



Experiência:

PROJETO DOSSIÊ - GESTÃO PARTICIPATIVA E MODERNIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS

Delegacia da Receita Federal em Belém

Responsável: Maria de Nazaré Arruda de Siqueira Rodrigues – Delegada

Equipe:

Maria Helena Coutinho Ponte, Assistente da DRF/BLM.

Regina Maria Mendes Melo, Chefe do Serviço de Fiscalização da DRF/BLM.

Agenor Bezerra de Mello, Auditor Fiscal do Tesouro Nacional - AFTN

Ana Célia Azevedo da Silva, AFTN

Margarete Lúcia Façanha Robledo, AFTN

Claumir Alves Fé da Cruz, AFTN

Antônio Cosenza Netto, Supervisor de Grupo de Fiscalização.

Maria Lúcia Fernandes de Brito, Supervisora de Grupo de Fiscalização.

Vanda Cerqueira dos Santos Cardoso, Supervisora de Grupo de Fiscalização.

Eustórgio Luis Alves Guimarães, Supervisor de Grupo de Fiscalização.

Ruth Léa Coelho, Supervisora de Grupo de Fiscalização.

Luis Carlos Macedo Matos, Supervisor de Grupo de Fiscalização

José Maria Alves Thomaz, AFTN

Celeste Massako Ohashi, AFTN

Hélio Rieger de Mello, AFTN

Luiz Roberto da Mota Borges, AFTN

Reinaldo Augusto Macedo Nascimento, Técnico do Tesouro Nacional.

Maria das Graças Henderson Trovão, Servidora Operacional de Apoio ao Processamento

Endereço: Edifício Sede do Ministério da Fazenda no Pará
Rua Gaspar Viana, 485 - Centro - Belém

Data do início da implementação da experiência: janeiro/95

Relato da situação anterior à introdução da inovação.

Buscando cumprir a sua missão de realizar a arrecadação provendo o Estado de recursos para o cumprimento de suas funções constitucionais, a Receita Federal executa atividades de fiscalização nos contribuintes pessoas físicas e jurídicas zelando, neste mister, pela observância da legislação tributária.

Porém, a fiscalização, atividade especializada, exige para a sua execução, alguns cuidados especiais e objetivos, entre esses a seleção prévia de contribuintes, seleção essa que era desenvolvida a partir da análise das declarações de imposto de renda apresentadas pelos mesmos. Isso significava que o universo de contribuintes passíveis de fiscalização limitava-se aos declarantes, o que era injusto, por atingir tão somente os que cumpriam a obrigação tributária acessória. Contribuintes que não entregavam a Declaração de Imposto de Renda e outros

sonegadores em geral tinham, em princípio, uma vida fiscal à revelia da fiscalização da Delegacia da Receita Federal em Belém.

O trabalho de fiscalização propriamente dito era desenvolvido a partir de exame da contabilidade das empresas, sem qualquer informação externa adicional, ou análise prévia. Isto demandava do Auditor tempo procurando, garimpando mesmo, até encontrar ou não uma infração às leis tributárias. Esse método revelava-se pouco produtivo, consumindo muito tempo e trabalho dos já escassos recursos humanos disponíveis e competentes para a atividade.

Outro problema detectado era a grande defasagem de tempo entre a ação fiscalizadora e o período base alvo dessa ação. Isso não ajudava o trabalho, nem mesmo do ponto de vista da produção de provas que consubstanciassem um possível lançamento de ofício, na medida em que dificultava a localização de documentos fiscais e outros necessários à atividade.

Após a seleção das empresas objetivadas pela ação fiscal, ocorria a distribuição das mesmas entre os Auditores, a partir de critérios pouco objetivos. Essa forma de distribuição não garantia a impessoalidade da Ação Fiscal, um dos princípios basilares da administração tributária. Assim, a distribuição da carga de trabalho dava -se de forma bastante desigual ou acabava por sobrecarregar os Auditores com maior experiência na atividade e não favorecia o crescimento técnico dos AFTN menos experientes, aos quais era sempre atribuída uma carga de trabalho de menor complexidade, além de dar margem a comportamentos indesejáveis à boa administração tributária.

O Auditor Fiscal dava início à fiscalização sem consultar, organizar ou agrupar as informações e/ou documentos disponíveis sobre a pessoa jurídica objeto da ação. Muitas vezes levava o fiscal consigo apenas a autorização do Chefe do Serviço de Fiscalização para o procedimento, inexistindo o preparo prévio da ação, o que certamente, dificultava o alcance de resultado.

Todos esses problemas refletiam negativamente na qualidade do trabalho desenvolvido, gerando autos de infração de consistência frágil e muitas discussões por parte dos contribuintes autuados. Perdia-se tempo, consumiam-se recursos humanos, acumulava-se um passivo de processos administrativo-fiscais sem retorno financeiro para o Tesouro Nacional e alimentava-se a expectativa de impunidade por parte dos infratores à legislação tributária.

Descrição do projeto inovador: em que consiste propriamente a inovação?

Concepção da experiência

A iniciativa de inovar esse processo veio, a partir de 1994 com a atual administração da Delegacia que, trazendo consigo a larga experiência de trabalho no sistema de fiscalização, propôs repensar o *status quo* reinante, o modo de fazer vigente.

Objetivos a que se propôs

A idéia era garantir a impessoalidade da ação fiscal indicando critérios objetivos de seleção; ampliar o universo de contribuintes fiscalizáveis tornando o método tanto mais eficaz, quanto justo pela atuação mais abrangente da fiscalização; reduzir a defasagem de tempo entre o ato fiscalizador e o período base referente, homogeneizar a distribuição da carga de trabalho entre os AFTN colaboradores, enfim, criar uma prática de fiscalização sistematizada que permitisse um aumento da produtividade, e a otimização dos recursos que elevasse a qualidade de forma consistente.

Como foi implantada

À época já existia um banco de informações externas cuja coleta iniciada por volta de 1992, começava a fornecer indícios para a atividade fiscal. Esses dados, porém, eram trabalhados de forma assistemática.

Apresentada a idéia e, sensibilizada a equipe envolvida visando o seu compartilhamento e a necessidade de apurar a profissionalização dessa atividade, iniciou-se paulatinamente, o processo de mudança, por etapas:

- 1- criação de um grupo de trabalho dentro do Serviço de Fiscalização da DRF/Belém para desenvolver a atividade;
- 2- celebração de convênios com diversas entidades, objetivando o intercâmbio de informações para formação de bancos de dados;
- 3- levantamento de informações de grandes pagadores - estatais, empresas públicas, cartórios, denúncias e grandes empresas;
- 4- cruzamento sistematizado dessas informações, disponibilizando e/ou gerando relatórios de saída para a execução do trabalho.
- 5- montagem dos Dossiês sobre contribuintes a serem fiscalizados;

Obstáculos encontrados

Quando das primeiras ações sob essa ótica emergiram algumas dificuldades tais como: as constantes mudanças de moeda nacional não haviam sido devidamente registradas nas informações externas coletadas, pelas fontes responsáveis; a inflação acelerada distorcia a visão de valores para análise; e o elevado índice de erros nos dados de fontes externas.

Dessas dificuldades iniciais resultaram um certo desânimo por parte dos AFTN envolvidos e serviram de argumento para a resistência dos que discordavam das mudanças.

Naquele momento, a atuação da administração, evocando os princípios técnicos e éticos que devem nortear a atividade e valorizando seus objetivos, foi determinante para a continuidade do projeto.

Observou-se, então, a necessidade de um acompanhamento mais criterioso dos trabalhos por parte dos supervisores de grupo de fiscalização, apontando problemas e sugerindo correções e trazendo propostas de aperfeiçoamento do sistema.

Os dados externos passaram, então, a ser submetidos a um tratamento com controle de qualidade antes de serem inseridos no sistema das informações para cruzamento.

Ao final de 1995 colhiam-se já os primeiros resultados do trabalho executado sob essa nova metodologia, apresentando um ganho de produtividade (ANEXO II). Elevou-se o crédito tributário médio lançado por contribuinte, reduziu-se o tempo médio gasto em cada ação fiscal e o número de autos de infração impugnados começou a diminuir.

Em janeiro de 1996, após longo período de discussão com a equipe envolvida, foi editada a Portaria DRF/BLM nº 007/96 (ANEXO III) objetivando uniformizar procedimentos operacionais relativos às atividades pertinentes, princípios esses que evoluíram e hoje acham-se aplicados na forma da Portaria DRF/BLM nº 073/98 (ANEXO IV).

Recursos utilizados

Recursos humanos (Anexo I - Integrantes da Equipe)

Espaço físico já existente no ambiente do Serviço de Fiscalização da DRF/BLM.

Mobiliário e equipamentos de informática não foram adquiridos especificamente para esse projeto. Sua modernização fez parte da demanda geral do órgão.

Relato da situação atual

a) **Seleção sistemática de contribuintes para ação fiscal** - efetuada com base nas informações de:

SISTEMAS INFORMATIZADOS INTERNOS DA SRF

ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA (SIAFI sistema integrado de administração financeira federal e, SIAFEM dos Estados e Municípios)

ESTATAIS - pagamentos a fornecedores e outras informações

PROJETO FRONTEIRA - sistema mantido pela Secretaria de Estado de Fazenda que registra todas as entradas e saídas de mercadorias do Estado do Pará -SEFA

GRANDES EMPRESAS - pagamentos a fornecedores e outras informações

CARTÓRIOS - registros de transações imobiliárias

DENÚNCIAS e REPRESENTAÇÕES FISCAIS
MAIORES CONTRIBUINTES DA DRF/BLM -
ÓRGÃOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
CADASTROS DE VEÍCULOS (pré-cadastramento para licenciamento pelo DETRAN- fonte SEFA)

DATASUS - pagamentos a hospitais e profissionais da área de saúde.

Complementarmente à seleção, são montados dossiês com as informações sobre as empresas, que passaram a ser organizados contendo, no mínimo:

Relatórios dos bancos de dados acima indicados;

Dados das últimas ações fiscais;

Declarações de Imposto de Renda da empresa;

Informações dos sócios;

Extratos dos sistemas informatizados internos da SRF;

Papeleta de autorização para início do procedimento fiscal;

A seguir os dossiês são lacrados e numerados de acordo com o porte do contribuinte, sem identificação do conteúdo.

b) Distribuição de dossiês entre os Auditores Fiscais para ação fiscal

Os supervisores de grupo de fiscalização indicam os AFTN, que deverão receber carga de trabalho de acordo com o limite (de seis fiscalizações) pré-estabelecido; essa distribuição é feita semanalmente, através de sorteio, entre os AFTN acima indicados, em reunião ampla da qual participam também, o chefe do Serviço de fiscalização - SEFIS, os supervisores de grupo de fiscalização e o responsável pelo preparo dos dossiês.

c) Avaliação de resultados e demais atividades correlatas

Com a nova metodologia o acompanhamento tornou-se sistemático visando o atingimento de metas. Determinados tipos de operações fiscais puderam, inclusive, ter concretamente previstos seus resultados e o desempenho do Auditor avaliado pelos Supervisores de Grupo de Fiscalização.

Fiscalizações cujos resultados apresentem diferenças superiores a 10% em relação as metas estimadas deverão ser justificados pelo autor da Ação.

As mudanças nos processos que envolvem a atividade de fiscalização, representaram uma quebra, uma ruptura com valores subjetivos, na busca cada vez mais apurada da profissionalização desse trabalho.

Agregando-se às informações internas da Receita Federal, diversas outras oriundas de fontes externas, ampliou-se consideravelmente o universo de empresas e pessoas físicas passíveis de fiscalização. Concretamente isso representa um passo na direção do resgate da justiça fiscal, na medida em que estende para outros segmentos da sociedade economicamente produtiva, democratizando, portanto, a atuação do fisco federal.

Adotou-se com a nova metodologia critérios objetivos de seleção de contribuintes, confrontando-se dados declarados ou não com fontes externas, revelando indícios mais concretos de infringência às lei tributárias. Essa prática proporcionou um novo direcionamento ao trabalho da fiscalização, vez que, partindo de dados concretos, o AFTN passou a atuar objetivamente sobre os mesmos, reduzindo, assim, o tempo médio gasto por ação fiscal, e elevando o crédito tributário lançado por contribuinte.

Operacionalização do método:

ENTRADA DE DADOS

1- Informações externas solicitadas em meio magnético, obedecendo alguma padronização;

2- gravadas em CD-ROM;

3- validadas e verificadas possíveis irregularidades ou distorções;

4- confrontadas entre si.

SELEÇÃO com base em parâmetros técnicos pré-estabelecidos.

SAÍDAS DOS DADOS

1- Disquete entregue ao Auditor contendo todos os dados externos referentes à empresa a ser auditada. São registros dos bancos de dados disponíveis das diversas fontes informantes. A concentração dos diversos bancos de dados facilita a análise global da situação tributária do contribuinte;

Informações disponibilizadas:

- Relação das compras/entradas e vendas/saídas do Estado (Projeto Fronteira)
 - Relação das compras e vendas (Sistema Gerador de Ação Fiscal a nível nacional)
 - Relação de pagamentos efetuados por órgãos públicos (SIAFI, SIAFEM, etc)
 - Extratos dos sistemas informatizados internos (pagamentos de tributos, contas-correntes tributários, processos fiscais, entrega de Declarações de Imposto de Renda, de Contribuições e Tributos Federais, de Imposto de Renda na Fonte, etc...)
 - Relação de veículos adquiridos.
 - Outros dados (denúncias, representações)
- 2- Planilha de Análise mostrando um resumo dos dados da empresa como:
- C.G.C., nome, atividade econômica, e outros dados cadastrais;
 - Regime de tributação, número e ano-calendário da declaração do imposto de renda;
 - Análise de índices da declaração do IRPJ comparando os índices da empresa com os do setor econômico correspondente e indicando diferenças numéricas e percentuais, e itens a serem verificados no manual de fiscalização do IRPJ;
 - Total de vendas apuradas e por fonte externa, total de compras apuradas e por fonte externa, receita líquida declarada, receita bruta estimada.

Resultados concretamente atingidos

O Projeto Dossiê foi apresentado ao Secretário Adjunto da SRF, em outubro de 1996. A partir de então a DRF/Belém passou a divulgá-lo, como experiência local, a nível nacional no Programa de Desenvolvimento de Gerentes da Receita Federal, o que contribuiu para o enriquecimento do projeto.

Em dezembro de 1997, a Coordenação Geral do Sistema de Fiscalização da Secretaria da Receita Federal, fez editar uma Norma de Execução interna estabelecendo diretrizes para a programação de fiscalização do ano de 1998.

Constavam dessa Norma, dentre outras diretrizes, os seguintes itens:

- * os critérios de seleção deverão ser impessoais, objetivos e, baseados em parâmetros técnicos;
- * deverão ser feitas verificações preliminares, consistindo estas no exame da regularidade dos recolhimentos dos tributos e contribuições federais relativos aos últimos 5 anos, buscando verificar a compatibilidade dos valores recolhidos com as bases de cálculo registradas nos livros fiscais;
- * no dossiê a ser entregue ao AFTN, deverão constar, a priori, as informações sobre o contribuinte, relativas ao período a ser fiscalizado, registradas nos sistemas de informação internos, bem como as informações de dossiê PJ;

Reduziram-se os percentuais de processos fiscais extintos por julgamento de 8,52% até 1996, para 1,11% em 1997 e 0,86% em 1998. Esses índices refletem a melhoria na qualidade do trabalho pela maior consistência dos Autos de Infração.

O valor médio dos autos de infração por contribuinte elevou-se conforme mostram os gráficos no ANEXOII demonstrando os ganhos quantitativos concretamente atingidos, elevando a produtividade da atividade fiscal.

Impacto observado na melhoria do ambiente de trabalho e na qualidade dos serviços prestados

Além das melhorias do ponto de vista técnico e de produtividade, o Projeto Dossiê funcionou como um aglutinador da equipe provocando debates, comentários do grupo,

estimulando a criatividade de tantos outros na solução dos diversos problemas enfrentados. Ajudou a ampliar a percepção de cada ator envolvido da importância de suas participações e capacidade de interferência no resultado geral

Envolvidos no alcance do seu objetivo, a equipe desenvolveu um salutar processo de amadurecimento nas relações de trabalho.

Esse crescimento foi fortalecido, também, por iniciativas como:

* a nível nacional, o já citado Programa de Desenvolvimento de Gerentes da Receita Federal, formando servidores capazes de pensar e agir estrategicamente e de promover e dar suporte a mudanças que permitam respostas mais efetivas às demandas da sociedade;

* outras, da própria DRF/BLM como o PROJETO CRESCER, que busca o aprimoramento técnico e o crescimento do ser humano, a melhoria das relações interpessoais e o estímulo ao trabalho em equipe, visando integrar propósitos de vida pessoal com as demandas institucionais.

* o sistema de Gestão de Desempenho, que a DRF/BLM experimentou como projeto piloto, ensejou a consolidação de todo um processo de amadurecimento que brotou a partir do Projeto Dossiê. Esse sistema objetiva criar um suporte para a construção de um modelo de gestão participativo e voltado ao pleno desenvolvimento das pessoas e da organização; permitir a avaliação e gestão de resultados negociados considerando os objetivos estratégicos da DRF/Belém; avaliar os resultados produzidos por funcionário, assim como, o grau de desenvolvimento de competências comportamentais demonstrado no exercício da sua função e no atingimento dos resultados negociados; disponibilizar aos funcionários um instrumento de promoção de desenvolvimento pessoal e organizacional.

Como reflexo do nível de amadurecimento da equipe, um evento merece especial destaque quando, em maio deste 1998, o grupo, após eleger valores e princípios norteadores, realizou um processo de eleição para supervisores de grupo de fiscalização. Esse evento foi caracterizado pela participação de todos os AFTN do Serviço de Fiscalização da DRF/Blm transcorrendo num clima dos mais favoráveis e frutuosos.

Enfim, tomando-se o projeto como uma variável nova introduzida no experimento já existente, pôde-se observar a existência de incremento no resultado da Ação Fiscal, o que torna lícito pensar que o responsável por tal alteração foi a introdução da variável nova.