de Ativos), o Grupo de Egmont, o Cicad/OEA (Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos) e o Grupo Ad Hoc das Américas do FATF/GAFI.

3.3 As regulamentações brasileiras nos diversos setores da economia

No caso do Brasil, aquelas pessoas (físicas ou jurídicas) que sejam reguladas e fiscalizadas por órgão próprio devem enviar as comunicações de operações suspeitas a esses órgãos, que ficam responsáveis por analisá-las.

Assim, as instituições financeiras devem informar as operações suspeitas porventura identificadas ao Banco Central; as empresas seguradoras à Superintendência de Seguros Privados; as Bolsas de Valores à comissão de Valores Mobiliários e assim por diante.

Já aquelas pessoas que não possuem órgão fiscalizador e regulador específico, devem encaminhar suas comunicações diretamente ao Coaf. Nesse sentido, foram editadas várias Resoluções daquele Conselho que disciplina essas comunicações de operações suspeitas a serem encaminhadas por entidades de vários setores da economia brasileira (comércio de compra e venda de imóveis, loterias e sorteios, jóias e metais preciosos, jogos de bingo, administradoras de cartões de crédito, bolsas de mercadorias e suas corretoras, objetos de arte e antiguidades, transferência de numerário e factoring – fomento mercantil).

4 A RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB) E A LAVAGEM DE DINHEIRO

A primeira demonstração clara de preocupação pela Receita Federal com o tema lavagem de dinheiro ocorreu ainda antes da edição da Lei nº 9.613/98. No ano de 1997, a Receita Federal e o Escritório de Lavagem

de Dinheiro e Narcóticos do Departamento do Tesouro americano, patrocinaram o Seminário Internacional sobre Lavagem de Dinheiro, evento que foi realizado no período de 17 a 21 de março de 1997, tendo sido idealizado pela Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação.

4.1 Participações em fóruns nacionais sobre o tema

Atualmente, a Receita Federal tem assento nos dois principais fóruns nacionais sobre o tema, participando ativamente das discussões sobre as medidas necessárias à prevenção e à repressão de sua ocorrência.

Por determinação da Lei nº 9.613/98, A Receita Federal integra o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), tendo assento permanente.

A Receita Federal é uma das 24 unidades dos três poderes da União que formam o Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD)

Ao final de 2003, o GGI-LD criou um novo sistema de repressão a esse tipo de crime, com a articulação permanente dos órgãos do Executivo, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, entre outros, denominada Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (Encla/2004).

4.2 Receita Federal do Brasil: foco na repressão

Apesar de tudo isso, a Receita Federal sempre esteve mais voltada para a repressão à lavagem de dinheiro, principalmente por meio da participação em forças-tarefas com outros órgãos de repressão policial e judiciária (Polícia Federal e Ministério Público Federal).

A área de Pesquisa e Investigação, mais conhecida na sociedade como Inteligência Fiscal, é por excelência o setor da Receita Federal que mais participa de trabalhos conjuntos com o objetivo de desmobilizar esquemas de lavagem de dinheiro e do cometimento dos diversos crimes considerados antecedentes à sua ocorrência.

A segunda área da Receita Federal que mais realiza trabalhos com foco na repressão a esquemas criminosos com tipificação legal considerada antecedente à lavagem de dinheiro é a aduana. Investigações realizadas por Inspetorias e Alfândegas da Receita desarticularam várias quadrilhas de contrabandistas que mantinham sistemas de ocultação do capital adquirido com o crime.

A fiscalização de tributos internos também participa da repressão à lavagem de dinheiro, porém normalmente em atividades posteriores de fiscalização dos envolvidos no crime, caracterizando de vez a falta de origem lícita para os rendimentos recebidos por essas pessoas, ou demonstrando a ocorrência do patrimônio sem cobertura de rendimento lícito declarado.

5 A RECEITA FEDERAL DO BRASIL: OPORTUNIDADES PARA A PREVENÇÃO

A prevenção à lavagem de dinheiro e o combate ao financiamento do terrorismo vem se especializando a cada dia, com a criação de novas fórmulas, métodos e instrumentos. Por essa razão, periodicamente as 40 + 9 Recomendações do FATF/GAFI são revisadas visando possibilitar que o sistema implantado no mundo possa estar em constante aprimoramento.

E com vistas à necessidade de que os países estejam em constante aprimoramento de seus sistemas de prevenção à lavagem de dinheiro, o FATF/GAFI encoraja os integrantes das equipes encarregadas das avaliações multilaterais a verificar se o país avaliado possui efetivamente implantada essa cultura enraizada em todos os setores da economia. Sejam eles privados ou públicos.

Assim, a Receita Federal não pode continuar sendo apenas um instrumento reativo e repressivo à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, devendo passar a ter uma atuação mais pró-ativa e preventiva.

5.1 A fiscalização e o controle aduaneiros – a primeira grande oportunidade de prevenção na RFB

O comércio exterior é uma das principais atividades utilizadas por criminosos em remessas de dinheiro do e para o exterior (evasão de divisas) e em esquemas de lavagem de dinheiro.

As fraudes na importação e exportação não são utilizadas apenas para diminuir o custo dos produtos a serem comercializados, possibilitando maior lucratividade comercial. Elas também podem ser utilizadas (e o são) para todo e qualquer tipo de esquema de auxílio ou efetivação de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

Por essa razão, a fiscalização e o controle aduaneiros constituem grande oportunidade de prevenção à ocorrência desse ilícito. Se as alfândegas tiverem seu foco voltado não apenas para as importações e exportações, mas também para a identificação de prováveis ou possíveis esquemas de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, comunicando essas operações suspeitas a um setor específico da Receita Federal, incumbido de realizar averiguações mais acuradas das citadas operações, podendo, inclusive, originar uma investigação propriamente dita, seja por meio de uma força-tarefa ou por abertura de procedimento de Inteligência.

5.2 A fiscalização dos tributos internos – a segunda grande oportunidade de prevenção na RFB

A tendência atual, nos países mais avançados em sistemas de prevenção à ocorrência desse ilícito, é que obriguem as empresas de auditoria independentes a comunicar, à Unidade de Inteligência Financeira, as operações consideradas suspeitas de serem parte de esquema de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, detectadas durante procedimento de auditoria contábil ou de procedimentos em seus clientes.

No Brasil, por exemplo, qualquer companhia que tenha capital aberto (ações comercializadas em bolsa), instituições financeiras, com-

panhias de previdência fechada e outras, devem publicar suas demonstrações contábeis incluindo parecer de auditor. Logo, uma boa parte das empresas estaria sendo “vigiada” anualmente, podendo ser objeto de comunicação sobre operações suspeitas. Isso faria com que o leque de entidades em constante fiscalização aumentasse sensivelmente.

Porém, a grande maioria das pessoas jurídicas, incluindo aquelas sem fins lucrativos (muito utilizadas principalmente para o financiamento do terrorismo), não estaria nesse rol de empresas auditadas anualmente.

Situação diferente se a Receita Federal mantivesse um sistema de comunicação de operações suspeitas, a serem encaminhadas pelos auditores encarregados de executar procedimentos de fiscalização nos contribuintes. Nesse caso, essas comunicações poderiam ser analisadas por especialistas no tema, tal e qual proposto para as comunicações que fossem encaminhadas pela área aduaneira.

6 PROPOSTA DE UM SISTEMA DE PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E DE COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO NA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

A Receita Federal do Brasil não só foi um dos primeiros órgãos que se mostrou preocupada com a temática da lavagem de dinheiro no Brasil, como também tem participado dos diversos e mais importantes fóruns brasileiros de discussão de metodologias e técnicas de prevenção ao ilícito.

Tem também participado de diversas operações conjuntas com instituições governamentais federais e estaduais, com o objetivo claro de reprimir a lavagem de dinheiro nos mais diferentes setores da economia.

Porém, quase nada tem feito no que se refere à manutenção de procedimentos internos de comunicação, controle e análise visando à detecção de operações suspeitas de serem partes em esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo.

Nesse capítulo será descrita, de forma sucinta, a ideia de um sistema preventivo que poderá cobrir a lacuna existente.

6.1 Descrição geral do sistema de prevenção ora proposto

A Receita Federal do Brasil disponibilizaria a todos os Auditores-Fiscais e Técnicos da Receita Federal do Brasil um sistema informatizado que possibilitasse a comunicação de operações suspeitas detectadas no decorrer de seu trabalho.

As comunicações deveriam conter, no mínimo, informações que identificassem a operação em si, os contribuintes intervenientes, os valores representativos, a respectiva data e outras informações consideradas importantes sobre a operação suspeita, além de uma descrição detalhada feita pelo servidor acerca de suas desconfianças, além de registros de contato do servidor (telefone, e-mail e outros).

Não se pode excluir a possibilidade de que servidores de qualquer das áreas da RFB possam detectar esse tipo de ocorrência em seu dia a dia, razão porque o sistema deveria ser de acesso de todos os Auditores-Fiscais e Técnicos de todas as áreas da RFB. Porém, sem dúvida, a fiscalização de tributos internos e a área aduaneira são as que têm mais condições de monitorar as operações dos contribuintes para detecção de casos de suspeição de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo. Por essa razão, a seguir dá-se mais destaque à atuação dessas duas áreas.

6.2 A atuação específica da área aduaneira na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo

Os servidores da aduana brasileira são os primeiros agentes governamentais a manterem contato com as operações do comércio exterior, cujo objeto da importação/exportação, de alguma forma, entre ou saia do território brasileiro. Nesse ponto eles são os primeiros a terem a oportunidade de detectar operações suspeitas de pertencerem a esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo.

Assim, esses servidores (Auditores-Fiscais e Técnicos da Receita Federal do Brasil) deveriam ser especialmente treinados para, além de realizar os serviços de sua competência regimental (a fiscalização e o

controle aduaneiros), também estarem aptos a identificar operações potencialmente suspeitas, comunicando-as, em sistema especialmente criado para esse fim. Isso possibilitaria que as operações suspeitas fossem objeto de uma análise mais detalhada com vistas à prevenção da lavagem de dinheiro e ao combate ao financiamento do terrorismo.

Além dessa comunicação a ser feita pelos servidores da aduana brasileira acerca das operações suspeitas, vale também observar a possibilidade de haver a previsão de comunicações automáticas, feitas pelo próprio Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex). Essas comunicações automáticas, feitas a partir de parâmetros técnicos definidos, seriam igualmente canalizadas ao sistema de prevenção ora proposto para serem analisadas de forma mais detalhada.

6.3 Atuação da fiscalização dos tributos internos na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo

Como citado anteriormente, a ação dos Auditores-Fiscais que realizam as fiscalizações (externas ou de revisão de declaração), analisando pormenorizadamente os livros e documentos fiscais dos contribuintes, constitui-se na segunda, mas não menos importante, oportunidade para a detecção de operações suspeitas de pertencerem a esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo. Veja que, segundo informação constante do sítio da Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br/GC/srf/ResultFiscalizacao.htm), anualmente, em torno de 70 mil contribuintes são fiscalizados apenas pelos agentes do Fisco federal brasileiro.

Da mesma forma que os servidores da aduana brasileira, esses Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil também deveriam ser especialmente treinados para, além de realizar as fiscalizações que lhe são determinadas regimentalmente, também estarem aptos a identificar operações potencialmente suspeitas de serem parte de esquemas de lavagem de dinheiro ou de financiamento de atos de terrorismo, comunicando-as no mesmo sistema informatizado de prevenção, ora proposto, com vistas a serem analisadas com maior detalhe.

6.4 O papel da Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação (Copei) no sistema ora proposto de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo

No sistema de prevenção ora proposto para a Receita Federal, a Copei teria a incumbência de centralizar e analisar todas as comunicações efetuadas pelas áreas da RFB.

Para tanto, deveria ser criada estrutura mínima para este mister, hierarquicamente subordinada à Copei, contando com equipamentos e recursos humanos treinados nas diversas especialidades necessárias para cumprir a missão em foco.

6.5 Levantamento das tipologias mais utilizadas para a lavagem de dinheiro e para o financiamento do terrorismo

Como já foi visto anteriormente, o FATF/GAFI elabora relatório anual contendo as principais tipologias, que são basicamente a descrição dos principais métodos e técnicas utilizadas pelos lavadores de dinheiro em sua atividade criminosa de ocultação de capitais recebidos ilegalmente.

Assim, deveria ser feito levantamento de todas as tipologias discutidas e divulgadas pelo FATF/GAFI, mais aquelas identificadas nas diversas investigações realizadas pelas diversas instituições brasileiras de combate à criminalidade organizada (Polícia Federal, Ministério Público Federal, Receita Federal, Polícias Civis, Agência Brasileira de Inteligência, Banco Central do Brasil e outros).

Com base nessa extensa pesquisa seria montado um banco de dados que seria a base técnica necessária para a formação de todos os servidores da Receita Federal em prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

6.6 Criação e manutenção do Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo

O Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo da Receita Federal do Brasil, proposto nesta monografia, tem por base as comunicações que seriam pelos servidores em exercício nas diversas áreas da RFB e pelas comunicações automáticas que seriam emitidas pelo Siscomex. Porém, para a análise, os instrumentos que seriam utilizados iriam muito além dessas comunicações.

A área da Copei que ficaria encarregada de realizar as análises em foco também deveria ter a sua disposição uma ferramenta de extração de dados e manipulação de arquivos magnéticos, do tipo DataWarehouse (ou outro que fosse de vanguarda tecnológica, a pesquisar), que auxiliaria na obtenção de informações específicas acerca dos contribuintes envolvidos e das operações descritas nas comunicações. Dessa forma, os analistas da Copei passariam a ter em mãos todas as informações existentes na RFB sobre o assunto que estivesse sendo analisado.

Porém, deveriam ser incluídas nesse imenso banco de dados, quaisquer outras comunicações recebidas pela RFB de outras instituições brasileiras ou estrangeiras acerca de operações consideradas suspeitas de estarem inseridas em esquemas de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo.

A partir daí, e com base em sistema de informática específico (baseado em ferramentas de manipulação de arquivos magnéticos), seria efetuado cruzamento dessas informações, levando-se em consideração informações obtidas acerca das tipologias adotadas pelos lavadores de dinheiro e divulgadas pelo FATF/GAFI e outras instituições de combate ao crime organizado no Brasil e no Mundo.

Como resultado dessas análises, poderiam ser elaborados informes, a serem encaminhados a outras instituições nacionais e estrangeiras, levando-se sempre em consideração a proteção do sigilo legal aos dados fiscais.

Outro resultado possível seria o início de investigação específica acerca de determinada operação ou grupo de pessoas que estivessem

realizando operações consideradas suspeitas. Essas investigações poderiam, por exemplo, serem levadas a efeito em conjunto com outras instituições brasileiras, tais como o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, o Banco Central, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras e outras que porventura tivessem interesse no assunto a ser tratado.

6.7 Necessidade de cursos de formação de recursos humanos

Obviamente, a implementação de um sistema de prevenção como o proposto pressupõe a necessidade de especialização dos recursos humanos na detecção de operações potencialmente suspeitas de serem partes de esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento de terrorismo, tal qual foi repetidamente citado no decorrer dos tópicos deste capítulo.

Igualmente necessária é a formação dos servidores da Copei que realizariam as análises das informações disponíveis com vistas a detectar a existência efetiva desses esquemas criminosos.

Nesse contexto, deveriam ser criados os cursos de formação de recursos humanos listados a seguir, com os respectivos conteúdos pedagógicos mínimos:

- Curso de Lavagem de Dinheiro e sua ocorrência nas operações do comércio exterior:

Público-alvo	Servidores da aduana brasileira
Conteúdo pedagógico proposto	<ul style="list-style-type: none"> • A Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (aspectos teóricos) • Operacionalização do crime organizado no comércio exterior • Possibilidades de detecção de esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo na fiscalização e no controle aduaneiros • O Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo

- Curso de Lavagem de Dinheiro e sua ocorrência nas operações das instituições financeiras e não financeiras

Público-alvo	Servidores da fiscalização externa e da revisão interna de declarações
Conteúdo pedagógico proposto	<ul style="list-style-type: none"> • A Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (aspectos teóricos) • Operacionalização do crime organizado nas instituições financeiras e não financeiras • Possibilidades de detecção de esquemas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo na fiscalização externa e na revisão de declarações • O Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo

- Curso de Análise das comunicações de operações suspeitas

Público-alvo	Servidores da Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação que ficariam responsáveis pela análise das comunicações de operações suspeitas
Conteúdo pedagógico proposto	<ul style="list-style-type: none"> • A Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (aspectos teóricos) • Operacionalização do crime organizado no comércio exterior • Operacionalização do crime organizado nas instituições financeiras e não financeiras • O Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo • Manipulação de bancos de dados

7 CONCLUSÃO

As organizações criminosas se profissionalizam a cada dia em suas atividades de lavagem de dinheiro. Igualmente, os grupos que financiam atos terroristas também estão procurando se profissionalizar para que a verdadeira origem do dinheiro utilizado fique encoberto. E cabe às instituições governamentais e privadas aprimorar a cada dia seus sistemas de prevenção e combate a esses crimes.

Um estudo americano publicado em 1997 estimou que o volume de dinheiro lavado anualmente no mundo chegava a US\$ 500 bilhões, o que significava, à época, 2% do Produto Interno Bruto mundial.

É notório que as organizações criminosas lidam com volumes extraordinários de dinheiro. E a lavagem desse volume todo de dinheiro pode afetar países inteiros, trazendo consequências desastrosas.

Na macroeconomia, por exemplo, esse dinheiro afeta as taxas de câmbio e de juros, provocando instabilidade dos mercados. Pode ainda alterar, artificialmente, os rumos da movimentação de capital no mercado mobiliário, causando comportamentos extremos e grande volatilidade nos preços e volumes negociados. É possível também ocorrer sobrevalorização de ativos, principalmente imóveis, em razão do crescimento anormal da demanda (foi o que ocorreu, por exemplo, no Japão nos anos 90, devido aos investimentos da Yakuza). Além do que, esses imóveis podem ter sido dados em garantia bancária, podendo provocar insolvência generalizada.

O principal efeito na política é, sem dúvida, a corrupção, que normalmente se instala das sociedades onde a criminalidade organizada atua, seja para o cometimento do crime antecedente, seja para a lavagem do dinheiro obtido de forma ilícita. E a corrupção atinge todos os poderes e todas as esferas de governo.

A Receita Federal do Brasil, como um órgão essencial nas atividades repressivas, se apresenta com destaque colaborando na desarticulação das organizações criminosas que atuam no território brasileiro. Porém, ela precisa continuar se aprimorando nesse mister, instituindo agora sistema preventivo e pró-ativo de detecção, comunicação e análise de operações consideradas suspeitas por servidores das diversas áreas de atuação da RFB. Nesse sentido, propomos aqui a implementação do Sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo descrito, que viria cobrir a lacuna preventiva existente na Receita Federal do Brasil.

Não é possível calcular, nem mesmo estimar, a relação custo versus benefício da implementação dessa proposta, até porque todos os benefícios passíveis de serem obtidos são de natureza intangível. Não se tem, por exemplo, como saber o quanto de lavagem de dinheiro poderá ser evitada em razão do sistema proposto.

Considerando que a proposta aqui descrita considera a criação de uma nova função a ser implementada em todas as áreas da Receita

Federal do Brasil, sobretudo na Coordenação-Geral de Pesquisa e Investigação, não há o que se falar em aumento de produtividade.

O crescimento profissional dos servidores da RFB seria incontável. A começar com a capacitação que receberiam relativamente ao tema lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, formação esta que não se resumiria na transferência de informações teóricas acerca do tema, mas detalharia também as tipologias utilizadas pelos lavadores de dinheiro, voltadas especificamente para a área de atuação de cada servidor. Para os servidores da Copei a valorização seria ainda maior, pois ficariam incumbidos de realizar a análise das comunicações de operações suspeitas feitas pelas diversas áreas da RFB. Isso sem contar a melhora na imagem dos servidores da Receita Federal perante as demais instituições governamentais e a toda a sociedade.

Vale ressaltar que o presente sistema de trabalho, em sendo implementado, irá impactar positivamente os Objetivos Gerais do Programa de Trabalho da RFB a seguir citados:

- promover a integração da RFB com órgãos de Estado e organismos nacionais e internacionais;
- intensificar a atuação da RFB no combate ao crime organizado;
- fortalecer a imagem institucional da RFB;
- implementar gestão de excelência na RFB.

Indiretamente, este sistema de trabalho também poderia contribuir com a otimização dos controles da RFB, auxiliando no cumprimento da função social dos tributos e seu reflexo na cidadania, uma vez que tenderia a fazer com que os criminosos passassem perceber um incremento das atuações da fiscalização tributária e do controle aduaneiro.



Portaria SRF nº 623, de 16 de junho de 2004





MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria da Receita Federal do Brasil
Portaria SRF nº 623, de 16 de junho de 2004

Dispõe sobre o “Prêmio de Criatividade e Inovação Auditor-Fiscal da Receita Federal José Antônio Schöntag – Prêmio Schöntag” e estabelece procedimentos para sua atribuição.

O SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL, no uso de suas atribuições, resolve:

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º O “Prêmio de Criatividade e Inovação Auditor-Fiscal da Receita Federal José Antônio Schöntag (Prêmio Schöntag)” passa a ser regido por esta Portaria.

Art. 2º O Prêmio referido no art. 1º tem por objetivo valorizar e reconhecer trabalhos técnicos, apresentados por servidores e empregados em exercício na Secretaria da Receita Federal, que tenham aplicabilidade na implantação de boas práticas de gestão e na melhoria da qualidade dos serviços prestados pela Instituição.

Art. 3º O Prêmio Schöntag será conferido uma vez por ano.

Art. 4º Os trabalhos de que trata o art. 2º deverão ser apresentados sob a forma de monografia, individualmente ou em grupo, observados procedimentos para apresentação e encaminhamento, prazo de inscrição, local e data da solenidade de premiação, que serão fixados, anualmente, em portaria do Secretário da Receita Federal.

DO TEMA

Art. 5º As monografias deverão ser apresentadas sobre o tema “Implantação de Boas Práticas de

Gestão e Melhoria da Qualidade dos Serviços prestados pela Secretaria da Receita Federal”, podendo

contemplar, uma ou mais dos seguintes subtemas, entre outros:

- I – tratamento da informação;
- II – relacionamento com a sociedade;
- III – racionalização operacional;
- IV – motivação do servidor;
- V – desburocratização.

Parágrafo único. A indicação dos subtemas referidos nos incisos I a V visa apenas a orientar os trabalhos para questões específicas sem implicar restrição ao escopo dos trabalhos a serem apresentados.

DO JULGAMENTO

Art. 6º Os trabalhos apresentados serão submetidos a uma Comissão Julgadora, integrada por onze membros, sendo um representante de

cada Coordenação-Geral, um do Gabinete e um Presidente, todos designados pelo Secretário da Receita Federal.

§ 1º Na hipótese de eventual impossibilidade de participação de algum membro da Comissão Julgadora, o presidente poderá designar membro *ad hoc*.

§ 2º As decisões da Comissão Julgadora serão tomadas por maioria simples.

Art. 7º Os critérios de julgamento observarão:

- I – a relação custos versus benefícios;
- II – o aumento de produtividade;
- III – a viabilidade de implementação;
- IV – a valorização do servidor;
- V – a melhoria da qualidade do serviço prestado;
- VI – a promoção da justiça fiscal e social dos tributos.

§ 1º A Comissão Julgadora deverá atribuir aos trabalhos apresentados pontos variáveis de zero a dez para cada um dos critérios estabelecidos neste artigo, observados os pesos abaixo, perfazendo um total máximo de 100 pontos:

I – 1,5 para cada um dos critérios referidos nos incisos I, II, IV e VI; e

II – 2,0 para cada um dos critérios referidos nos incisos III e V.

§ 2º Em caso de empate, o Presidente da Comissão Julgadora procederá ao desempate.

§ 3º As decisões da Comissão Julgadora não serão suscetíveis de impugnações ou recursos.

§ 4º O resultado do julgamento será divulgado no Boletim de Pessoal do Ministério da Fazenda e nos meios de comunicação interna da Secretaria da Receita Federal.

DA PREMIAÇÃO

Art. 8º O Prêmio Schöntag será conferido aos trabalhos que alcançarem as três maiores pontuações.

§ 1º Os vencedores do Prêmio Schöntag receberão, além do certificado, os seguintes prêmios em dinheiro:

I – R\$ 10.000,00 para o primeiro classificado;

II – R\$ 6.000,00 para o segundo classificado;

III – R\$ 4.000,00 para o terceiro classificado.

§ 2º O imposto de renda sobre os valores dos prêmios em dinheiro deverá ser recolhido em conformidade com a legislação vigente à data da premiação.

§ 3º Os trabalhos premiados serão editados e publicados pela Secretaria da Receita Federal.

§ 4º A critério da Comissão Julgadora, poderão ser concedidas até duas Menções Honrosas, com direito a diploma e a publicação do trabalho.

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 9º Fica vedado concorrer à premiação os trabalhos:

I – premiados em anos anteriores ou agraciados com menção honrosa;

II – de autoria dos membros da Comissão Julgadora.

Art. 10. Os casos omissos serão resolvidos pela Comissão Julgadora.

Art. 11. Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Fica revogada a Portaria SRF nº 1436, de 26 de setembro de 2003.

JORGE ANTONIO DEHER RACHID

Portaria RFB nº 4.405, de 16 de setembro de 2005





MINISTÉRIO DA FAZENDA

Secretaria da Receita Federal do Brasil

Portaria RFB Nº 4.405, de 16 de setembro de 2005

Altera Portaria SRF nº 623, de 16 de junho de 2004, que “Dispõe sobre o ‘Prêmio de Criatividade e Inovação Auditor-Fiscal da Receita Federal José Antônio Schöntag – Prêmio Schöntag’ e estabelece procedimentos para sua atribuição”.

Art. 1º O art. 6º da Portaria SRF nº 623, de 16 de junho de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º Os trabalhos apresentados serão submetidos a uma Comissão Julgadora, integrada por representantes das Unidades Centrais, Regiões Fiscais, Delegacias de Julgamento e um Presidente, todos designados pelo Secretário da Receita Federal”.

Art. 2º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

JORGE ANTONIO DEHER RACHID



Portaria RFB nº 4.406, de 16 de setembro de 2005





MINISTÉRIO DA FAZENDA

Secretaria da Receita Federal do Brasil

Portaria RFB Nº 4.406, de 16 de setembro de 2005

Estabelece procedimentos para inscrição e apresentação dos trabalhos concorrentes ao “Prêmio de Criatividade e Inovação Auditor-Fiscal da Receita Federal José Antônio Schöntag” – 4º Prêmio Schöntag/2005.

O SECRETÁRIO-GERAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto na Portaria SRF nº 623, de 16 de junho de 2004, resolve:

Art. 1º Os procedimentos para inscrição e apresentação dos trabalhos concorrentes ao “Prêmio de Criatividade e Inovação Auditor-Fiscal da Receita Federal José Antônio Schöntag” – 4º Prêmio Schöntag/2005, serão regidos por esta Portaria, devendo as inscrições ser encaminhadas, obrigatoriamente, via Sedex, em envelope único, com data de postagem nos Correios até 31 de outubro de 2005, para o seguinte endereço:

Ministério da Fazenda
Escola de Administração Fazendária (Esaf)
Diretoria de Educação (Dired)
4º Prêmio Schöntag/2005
Rodovia BR 251, km 4, Bloco Q-1
71686-900, Brasília, DF

§ 1º As inscrições deverão conter os seguintes documentos:

I – ficha e comprovante de inscrição preenchidos, constantes dos Anexos 1 e 2 a esta Portaria;

II – currículo resumido e atualizado;

III – resumo da monografia impresso com, no máximo, 10% do total de páginas do trabalho, conforme modelo Anexo 3;

IV – monografia impressa;

V – disquete ou CD-Rom contendo os dados referidos nos incisos III e IV, na versão Microsoft Word 97 ou superior e, quando se tratar de planilhas ou gráficos, na versão Microsoft Excel 97 ou superior.

§ 2º Na hipótese de trabalho em grupo:

I – os documentos de que tratam o inciso I do § 1º deverão estar em nome de um representante do grupo;

II – cada um dos integrantes do grupo deverá apresentar o currículo referido no II do § 1º.

§ 3º Os documentos de que tratam os incisos III e IV do § 1º deverão ser digitados em espaço 2 ou duplo, corpo 12, fonte arial, papel tamanho A4, apenas em uma face.

§ 4º A monografia deverá ter entre 20 e 50 páginas, incluindo os anexos, e com, no máximo, 25 linhas por página.

§ 5º A apresentação do texto obedecerá, preferencialmente, às NBR 10719 (Apresentação de relatórios técnico-científicos) e 6028 (Resumos) da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

§ 6º O resumo (modelo Anexo 3) deverá informar os objetivos básicos, a metodologia utilizada e a adequação do trabalho aos critérios de julgamento estabelecidos no art. 7º da Portaria SRF nº 623, de 16 de junho de 2004, e principais conclusões.

§ 7º Para fins de encaminhamento dos trabalhos à Comissão Julgadora, a monografia e o resumo deverão ser apresentados de forma despersonalizada, sem agradecimentos ou qualquer outra informação que identifique o(s) autor(es).

§ 8º O tema e o título deverão estar discriminados na capa do trabalho e no resumo.

§ 9º Todos os documentos a serem entregues deverão ser redigidos em língua portuguesa.

§ 10º A monografia deverá ser inédita, ou seja, não publicada pela imprensa, internet ou em livro.

§ 11º Cada candidato deverá apresentar apenas uma monografia.

Art. 2º A apresentação da inscrição implica a aceitação pelo candidato das disposições gerais estabelecidas na Portaria SRF nº 623, de 16 de junho de 2004 e nesta.

Parágrafo único. Serão desclassificadas as inscrições que contrariarem o disposto neste artigo.

Art. 3º Os casos omissos serão resolvidos pela Comissão Julgadora.

Art. 4º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Fica revogada a Portaria SRF nº 632, de 26 de junho de 2004.

JORGE ANTONIO DEHER RACHID



Portaria RFB nº 4.567, de 27 de outubro de 2005





MINISTÉRIO DA FAZENDA

Secretaria da Receita Federal do Brasil

Portaria RFB Nº 4.567, de 27 de outubro de 2005

Prorroga o prazo de inscrição para concorrer ao “Prêmio de Criatividade e Inovação Auditor-Fiscal da Receita Federal José Antônio Schöntag” – 4º Prêmio Schöntag/2005.

O SECRETÁRIO-GERAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto na Portaria SRF nº 623, de 16 de junho de 2004, resolve:

Art. 1º Fica prorrogado, para o dia 7 de novembro de 2005, o prazo final para postagem nos Correios das inscrições para concorrer ao “Prêmio de Criatividade e Inovação Auditor-Fiscal da Receita Federal José Antônio Schöntag” – 4º Prêmio Schöntag/2005, a que se refere a Portaria RFB nº 4406, de 16 de setembro de 2005.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação no Boletim de Pessoal.

JORGE ANTONIO DEHER RACHID

