

17º PRÊMIO DE CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO DA RFB

RELATO DE INICIATIVA

Nº: Campo Esaf

O relato da iniciativa deverá descrevê-la da forma mais detalhada possível, orientado, obrigatoriamente, pelo roteiro apresentado abaixo e respeitando ainda o limite mínimo de 10 (dez) páginas e o máximo de 20 páginas, em fonte Calibri, corpo 12 e espaço 1,5.

Gráficos, planilhas e figuras devem ser incluídas no corpo do texto, de forma a propiciar a edição posterior.

Não será aceita a inscrição de iniciativa cujo relato não seja feito no modelo abaixo.

O relato deverá ser apresentado sem nenhuma informação que identifique o autor, direta ou indiretamente, sob pena de desclassificação. A identificação do autor se dará por meio da ficha de inscrição.

1. TÍTULO DA INICIATIVA

FISCALIZAÇÃO DE ALTA PERFORMANCE – FAPE

2. RESUMO DO RELATO DA INICIATIVA

O Projeto FAPE – Fiscalização de Alta Performance –, iniciada em 2017, consiste em um processo de seleção e lançamento automatizados que visa ao incremento da presença fiscal por meio da percepção de risco de maior número possível de contribuintes, conseqüentemente promover aumento de arrecadação de forma espontânea, além de propiciar a melhor utilização da força de trabalho da fiscalização em atividades que demandem mais trabalho intelectual e combate à fraude em vez de despender tempo em lançamentos passíveis de informatização.

O processo de trabalho utiliza ferramentas próprias da Receita Federal e o trabalho dos próprios Auditores-Fiscais e Analistas-Tributários, tanto no desenvolvimento de soluções tecnológicas quanto para seleção e execução de procedimentos fiscais em larga escala. Os resultados obtidos caracterizam-se como um salto de eficiência no processo de fiscalização da Receita Federal, já que demanda baixíssimo custo financeiro para desenvolvimento de ferramentas, dedicação de poucos servidores e alcança um número muito superior de contribuintes comparado com o processo tradicional de fiscalização.

3. DESCRIÇÃO DO PROCESSO ANTERIOR À INICIATIVA

O processo de lançamento de ofício para constituição de crédito tributário, em regra realizado pelas equipes de fiscalização, demandam a utilização de ferramentas voltadas ao trabalho unitário (lançamentos de autos de infração um a um – ver figura 1). Tem como principal intuito criar o risco subjetivo da não conformidade tributária, como determinado comportamento elisivo em um setor econômico, grupo de contribuintes de determinados setores profissionais entre outros. Com a percepção de risco criado pela fiscalização, espera-se a promoção da arrecadação espontânea pela iniciativa dos próprios contribuintes.

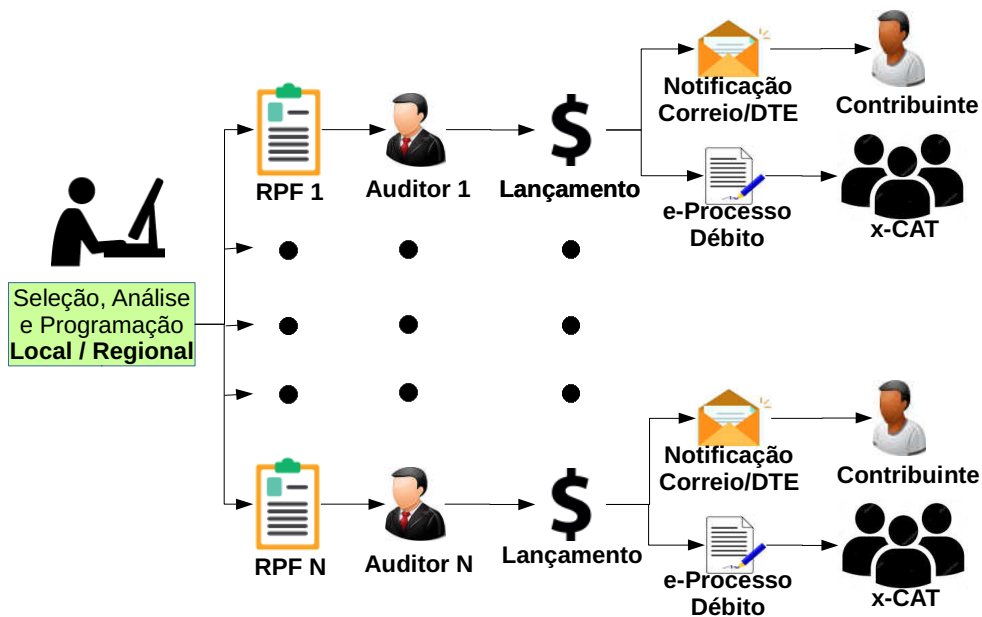


Fig.1. Ilustração do Processo Anterior à Iniciativa

No processo anterior, na etapa de seleção e programação, existiam linhas de corte de valores muito altos por conta da inevitável redução de disponibilidade de Auditores-Fiscais nos quadros da Receita Federal, o que impõe ao processo de trabalho de seleção de contribuintes mais precisão e quantidade de fiscalizações menor. Com esse panorama, uma massa de contribuintes muito grande, especialmente no número de fiscalizações das contribuições previdenciárias, que não está em conformidade com as obrigações tributárias acabam por não serem priorizados e conseqüentemente mantêm-se nessa situação sem ação corretiva. Esses compõem a maioria dos contribuintes do universo administrado pela Receita Federal.

Nesse cenário, a pirâmide de conformidade tributária explica a proporção dos contribuintes em que a instituição deve envidar esforços para alcançar a maior eficiência possível, o que

demonstra que uma grande parte de contribuintes, ainda que não cumpra propositalmente as obrigações, podem restar à margem da obrigação tributária.



Fig.2.Pirâmide de Conformidade Tributária

4. DETALHAMENTO DA INICIATIVA

4.1. IDEALIZAÇÃO, CONCEPÇÃO E TRABALHO EM EQUIPE

A ideia do projeto de fiscalização de alta performance partiu da necessidade de identificar os contribuintes da massa não priorizada e selecioná-los a partir de critérios objetivos, alertá-los através de comunicação oficial da Receita Federal denominada Aviso para Autorregularização e, caso não seja espontaneamente recolhidos os tributos devidos, constituir o crédito tributário devido utilizando a menor quantidade de recursos humanos (Auditores-Fiscais) e a um custo relativamente ínfimo.

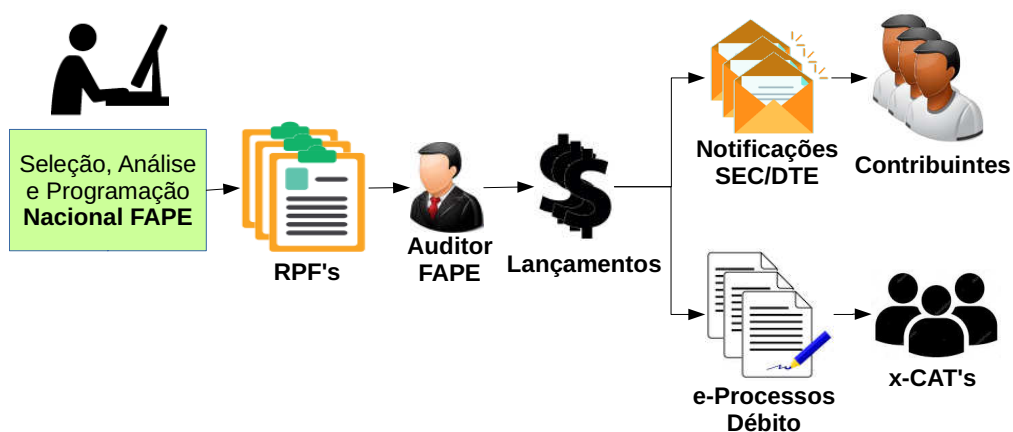


Fig.3. Ilustração do Processo Proposto pela Iniciativa

O processo de trabalho partiu da concepção inicial de que as divergências sabidamente simples (erros na declaração, informações completas para constituição do crédito já disponíveis nos sistemas da Receita Federal, entre outros), em regra, apuradas por meio de procedimento de Revisão de Declaração ou fiscalização, deveriam ser automatizados e abranger o máximo de contribuintes possíveis, aumentando significativamente a percepção do risco subjetivo.

A equipe da Coordenação de Fiscalização da Receita Federal iniciou a implementação do projeto por meio de um sistema construído na forma tradicional com demandas para os prestadores de serviço de tecnologia (Serpro) denominado Malha Fiscal da Pessoa Jurídica no ano de 2013, com a utilização de *scripts* para auxiliar na seleção de contribuintes em massa por meio do sistema principal de auditoria digital da instituição (Contágil). A grande vantagem dessa solução foi a liberdade que a equipe percebeu de desenvolver as soluções tecnológicas, inicialmente na área de seleção, sem demandar contratualmente a empresa de desenvolvimento (Serpro) e enfrentar toda burocracia e prazos regulamentares próprios desses processos. Além disso, vislumbrava-se que, dessa forma, a Receita Federal poderia empreender várias operações (critérios de divergências de obrigações tributárias de baixa complexidade e alto número de contribuintes).

O outro objetivo de automatizar os processos de trabalho de baixa complexidade, mas que abrangem um número muito grande de contribuintes, é permitir a liberação dos Auditores-Fiscais que trabalham nos processos de fiscalização ou revisão de declarações para trabalhos de maior complexidades, que envolvem fraudes sofisticadas e demandam pesquisa e investigação mais trabalhosas, planejamentos tributários que surgem a todo tempo e trabalhos que contribuem no combate à lavagem de dinheiro, corrupção e crimes de outra natureza, em regra, mais lesivos à sociedade e que precisam de maior dedicação funcional dos Auditores.

Com a demora no desenvolvimento pelo prestador de serviço, aliado à necessidade de se implementar com urgência o sistema para incrementar a arrecadação e os resultados da fiscalização, em especial na área previdenciária, em 2016 a Equipe responsável pelo projeto buscou, junto à Equipe do Projeto Farol (projeto que visa à automatização de processos de trabalho, a redução de passivos das equipes e à diminuição do tempo de atendimento no Centro de Atendimento ao Contribuinte (CAC)), soluções de automatização de consultas e outros processos de trabalho mais abrangentes, o que foi prontamente atendido e fundamental para que em 2017 fossem iniciadas as primeiras ações de conformidade com possibilidade de autuação de forma automática de milhares de contribuintes. Essa parceria com a Equipe Farol foi primordial para o surgimento das ferramentas

de seleção e lançamento em massa do Projeto FAPE – Fiscalização de Alta Performance, que hoje já alcança centenas de milhares de contribuintes e incremento de centenas de milhões de reais em tributos federais.

4.2. ENQUADRAMENTO NO TEMA CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO

A solução do Projeto FAPE – Fiscalização de Alta Performance é uma iniciativa inovadora que foi desenvolvida internamente por um pequeno grupo de Auditores-Fiscais, que visa o aumento da eficiência e eficácia da administração tributária federal. Por meio dela, a Receita Federal consegue atingir um maior número de contribuintes no sentido de criar a percepção de risco subjetivo mais ampla, que não seria possível pelos métodos tradicionais de fiscalização, aumentando a presença fiscal e promoção da arrecadação espontânea. Além disso, disponibiliza mais horas/auditor para fiscalizações mais complexas e de combate à fraude.

4.3. OBJETIVOS DA INICIATIVA

Os objetivos da iniciativa são:

1. Potencializar a geração de percepção de risco subjetivo e promover, conseqüentemente, a arrecadação espontânea do maior número de contribuintes;
2. Flexibilizar a capacidade de a Receita Federal promover ações ou operações sobre um grande número de contribuintes com divergências de fácil identificação;
3. Alocar cada vez mais Auditores-Fiscais nas fiscalizações de grande porte, com indícios de fraudes como operações que demandam investigações complexas como aquelas com indícios de crimes de lavagem de dinheiro e métodos elisivos sofisticados;
4. Tornar a atuação da Receita Federal mais próxima do fato gerador, conseqüentemente permitir maior adesão de lançamentos e maior presença fiscal;

4.4. PÚBLICO-ALVO CONTEMPLADO NA INICIATIVA

O público-alvo são os setores da Receita Federal, em especial as áreas de fiscalização e arrecadação, pois consegue ampliar o universo de contribuintes que, por conta da limitação de recursos humanos, não são alcançados pela fiscalização em função dos critérios de análise, aumentando a conformidade tributária, com ações pontuais, rápidas e de grande aderência,

selecionados por critérios de baixa complexidade, como erros de declaração, divergências entre informações já constantes das bases da Receita Federal.

4.5. ETAPAS DA IMPLANTAÇÃO

Inicialmente foram desenvolvidas ferramentas computacionais comuns a diversas operações com o apoio da equipe do projeto Farol. Tais ferramentas comuns abrangem um protótipo de plug-in do ContÁgil, banco de dados e integração com o Sistema de Emissões Centralizadas (SEC), e-Processo e Ação Fiscal.

A implantação de novas operações FAPE, no entanto, depende também do cumprimento das etapas ordenadas nos próximos subtópicos.

4.5.1. Primeira etapa: Estudo de Viabilidade e Planejamento

Esta etapa abrange o estudo de viabilidade das operações a serem desenvolvidas, a análise de falso positivo quanto às divergências previamente detectadas, o plano de trabalho para o desenvolvimento, execução de operação piloto e mapeamentos de riscos ao projeto.

4.5.2. Segunda Etapa: Desenvolvimento de ferramentas específicas para Autorregularização

Compreende o desenvolvimento de *scripts* do ContÁgil específicos para a fase de autorregularização. As etapas de desenvolvimento de ferramentas específicas são necessárias apenas na primeira edição da operação, para a qual se recomenda executar em poucos contribuintes com o fim de se homologar as ferramentas e os procedimentos. Tal homologação visa apurar a correção das ferramentas específicas desenvolvidas e, também, a automaticidade dos procedimentos. Posteriormente, tais ferramentas podem necessitar de manutenção ou de melhorias.

4.5.3. Terceira Etapa: Emissão de Aviso ou Carta de Autorregularização

Esta etapa compreende a apuração de contribuintes selecionados no parâmetro e o envio de aviso ou carta para Autorregularização, etapa em que o contribuinte pode retificar declaração para não ser autuado com multa de ofício.

4.5.4. Quarta Etapa: Desenvolvimento de ferramentas específicas para Lançamentos

Compreende o desenvolvimento de *scripts* do ContÁgil específicos para a fase de lançamentos. Também, recomenda-se a homologação, tal como sugerido no item 4.5.2.

4.5.5. Quinta Etapa: Execução dos Lançamentos

Consiste na apuração dos contribuintes que não procederam à regularização apontada na Carta. Execução do lançamento de ofício com emissão de notificações por correio ou por domicílio tributário eletrônico (DTE) e abertura do Processo Fiscal.

4.6. RECURSOS UTILIZADOS

4.6.1. Recursos Humanos

A equipe FAPE é composta por servidores dos cargos de Auditor-Fiscal e Analista da Receita Federal do Brasil.

4.6.2. Recursos Tecnológicos

Os recursos tecnológicos desenvolvidos e mantidos pela equipe FAPE são:

- Recursos tecnológicos específicos: *Scripts* do ContÁgil peculiares de cada operação para seleção, análise e lançamentos.
- Recursos tecnológicos comuns: *Plug-In* do ContÁgil, serviços web e banco de dados comuns às operações para integração com o Sistema Ação Fiscal, com o e-Processo, com o Sistema de Emissões Centralizadas (SEC) e para armazenamento de dados.

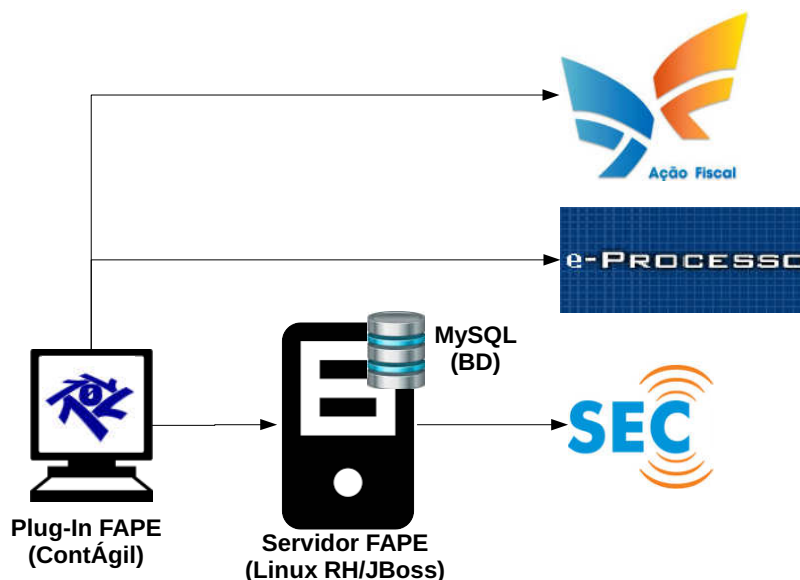


Figura 4: Ilustração dos Recursos Tecnológicos Comuns às operações FAPE

4.7. DESCRIÇÃO DO PROCESSO POSTERIOR À INICIATIVA E MELHORIAS ALCANÇADAS

A iniciativa apresentada, que ainda está se consolidando com ferramenta institucional, resultou em arrecadação de fácil promoção, ainda que mediante aviso ou lançamento de ofício de

um grupo de contribuintes que permaneceria na não conformidade. Ela permite agora que a Receita Federal possa realizar de forma menos burocrática e com menos dispêndio de recursos ações de percepção da presença fiscal (risco subjetivo de um número muito maior que o anterior à iniciativa).

Importante citar como exemplo factual que um Auditor que se dedicasse apenas a lançamentos de GILRAT (operação citada no item 4.7.1) manuais, fazia em média 7 lançamentos ano. A equipe do FAPE com 6 a 8 Auditores e Analistas efetuou 2 mil lançamentos além de obter a regularização de 5 mil contribuintes sem a necessidade de lançamento. Assim temos uma média de 1000 contribuintes/Auditor/ ano contra a realidade anterior de 7 contribuintes/Auditor/ ano

Quanto a Seleção, um auditor experiente em seleção conseguia manualmente selecionar 150 contribuintes/ano para serem fiscalizados sendo que boa parte não seria fiscalizada por falta de recursos humanos, vimos que na primeira etapa em 2017 foram selecionados 7200 contribuintes e na segunda etapa em 2018 35.000.

Assim, temos que com os 7 a 8 auditores envolvidos no projeto, realizamos em 2017 o trabalho de mais de 1060 auditores e estamos realizando em 2018 o trabalho que antes só poderia ser feito por mais de 5000 auditores, praticamente o total do contingente de Auditores na fiscalização da RFB.

Com essa iniciativa e seu desenvolvimento e consolidação, a Receita Federal terá ferramenta capaz de proporcionar rápida e pouco custosa ação de incremento de percepção da presença fiscal e consequente arrecadação.

4.7.1. RESULTADOS QUANTITATIVOS E/OU QUALITATIVOS

A iniciativa já conseguiu alcances significativos em relação ao universo de contribuintes que poderiam ficar sem qualquer contato ou procedimento realizada pela Receita Federal.

Quantidade de Cartas das operações x quantidade de autuados

Operação	Quantidade de contribuintes alertados
GILRAT 2018	22.299
Autônomos	74.000
Falso Simples	14.000
GILRAT 2017	7.271

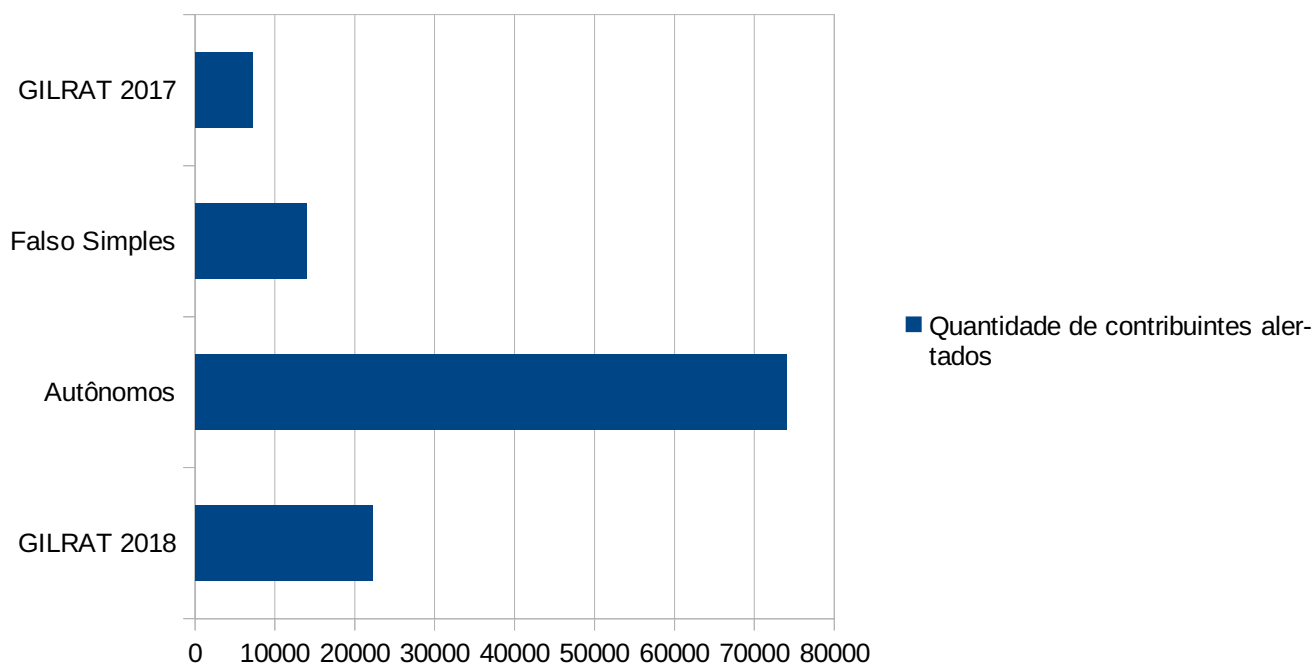


Gráfico 1 – Quantidade de contribuintes avisados por meio de Carta de Autorregularização

As cartas de autorregularização são enviadas aos contribuintes inicialmente identificados com divergências conforme a operação realizada. Essas operações (parâmetro de divergência) são idealizadas pelas regiões fiscais, pela própria Coordenação de Fiscalização ou por qualquer outra unidade que tenha ideias com potencial de aderência. A flexibilidade de se identificar, selecionar e enviar a carta sem precisar demandar todo o serviço a um prestador de serviço externo, permite colocar a iniciativa como um projeto estratégico da Receita Federal que permitirá um desempenho sem precedentes nas ações de conformidade tributária.

As projeções de divergências apontadas nas operações citadas são:

Operações FAPE	Contribuintes identificados	Divergências apuradas
GILRAT 2017 (lançamento final já executado)	1.950	R\$ 131 milhões
Falso Simples	12.920	R\$ 470 milhões
Autônomos	65.000	R\$ 660 milhões
GILRAT 2018	23.000	R\$ 1,9 bi

Quanto à execução dos lançamentos e contribuintes que não se autorregularizaram, é possível identificar a grande capacidade de produção pela relação procedimentos x auditores.

Abaixo os dados comparativos de **procedimentos realizados do tipo Revisão PJ** (mesmo procedimento realizado pela iniciativa do Projeto FAPE) tendo como parâmetros os recursos humanos utilizados:

Tipo	Quant. Auditores	Quant. De Procedimentos fiscais
Procedimento de Revisão PJ (média anual)	486	2.521
FAPE (operação Gilrat 2017)	8	1.970

Fonte.: Ação Fiscal Gerencial

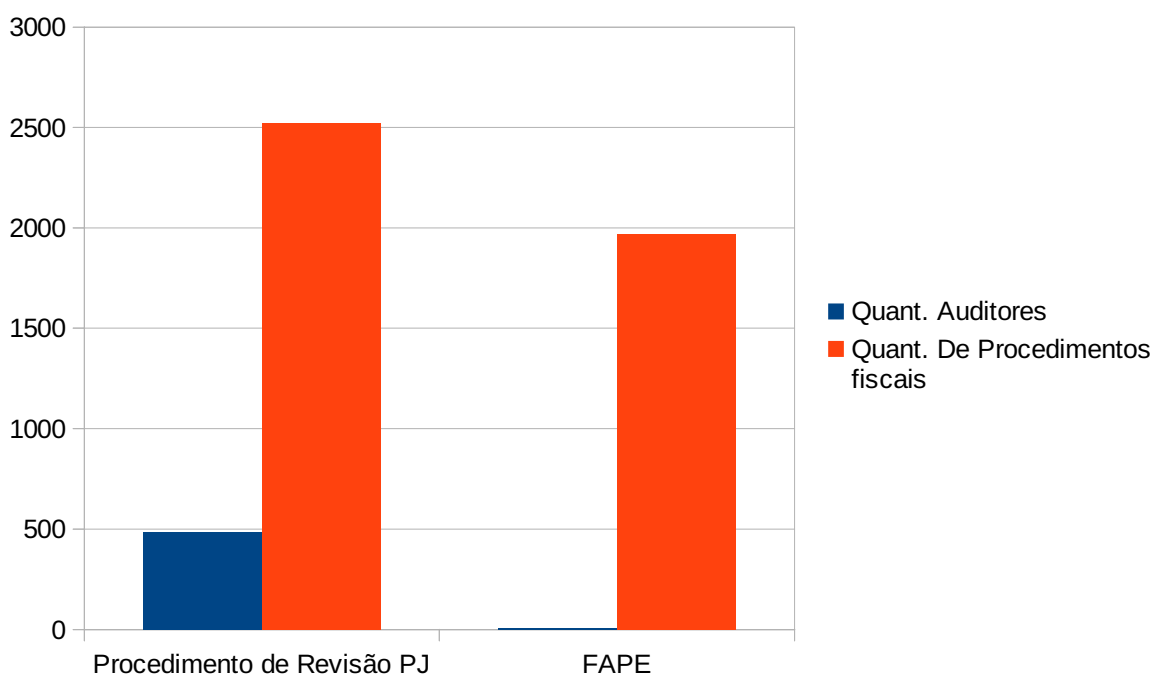


Gráfico 2 – Relação entre produção de procedimentos de revisão de declaração tradicional e por meio do FAPE

É possível depreender dos dados, que a iniciativa permite que uma equipe bastante reduzida consiga desenvolver o processo de trabalho de comunicação para autorregularização e posterior lançamento praticamente de forma autônoma e com alcance relativamente semelhante ao que é realizado pelas equipes de todas as Regiões Fiscais.

4.8. LIÇÕES APRENDIDAS

4.8.1. FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

Utilização do Contágil – o Contágil é uma ferramenta tecnológica com características únicas. Ele é acessível a qualquer usuário interessado e devidamente habilitado, possui integrações com praticamente todos sistemas e bases de dados da RFB, permite a construção de *scripts* e *plug in*, bem como a reutilização de *scripts* e *plug ins* compartilhados. O FAPE foi construído no Contágil, por servidores localizados em várias cidades do país e apoiando-se em soluções que já existiam, como o *plug in* do Farol.

Audidores-Fiscais e Analistas Tributários com expertise em tecnologia da informação – o fato de a Receita Federal possuir um quadro de servidores com formações diversas, tornou possível encontrar servidores com formação e expertise em tecnologia da informação e com a competência necessária para construir soluções complexas utilizando-se a linguagem Java.

Patrocínio da alta gestão – os servidores com as habilidades necessárias para a construção da solução estavam localizados em várias unidades da RFB. Conseguir a autorização dos titulares para que os servidores escolhidos fossem alocados ao projeto foi uma ação determinante para a continuidade do projeto. Assim, a intervenção da Cofis, da Sufis e, ainda, do Gabinete da RFB para convencer os titulares a liberarem os seus servidores para o projeto foi também um fator crítico de sucesso.

Do ponto de vista operacional e técnico, enumeramos os seguintes fatores de sucesso:

- a) Trabalhar próximo ao fato gerador
- b) Encontrar desconformidades tributárias entendidas muito mais como erro do que como sonegação dolosa propriamente dita
- c) Infrações que gerem valores de regularização suportáveis pelos contribuintes

Sobre a possibilidade de se trabalhar próximo ao fato gerador, cabe a seguinte explicação, quando se está trabalhando com um universo enorme de PJ e se parte de uma seleção em um exercício muito antigo, temos uma grande possibilidade de encontrar várias já encerradas ou paralisadas. Partindo então de um exercício base mais recente, onde encontraremos a maioria dos contribuintes ainda em operação, a infração trabalhada deve ser entendida pela maioria dos contribuintes como um erro, ou seja, uma questão que ele tem vontade de corrigir, e não uma sonegação deliberada ou planejamento tributário abusivo, onde já sabia que estava elastecendo os limites da legislação para propositalmente recolher menos tributos.

Finalmente, tendo contribuintes em atividade com infrações entendidas pela maioria deles como erro, o valor da infração não pode ser uma coisa excessivamente grande a ponto mesmo entendendo a cobrança correta levá-lo ao contencioso. Um valor que represente mais de 1/3 da receita anual do contribuinte fatalmente vai levá-lo ao contencioso. Um montante, mesmo que representativo em valores absolutos, mas que não represente tanto para o contribuinte tende a levá-lo a autorregularização.

4.8.2. IMPREVISTOS OBSERVADOS

Quando se passa a lidar com uma massa muito grande de contribuintes, seja quanto a cartas de autorregularização, seja quanto à própria autuação, identificam-se vários pontos de riscos ao projeto, que aqui se denominam imprevistos.

Na parte de tecnologia, os desenvolvedores de *scripts* e *plug in* no Contágil, estão a todo tempo procurando meios de derrubar barreiras impostas, que fazem parte do momento anterior à iniciativa, por exemplo, capacidade do sistema de emissão de correspondências e flexibilidade dos sistemas diante da dinâmica e porte do projeto.

No processo de autuação, todas as peculiaridades existentes na constituição do crédito tributário (identificação correta do sujeito passivo, domicílio etc) passam a uma dimensão de relevância tal que um simples erro pode prejudicar a credibilidade do projeto, já que o erro se repercute em centenas ou milhares de vezes. É possível exemplificar neste relato alguns exemplos:

a) Lançamentos a serem efetuados em entes sem personalidade jurídica, como câmaras de vereadores e secretarias municipais. Nesses casos, o município na pessoa do prefeito municipal ou do procurador precisava ser cientificado do lançamento, o que demandou adequações de procedimentos.

b) Lançamentos a serem efetuados em repartições consulares. É possível que, pela primeira vez na história da RFB, foram lançados tributos federais em desfavor de repartições consulares. A RFB, mesmo tendo a competência de lançamento desses tributos, não tem competência para notificar ou autuar diretamente uma repartição consular, esse procedimento deve ser feito via Itamarati, e foi uma adequação necessária ao trabalho realizado.

c) No controle do instrumento de ciência (AR), por exemplo, deve-se prever o tratamento célere de suas devoluções e isso é feito para milhares de contribuintes. Deve-se planejar de forma que o processo fiscal não sofra contratempos caso a caso.